

Ludwig Huber (editor)

AYACUCHO

centralismo y descentralización



IEP Instituto de Estudios Peruanos

LOS AUTORES

Karin APEL, antropóloga, es Coordinadora Regional del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, en Ayacucho.

Mariano ARONÉS, antropólogo, egresó de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (UNSCH). Ha sido parte del equipo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, en Ayacucho.

Javier AVILA, antropólogo, es investigador en el Instituto de Peruanos.

Iván CARO, historiador, es profesor en la UNSCH. Ha estado encargado de la historia regional de la sede sur-centro de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Lenin CASTILLO, antropólogo, egresó de la UNSCH, Ayacucho.

Ludwig HUBER, antropólogo, ha sido profesor en la UNSCH. Trabajó durante el último año como coordinador del equipo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, en Ayacucho.

Lourdes HURTADO, antropóloga, es investigadora en el Instituto de Estudios Peruanos.

Enver QUINTEROS, historiador, egresó de la UNSCH, Ayacucho.

Carlos VARGAS, sociólogo, es miembro del Instituto de Estudios Peruanos. Trabaja actualmente en la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE.

xilografía *Casona ayacuchana*
José Sabogal, 1930
Pinacoteca del Banco Central de Reserva
del Perú

diseño Gabriela de Amat Huerta

CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN AYACUCHO

**CENTRALISMO
Y DESCENTRALIZACIÓN
EN AYACUCHO**

Ludwig Huber
editor

KARIN APEL
MARIANO ARONÉS
JAVIER ÁVILA
IVÁN CARO
LENIN CASTILLO
LOURDES HURTADO
ENVER QUINTEROS
CARLOS VARGAS LEÓN

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Serie: Estudios de la Sociedad Rural, 22

Este libro forma parte del Programa Institucional de Sociología y Política 2000-2001, "Descentralización: desarrollo y democracia en el Perú": auspiciado por la Fundación Ford, Donación 980-0347-1.

El equipo de investigación en Ayacucho recibió además apoyo financiero del Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo (SNV).

© IEP EDICIONES
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf. (5114) 332-6194
Fax (5114) 332-6173
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

ISBN: 9972-51-080-8
ISSN: 1019-4517

Impreso en el Perú
Primera edición, enero del 2003
1,000 ejemplares

Hecho el depósito legal
en la Biblioteca Nacional del Perú: 1501052003-052

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso del Instituto de Estudios Peruanos.

HUBER, Ludwig (Coord.)

Centralismo y descentralización en Ayacucho -- Lima: IEP, 2003.-
(Estudios de la Sociedad Rural, 22)

CENTRALISMO/DESCENTRALIZACIÓN/TRANSICIÓN DEMO-
CRÁTICA/PERÚ/AYACUCHO

W/14/04/02/E/

CONTENIDO

<i>Introducción</i> / LUDWIG HUBER	9
1. Centralismo y descentralización en Ayacucho	15
LUDWIG HUBER (coord.) KARIN APEL JORGE IVÁN CARO A. LENIN CASTILLO ENVER QUINTEROS HUGO RODRÍGUEZ	
2. ¿Descentralización "desde abajo"? <i>Cultura política, sociedad civil y estrategias de concertación en Huanta</i>	105
JAVIER ÁVILA	
3. Y después del municipio ... ¿qué? <i>Las regidoras de Huanta. Un estudio de caso sobre las mujeres en los gobiernos locales</i>	154
LOURDES HURTADO	
4. La Defensoría del Pueblo frente a la fragilidad institucional del Estado en Ayacucho	213
CARLOS VARGAS LEÓN	
5. Ayacucho: transición democrática y la Comisión de la Verdad y Reconciliación	251
ENVER QUINTEROS	
6. El proceso de desmilitarización en Ayacucho	266
MARIANO ARONÉS	
7. Un breve perfil de Parinacochas	289
MARIANO ARONÉS LENIN CASTILLO	

INTRODUCCIÓN

EL PERÚ, UNO DE LOS PAÍSES cultural y geográficamente más diversos del mundo, es en términos políticos y económicos uno de los más centralistas del continente. Mientras que el gobierno central maneja más del 90% del presupuesto nacional, menos del 5% corresponde a los gobiernos locales.¹

Debido a que tanto la población como los propios gobernantes han sido desde el comienzo de la república muy conscientes de la concentración del poder en pocas manos y reducidos espacios, este hecho —aun siendo "más bien denunciado que comprendido" (Contreras 2000:3)—, ha dado lugar a diversos intentos descentralistas. Con resultados muy magros, por cierto. El proyecto más pretencioso de esta "historia de frustraciones" (Barrenechea 1998) fue, probablemente, el del gobierno de Alan García, que organizó los 24 departamentos del país en 11 regiones, cada una con sus respectivas sub y micro regiones. La burocratización y el sectarismo político característico de esa época, sin embargo, truncaron el proceso. Pero fue sobre todo el "hipercentralismo" (Planas 1998) del gobierno de Fujimori, luego del autogolpe de abril de 1992, el que puso fin a los esfuerzos por descentralizar el país. Después de la caída del régimen fujimorista, la

1. En Ecuador, por ejemplo, los municipios controlan el 15% del presupuesto nacional, y en Bolivia, hasta el 25%.

descentralización es, nuevamente, uno de los principales temas en la agenda política.

La descentralización del Estado es el proceso mediante el cual se transfiere los poderes políticos, fiscales y administrativos a entidades gubernamentales subnacionales. Los especialistas mencionan varios factores a favor de este proceso que fomentaría la democracia y aumentaría la eficiencia en la administración pública. La descentralización política busca dar a la ciudadanía y a sus representantes más poder en la toma de decisiones públicas. Conocer mejor las necesidades y las aspiraciones de los ciudadanos permitiría aplicar políticas más adecuadas en el ámbito regional o local. La descentralización administrativa tiene como fin redistribuir la autoridad, la responsabilidad y los recursos financieros para los servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno. Es la transferencia de responsabilidad para planificar, financiar y administrar ciertas funciones del gobierno central hacia unidades locales, autoridades regionales o instituciones gubernamentales subnacionales. La descentralización fiscal, finalmente, supone que los gobiernos locales y las organizaciones privadas tengan los recursos adecuados, así como la potestad para tomar decisiones respecto a cómo los invierte. Según los economistas, la descentralización fiscal es el sistema más eficiente porque los funcionarios públicos, "más cercanos al pueblo", se someten a un mayor control por parte de la población y, por lo tanto, toman decisiones sobre el gasto público que se adecuan mejor a las necesidades y prioridades locales.

Más allá de estas reflexiones abstractas, sin embargo, se encuentra la realidad sociopolítica y cultural de las regiones. Como bien señala Romeo Grompone, estas discusiones "pasan por alto lo que está pasando en las sociedades regionales" (Grompone 2001). Eso implica el peligro —o el absurdo— de una centralización de medidas políticas para descentralizar el país; una "descentralización centralista", como diría Mariátegui (1994: 209), la cual, por muy bien intencionada que sea, puede resultar contraproducente. En un país tan diverso como el Perú, es muy probable que las mismas medidas tengan un resultado distinto, por ejemplo, en Loreto que en Lambayeque. El reto está, entonces, en partir de la situación regional concreta, sin perder de vista el conjunto del país.

Ésa es la idea de fondo de los textos resumidos en este libro, que tratan de describir la situación del departamento de Ayacucho en un

momento específico: la época de transición hacia la democracia, después de la caída del fujimorismo. No es nuestra intención discutir las normas y leyes de descentralización que ahora están sobre el tapete, sino presentar la situación con la cual éstas tienen que enfrentarse o a la cual deberían adaptarse. Sin pretender abarcar toda la complejidad del panorama, las páginas siguientes quieren también ofrecer una visión sobre las consecuencias del centralismo en Ayacucho. Con propósitos más descriptivos que analíticos, los siguientes artículos presentan una especie de "fotografía" de Ayacucho al borde del nuevo milenio.

El texto central es el sumario de un trabajo en grupo donde participaron Karin Apel, Mariano Aronés, Jorge Iván Caro, Lenin Castillo, José Coronel, Ludwig Huber, Hugo Rodríguez, Enver Quinteros y Artemio Sánchez. El estudio se llevó a cabo en el marco de un convenio entre el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), a través de su Programa Institucional de Sociología y Política 2000-2001, "Descentralización: desarrollo y democracia en el Perú", y la ONG local IPAZ, con el apoyo financiero del Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo (SNV), al cual queremos hacer presente nuestro más profundo agradecimiento.

Los textos de Javier Ávila, Lourdes Hurtado y Carlos Vargas León son producto del Programa de Investigadores Jóvenes del mismo programa institucional del IEP. Ávila describe la utilización de la mesa de concertación en Huanta por el entonces alcalde provincial para sus fines políticos; Hurtado estudia las consecuencias de la Ley de Cuotas en esa misma provincia, tan heterogénea en términos de etnicidad, género y estratificación social; y Vargas León presenta la institución que, en medio de una debilidad institucional generalizada, se ha ganado el mayor prestigio en Ayacucho: la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, hemos incluido algunos breves estudios de jóvenes investigadores ayacuchanos. En su artículo sobre la Comisión de la Verdad en Ayacucho, Enver Quinteros demuestra la dificultad de construir institucionalidad en un clima de extrema fragmentación social y política; Mariano Aronés describe el lento cambio de las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil en una región que fue convulsionada por la guerra interna; y en "Un breve perfil de Parinacochas", Mariano Aronés y Lenin Castillo sostienen que, al menos en Ayacucho, nada ha cambiado desde que Mariátegui, hace más de setenta años, escribiera que "el departamento es un término

político que no designa una realidad y menos aún una unidad económica e histórica" (1994: 203).

Reconocemos un cierto tono pesimista en todos estos textos, pero estamos de acuerdo con Romeo Grompone cuando dice lo siguiente:

[...] advertir los riesgos no supone tener una actitud renuente al cambio. La descentralización es una construcción institucional que requiere saber lo que está pasando con el Estado, las organizaciones políticas, las sociedades regionales y la participación ciudadana (Grompone 2002: 5).

Finalmente, citamos una vez más como testigo a José Carlos Mariátegui:

El regionalismo no es en el Perú un movimiento, una corriente, un programa. No es sino la expresión vaga de un malestar y de un descontento (Mariátegui 1994: 194).

Sentencia que, a todas luces, tiene plena vigencia en el Ayacucho del año 2002.

BIBLIOGRAFÍA

BARRENECHEA, Carlos

1998 *Urgencia descentralista*. Lima: ESAN/USAID.

CONTRERAS, Carlos

2000 "Centralismo y des centralismo en la historia del Perú independiente". Osaka: JCAS, Occasional Paper N.º 4.

GROMPONE, Romeo

2001 "Sociedad civil, élites y movimientos regionales y descentralistas en Tarapoto, Cusco y Piura" (documento de discusión; ms.). Lima: IEP

2002 "Los dilemas no resueltos de la descentralización". Lima: IEP. Documento de Trabajo N.º 118.

MARIÁTEGUI, José Carlos

1994 (1928) "Regionalismo y centralismo", en *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Amauta.

PLANAS, Pedro

1998 *La descentralización en el Perú republicano 1821-1998*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.

1

CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

LUDWIG HUBER (COORDINADOR)

KARIN APEL

JORGE IVÁN CARO A.

LENIN CASTILLO

ENVER QUINTEROS

HUGO RODRÍGUEZ

EL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO

El departamento de Ayacucho se ubica en el centro-sur del Perú. Su región natural predominante es la sierra; apenas un 2% de su territorio corresponde a la selva alta, en el valle del río Apurímac. La sierra ayacuchana se caracteriza por una topografía muy variada: en la vertiente occidental comprende altitudes desde los 1 000 msnm, hasta nevados por encima de los 5 000 msnm; en cambio, en la vertiente oriental, hacia el valle del río Apurímac, llega a altitudes inferiores a los 500 msnm. El territorio es atravesado por grandes ríos, como el Mantaro y el Pampas, que han formado valles encañonados, así como por una serie de ríos más pequeños (Chincha, Pisco, Grande y Ocoña) que desembocan en el océano Pacífico y en cuyas riberas se ubican las vías de acceso a la costa.

Con respecto a su integración y comunicación, este departamento se divide en tres grandes espacios: el norte (las provincias de Huanta, La Mar y Huamanga); el centro (las provincias de Cangalla, Vilcashuamán, Huancasancos y Víctor Fajardo); y el sur (Lucanas, Sucre, Parinacochas y Páucar del Sara Sara). Como veremos más adelante, uno de los problemas que deberá enfrentar un proceso de descentralización que pretenda mantener la integridad del departamento es unir estos espacios, puesto que algunas zonas del centro, y más aún del sur, están mucho más ligadas a lea que a la capital del departamento.

CUADRO 1
POBLACIÓN DEI DEPARTAMENTO DE AYACUCHO
Y DE LA CIUDAD DE HUAMANGA (1940 - 1998)

	1940	1961	1972	1981	1993	1998
Dep. Ayacucho	358,991	410,772	457,441	503,192	492,507	519,315
Urbana (%)	23.84	25.29	32.91	36.50	48.08	49.42
Rural (%)	76.16	74.71	67.09	63.50	51.92	50.58
Huamanga	16,796	24,337	43,075	69,533	105,918	125,654

Fuente: INEI

CUADRO 2
NIVELES DE POBREZA EN EI DEPARTAMENTO DE AYACUCHO (2000)

Provincia	Población en 1999	Total de distritos	N° de distritos pobres extremos	N° de distritos pobres	N° de distritos muy pobres	N° de distritos regulares	N° de distritos aceptables
Huamanga	183,000	14*	1	7	5	1	0
Cangalla	33,500	6	0	2	4	0	0
Huancasancos	10,800	4	1	2	1	0	0
Huanta	63,800	7*	3	4	0	0	0
La Mar	75,600	8	2	2	4	0	0
Lucanas	57,800	21	0	9	11	1	0
Parinacachas	24,000	8	2	3	3	0	0
Páucar	10,000	10	3	4	3	0	0
del Sara Sara							
Sucre	12,800	11	2	4	5	0	0
V. Fajardo	27,600	12	4	2	5	1	0
Vilcashuamán	27,600	8	0	2	6	0	0
Departamento	525,900	109	18	41	47	3	0

Fuente: Mapa de la pobreza 2000. Rosa Flores Medina y FONCODES.

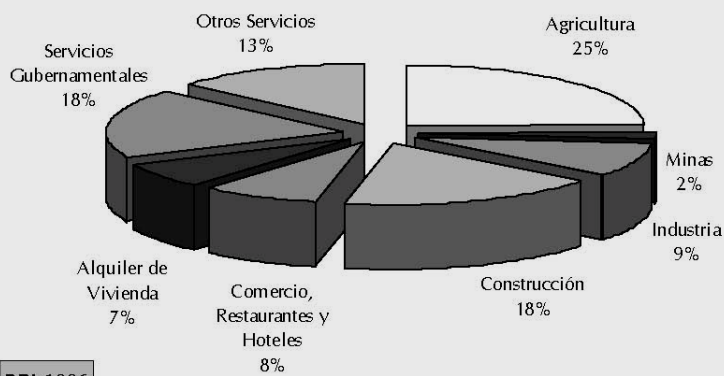
* Sin contar los distritos constituidos en e1 2001: El Nazareno (Huamanga) (Huanta).

Ayacucho tiene una población cercana al medio millón de habitantes, en su mayoría quechua hablantes. Ya en décadas pasadas, la región se ha caracterizado por su condición de "expulsora de población". Es el único departamento donde el número de habitantes, entre 1981 y 1993, disminuyó en términos absolutos, en un 3.5%. Si se considera solamente la población de las áreas rurales en el mismo período, ésta ha disminuido en un 23.3%, principalmente debido a

DEPARTAMENTO DE AYACUCHO



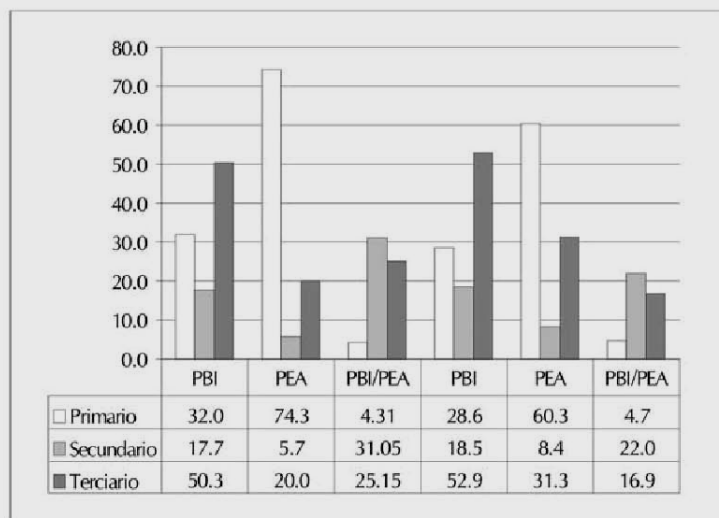
GRÁFICO 1
PBI DEL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO (1996)



PBI 1996

Fuente: Proagua 2000.

GRÁFICO 2
PBI Y PEA POR SECTOR Y SU PRODUCTIVIDAD RELATIVA ENTRE 1981 Y 1993



Fuente: Proagua 2000.

CUADRO 3
INDICADORES DE EMPLEO EN EL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO,
EN LAS PROVINCIAS DE HUAMANGA Y HUANTA (1993)

Provincia	PEA (%)	
	Agricultura	Servicios
Huamanga	31.7	52.6
Huanta	69.0	25.4
Dpto. Ayacucho	59.2	31.3
Perú	31.0	50.6

Fuente: Proagua 2000.

la violencia de los años ochenta, que ha forzado a desplazarse a más de 400 000 personas.

Como consecuencia de la migración interna, Ayacucho ha perdido su carácter predominantemente rural en los últimos sesenta años. El proceso de urbanización se acentuó entre 1981 y 1993 debido a la migración compulsiva.

Se ha vuelto costumbre empezar a hablar del departamento de Ayacucho, indicando su pobreza, la que a su vez sería la causa principal de la violencia que lo azotó en los años ochenta. Efectivamente, cualquier mapa de pobreza demuestra que la sierra central es una de las regiones más indigentes del país, con niveles de vida muy bajos y una demanda muy grande de todo tipo de inversión, en este ámbito de extrema pobreza, hay sin embargo diferencias entre las zonas urbanas y rurales.

El PBI del departamento de Ayacucho en 1996 muestra la gran importancia de la agricultura, la construcción y los servicios gubernamentales —estos últimos de particular trascendencia para cualquier intento de descentralizar el Estado. En cambio, las actividades industriales y mineras apenas alcanzan el 11 % del PBI departamental.

La agricultura y la ganadería son de particular importancia en Ayacucho. Si se comparan los años 1981 y 1993, efectivamente, se observa una productividad creciente en el sector agropecuario, a pesar de que la PEA disminuyó en casi un 20%. Sin embargo, aunque la agricultura todavía brinda empleo a un 60% de la PEA, los valores crecientes en el sector.

Con un 52.6% de la PEA, el sector servicios es particularmente importante en la provincia de Huamanga, la que destaca como el centro administrativo del departamento.

Mencionamos estos datos económicos, porque a nuestro parecer tienen una influencia decisiva en la situación sociopolítica de la región y, por lo tanto, en el proceso de descentralización. Volveremos sobre ello más adelante.

AYACUCHO PENSADO Y EXPERIMENTADO COMO REGIÓN

Algunos autores, como Pedro Planas (1998) y Carlos Contreras (2000; 2001), han demostrado que los proyectos de descentralización en el Perú son tan antiguos como el centralismo. Por lo general, como dice Contreras, han sido proyectos que se han elaborado en el mismo centro del poder:

Desde los ensayos de Manuel Prado o de Manuel González Prada en el siglo pasado, hasta los alegatos de Emilio Romero en el presente, se pensó la descentralización como una herramienta para la redención del Perú. En el mismo sentido se pronunciaron Presidentes de la República de esta centuria, como José Luis Bustamante y Rivera, Fernando Belaúnde o Alan García (Contreras 2000: 3).

Sin embargo, también en las regiones se ha pensado en la descentralización, aunque esos planteamientos no siempre coincidieron con los del gobierno central. En tal sentido, las primeras aproximaciones al tema que se conocen en Ayacucho datan de la década de 1920. Ellas forman parte de, al menos, dos grandes vertientes discursivas intelectuales.

Los intelectuales en la década de 1920

En la década de 1920, en el contexto de las políticas de modernización centralista y estatal emprendidas por el gobierno de Augusto B. Leguía, las elites intelectuales ayacuchanas adoptaron un discurso regional¹ que en algunos casos fue una respuesta a la política gubernamental.

1. Véase Gamarra Carrillo (1996).

Como parte de esta política, la articulación Ayacucho-Huanta se vio afectada por la construcción de la carretera que unía a Huanta con el valle del Mantaro, lo que deterioró los intercambios entre Huanta y la capital del departamento. Por otro lado, la construcción de la carretera Cusco-Puquio-Nazca provocó que el sur y el norte del departamento terminasen de desligarse. La modernización vial, pues, influyó en la desintegración del espacio regional ayacuchano y, además, afectó su estructura económica tradicional, pues a efectos de la Ley de Conscripción Vial, los campesinos se vieron forzados a trabajar en la construcción de carreteras, en desmedro de su propia economía.

No obstante, el inicio del proceso de desintegración del departamento data de fines del siglo XIX, cuando los inmigrantes europeos (en su mayoría italianos y alemanes) se asentaron en Puquio dedicándose al comercio de los productos ganaderos de la zona, sobre todo vacunos y auquénidos. Como el centro y el norte del departamento no eran el mejor mercado para sus mercancías —principalmente lana, carne y pieles—, estos nuevos sureños monopolizaron el comercio de tales productos con el norte de Arequipa (incluso la misma ciudad) y la capital de la República, generándose así una fractura en las relaciones entre el norte y el sur.

La reformulación de la política tributaria estatal, en la década de 1920, también afectó la economía ayacuchana, puesto que el centralismo capitalino privó de importantes recursos a los municipios locales, que éstos trataron de suplir gravando con nuevos impuestos a los sectores rurales y urbanos, provocando así la reacción de los sectores afectados.

En este marco surgieron dos grandes tendencias intelectuales en la región, con matices diversos al interior de cada una de ellas. De la más conservadora se tiene abundante material escrito, en tanto que de la más progresista no quedan más que unos pocos documentos.

Si bien la intelectualidad regional ayacuchana de origen terrateniente se mostró, en su mayoría, receptiva a las ideas modernizadoras de las décadas de 1920 y 1930, lo que buscó este sector fue elaborar una propuesta propia, de corte regional y anticentralista, a la cual se adhirieron algunos sectores medios. Esta propuesta partía, en el ámbito económico, de la necesidad de impulsar cambios en el agro, introduciendo nuevos cultivos y tecnologías, y de ampliar

la frontera agrícola mediante obras de irrigación (el Proyecto Especial Río Cachi, que aún no se ha finalizado, pretende lo mismo en la actualidad).

Sin embargo, esta propuesta nunca fue radical, puesto que se consideró que una tecnología demasiado sofisticada representaba un riesgo para mantener las tradicionales relaciones de explotación con los indígenas. De esta manera, la modernización implicaba un rechazo a la tecnología tradicional, pero al mismo tiempo no debía poner en peligro el dominio de la clase terrateniente en el campo (la educación del indígena debía orientarse a hacer de él un buen trabajador agrícola). Hay que tomar en cuenta que a esta elite pertenecían, mayoritariamente, los dueños de las haciendas menos productivas de la región, vale decir, las de las provincias de Huamanga, Cangallo y Víctor Fajardo. Así, este discurso tendía más bien a asegurar su subsistencia; es decir, modernos sí, pero no tanto como para poner en peligro las relaciones económicas tradicionales. En suma, este sector quería una modernización que no implicase transformación.

En el ámbito político, el discurso modernizador de esta elite era anticentralista y regionalista. Había, pues, una reivindicación del "carácter provincial de la cultura". Este discurso se manifestaba principalmente en forma de una denuncia en contra del olvido por parte del Estado central. Hay que mencionar que dicho discurso se mantiene en vigencia; hoy en día, el olvido del que ha sido objeto la región y la postergación de sus reclamos y reivindicaciones son todavía temas cotidianos.

No obstante, el discurso de esta elite fue muy "huamanguino", pues no fue asimilado por los demás sectores regionales, de los cuales estaba demasiado distanciada. Asimismo, hay que mencionar que durante esas décadas muchos de los miembros de los grupos locales de poder migraron, principalmente a Lima. Al final, el único proyecto que desarrollaron fue el de la identidad regional —el discurso sobre la existencia de los pokras, una supuesta tribu guerrera preincaica asentada en la zona, entre otros supuestos (parafraseando a Cecilia Méndez: "pokras sí, indios no"). Más que pensar en Ayacucho a futuro, este grupo se dedicó a crearle, de alguna manera, un pasado. Así pues, ante sus propias limitaciones —no tenía la fuerza económica necesaria como para imponerse en el departamento—, respondió con un autocomplaciente discurso de unidad regional que carecía de una propuesta concreta.

Mientras que en la zona central del departamento el grupo intelectual era más conservador, en la zona norte (La Mar y, sobre todo, Huanta) tendía a ser más progresista (no hay que olvidar, por ejemplo, que en Huanta se creó la primera célula comunista de Ayacucho). No han quedado muchos documentos sobre este segundo grupo, debido a que fue un tanto clandestino por su afiliación al APRA. Vale recordar que las haciendas del Norte eran mucho más productivas que las del Centro, sobre la base de mejores pastos para el ganado, frutales y derivados de la caña de azúcar, como la chancaca y el aguardiente. Los hacendados norteños y algunos abogados se identificaron con el APRA y en contra de Leguía.

En aquellos años, las propuestas del APRA eran muy modernizantes. En el pleito entre el Centro y el Norte por la hegemonía en el departamento, las elites huantina y lamarina acogieron estas ideas. Aun así, el discurso modernizante era sólo patrimonio de una elite.

Con el correr de los años, sin embargo, el APRA llegaría a formar parte de los sectores más tradicionales de Ayacucho. En los años sesenta, sus partidarios eran concebidos como de "derecha", una impresión que se acentuó al aliarse este partido con la Iglesia Católica a fin de crear un centro de estudios superiores alternativo a la "comunista" Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSCH) reabierta en 1959. De esta forma, con la decidida colaboración de Luis Alberto Sánchez desde el Congreso de la República, en 1967 se fundó la Universidad Particular de Ayacucho (UPA), donde los sectores más conservadores enviaban a sus hijos.

Cuando la UNSCH fue reabierta, la mayoría de las elites tradicionales ya habían emigrado y no quedaban más que algunos rezagos de ellas. La gente que venía a estudiar a esta universidad provenía de las diferentes provincias del departamento y de departamentos vecinos. El proyecto aprista de la década de 1930, pues, claudicó frente a una universidad renovadora y modernizante. La UPA se convirtió en el refugio educativo de aquel sector de la elite que no pudo emigrar, un refugio que duró poco tiempo, pues en la década de 1970 ese centro de estudios fue integrado a la UNSCH.

Los profesores que empezaron a trabajar en la UNSCH eran de procedencia foránea. Los escasos rezagos de la elite tradicional se replegaron y no participaron del proyecto universitario. Se determinó, así, un discurso más propiamente universitario que regional en

las aulas. El discurso regional se retornaría en los años ochenta, con eventos como el Forum Ayacucho Siglo XXI.

El Forum Ayacucho Siglo XXI

Corría el año 1984, cuando, en plena guerra interna y declarada la zona en emergencia, se dio una actividad inusitada y sin precedentes en ella. Ese año se realizó una serie de reuniones de trabajo, bajo el significativo nombre de Forum Ayacucho Siglo XXI. En estos encuentros se buscó realizar un balance y un diagnóstico integrales de la realidad regional, así como plantear soluciones concretas. Se llevaron a cabo, con la participación de los representantes de un buen número de organizaciones, cuatro preforas preparatorios y un forum central. Sus acuerdos, conclusiones y recomendaciones figuran en un documento publicado en julio de 1985.

Así, mientras la zona estaba totalmente controlada por el Ejército; mientras se suspendían muchas garantías constitucionales para facilitar el trabajo de los militares —dando lugar a grandes masacres y desapariciones forzadas; mientras Sendero Luminoso utilizaba el terror para asegurarse el apoyo de las zonas marginales y rurales; y mientras la cantidad de muertos aumentaba, un grupo de instituciones se sentaba a pensar y declaraba que, ante una realidad de guerra, "la mayoría de la población ayacuchana propugna, como una alternativa mediata de desarrollo socio económico de la zona de emergencia, la regionalización".²

Para damos una idea de la convocatoria que tuvo ese grupo, diremos que entre los organizadores se encontraban las filiales ayacuchanas del Colegio de Ingenieros y el Colegio de Arquitectos, el Colegio de Economistas de Ayacucho, la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, la Corporación de Desarrollo Económico Social de Ayacucho, el Concejo Provincial de Huamanga, la Oficina Departamental del Instituto Nacional de Planificación, la Dirección Regional de Agricultura, la Dirección Regional de Vivienda y Construcción, TADEPA y CEDAP (dos ONG locales), y la Cooperativa Santa María Magdalena. La presidencia del comité permanente del forum recayó en la persona de Walter Alejos, un congresista elegido

2. Forum Ayacucho Siglo XXI. "Conclusiones y recomendaciones". Ayacucho, 1985, p. 6.

el 2001 por Perú Posible, que en ese entonces se desempeñaba como decano del Colegio de Ingenieros.

Durante 1985, las conclusiones y recomendaciones del forum, así como los acuerdos de los eventos preparatorios, fueron puestos a consideración de los poderes Ejecutivo y Legislativo, de algunas instituciones públicas y privadas, de algunos partidos políticos y, sobre todo, del departamento.

Entre las recomendaciones generales de aquel encuentro, figuran la de darle una nueva orientación a la política nacional de desarrollo y a los criterios estatales de planificación, y la de crear y desarrollar una infraestructura que posibilite la integración departamental. Esto último tiene que ver con la falta de articulación que existe, sobre todo con las provincias del sur, un hecho atribuido no sólo a lo accidentado del terreno sino a lo que los miembros del forum denominaron "una inadecuada política nacional y departamental de desarrollo". Se consideró también que la actividad agropecuaria debía constituirse en el eje central de desarrollo de Ayacucho.

Sin embargo, la recomendación más significativa del evento fue la de aprobar la creación de la región Wari. En el documento final se dice que la regionalización es una de las estrategias para conseguir el desarrollo de las áreas "marginales y pauperizadas del país", y que debe sustentarse en la llamada "planificación regional integral", sobre la base del sector rural (en ese entonces mayoritario). Una consideración adicional fue que la creación de la región Wari, por sí sola, sería incapaz de sacar de la pobreza a la región; había que impulsar la economía regional sobre la base de un agresivo programa plasmado en un plan de desarrollo regional.

En el mencionado documento figura un anteproyecto de creación de la región Wari, el cual considera que el ámbito de la región debía incluir los departamentos de Ayacucho y Huancavelica, las provincias de Chincheros y Andahuaylas (que pertenecen al departamento de Apurímac), el distrito de Pangoa (provincia de Satipo, en Junín), y la provincia de La Convención, con parte de los distritos de Echarate y Vilcabamba, hasta la división de aguas de la cordillera de Vilcabamba, en el departamento de Cusco.³ La asamblea regional determinaría cuál sería la sede.

3. En una entrevista que se le hizo en noviembre del 2000. Walter Alejas mantenía la idea de crear una región Wari, cuyo centro administrativo sería Ayacucho.

De acuerdo con el anteproyecto de ley, el gobierno regional tendría varias competencias, entre las cuales figuran la de orientar y conducir la política de desarrollo económico, social y cultural de su ámbito; la organización y administración de los servicios públicos en la región; la administración del orden interno; la modificación, creación o supresión de tributos en el ámbito regional; y la concertación de operaciones de crédito externo y de cooperación técnica y financiera internacional. Es decir, una gama de atribuciones que muy difícilmente un gobierno central como el de aquella época hubiera aceptado.

Tiempo después de la realización del forum, ya durante el gobierno de Alan García, se creó la región Los Libertadores-Wari, como parte de una política nacional de descentralización. Sin embargo, muy pocos de los postulados del anteproyecto que hemos reseñado se hicieron realidad.

La región Libertadores-Wari

En el marco de una crisis general, el gobierno aprista, ya en sus postrimerías, promulgó la Ley de Bases de la Regionalización. Entre las 11 regiones creadas por dicha ley,⁴ se encontraba la región Libertadores-Wari, la que comprendía inicialmente los departamentos de Ica, Ayacucho y Huancavelica. Después se incluyeron, por referéndum, las provincias de Andahuaylas y Chincheros, del departamento de Apurímac, mientras que Tayacaja, en Huancavelica, se integró a la región Andrés Bello Cáceres.

Entre los propósitos de la regionalización, se mencionaba revertir la tendencia del centralismo, superar las desigualdades socioeconómicas al interior del país, ocupar racionalmente el territorio, y dotar de una adecuada infraestructura productiva y de servicios básicos a la población. Hubo, sin duda, buenas intenciones para superar uno de los problemas que, como dijimos, ha azotado al país desde su misma creación. Sin embargo, hoy sabemos que desde su mismo inicio la regionalización fue un proceso truncado. Como dice Manuel Dammert:

4. Estaban previstas 12 regiones, pero nunca se promulgó la ley de creación de la región Lima-Callao.

Se hizo una ditirámica transferencia de activos por más de 5 mil millones de dólares, todo en el papel, mientras el presupuesto real de los gobiernos regionales no llegaba a 400 millones de dólares anuales. Se instituyó un Consejo de Coordinación Regional, donde se igualaba el Presidente de la República con los Presidentes de las Regiones, como si fuese un Consejo Federal de Gobierno del Estado. Se transfirió la Banca de Fomento, en quiebra en casi todos sus componentes, para formar una inexistente banca regional. Se contrapuso más aún los gobiernos regionales con los Municipios, en competencias y atribuciones, de vigencia sólo en el papel (Dammert 1999: 110).

Como las demás regiones, también la región Libertadores-Wari fue un fracaso. En realidad, la asamblea regional era un tanto folclórica. Contaba con 84 delegados regionales, entre los cuales sólo algunos fueron elegidos, mientras que el resto se reservó para representar a distintas organizaciones e instituciones, u ocupar el puesto de alcalde provincial.

De hecho, el momento no fue el más propicio para proyectos políticos de esa índole en Ayacucho. Era la época de la guerra sucia, los paros armados y una fuerte presión por no votar. Todos sabían que las autoridades del Estado eran el blanco preferido de Sendero Luminoso. "En estos años, ser candidato era una locura", recuerda el sociólogo ayacuchano José Carlos Palomino, quien ha trabajado veinte años en distintos organismos regionales. "Se metió gente muy osada, gente aventurera. Los 84 delegados eran una masa heterogénea, incluso entre los delegados no sabían qué era una región".

Otro grave problema que impidió el funcionamiento de la región fue la enorme politización de la asamblea regional. Era la época de auge de Izquierda Unida —la segunda fuerza política del país después del APRA—, que en su interior era un mosaico de partidos y grupos heterogéneos, cada uno organizado alrededor de su propio caudillo. Para no arriesgar el frágil equilibrio de la alianza electoral, los cargos se repartieron según la afiliación política y no con un criterio técnico. En ningún momento se tomaron en cuenta las recomendaciones del Forum Ayacucho Siglo XXI, "ni siquiera fuimos llamados como asesores. Nosotros planteábamos un sistema mucho más dinámico, con asambleas más pequeñas, un presidente que viva en la zona".⁵

5. Entrevista con Walter Alejos.

También hubo muchos desacuerdos entre los serranos y los costños. Para empezar, tenía que definirse la sede y quién sería el presidente de la región. Finalmente, se eligió como presidente al rector de la Universidad Nacional de Ica, y se acordó que la sede rotara, empezando con Ayacucho. En realidad, la rotación nunca se cumplió porque las regiones tuvieron una vida muy corta. Sufrieron mucha presión desde el gobierno central, apenas Fujimori tomó el cargo, y luego del autogolpe de 1992 fueron formalmente disueltas, creándose los consejos transitorios de administración regional (CTAR). El "hipercentralismo" de Fujimori hizo que la región Libertadores-Wari sólo sea ahora recordada como una anécdota en Ayacucho.

LA ACTUALIDAD AYACUCHANA

El impacto negativo del centralismo en la sociedad es suficientemente conocido como para detenernos demasiado en él. Es un impacto de diversa índole, tanto política como ambiental, económica, cultural e institucional. Sin embargo, no debemos olvidar también que el centralismo no se reduce al Estado. Las relaciones desiguales no sólo se dan entre Lima y el resto del país (o mejor dicho a *favor* de Lima y en desmedro del resto), sino también al interior de los departamentos, las provincias y aun los distritos. La actitud y la práctica centralistas se reproducen hasta en los espacios más alejados del país. Así pues, uno de los retos de la descentralización es quebrar ese círculo vicioso, haciendo que la sociedad la asuma como un tema de prioridad. Una política de descentralización dada desde el gobierno puede resultar ineficiente si la población mantiene actitudes centralistas.

Romper ese círculo es un enorme reto, porque no depende solamente de la voluntad política de los gobernantes —aunque ésa es una condición *sine qua non*—, sino de la superación de trabas estructurales que han petrificado el sistema político-administrativo y, en buena medida, afectado también a las organizaciones de la sociedad civil. El caso de Ayacucho refleja claramente esta problemática.

El Estado en Ayacucho durante la época de transición

Finalizada la guerra interna, la presencia del Estado ha aumentado mucho en Ayacucho. Actualmente, aun en los lugares más alejados

existe una escuela, una posta médica, un promotor de salud o un alfabetizador. En términos de inversión, los organismos asistencialistas son los que más dinero reciben del Estado, al menos hasta el año 2000. La población ayacuchana tiene su propia percepción sobre la presencia estatal, la cual no necesariamente contempla la cantidad de dinero invertido. Por ejemplo, si bien el CTAR no tiene una capacidad de inversión muy grande, es una de las instituciones estatales más notorias según la opinión pública ayacuchana. En el ámbito urbano, la SUNAT es también muy notoria, lo cual es comprensible, pues genera cierto miedo debido a su capacidad de sancionar económicamente a la gente.

Otros organismos estatales muy presentes en la opinión pública ayacuchana son la Dirección Regional de Educación (DREA), el Ministerio de Salud, la Defensoría del Pueblo, FONCODES, el Proyecto Especial Río Cachi, PRONAMACHCS y el PRONAA. Los casos de Educación y Salud pueden entenderse en tanto Ayacucho es una ciudad donde el mayor componente de fuerza laboral se encuentra en el sector público y, dentro de éste, en los servicios estatales vinculados a esos rubros. Ello explicaría también la escasa presencia del Ministerio de Trabajo, puesto que este organismo se encarga de las relaciones laborales en el ámbito privado, un ámbito de poca importancia en el departamento. FONCODES y PRONAA deben su notoriedad al hecho de formar parte del aparato asistencialista del Estado. Por su parte, el Proyecto Especial Río Cachi constituye un referente en diversos discursos, sea el de la prensa o el de las organizaciones sociales (como el Frente de Defensa), debido al impacto que (se supone) tendrá a futuro en la economía regional, respecto a la ampliación de la frontera agrícola, el abastecimiento de agua potable en su zona de influencia y la posibilidad de generar energía eléctrica.

Sin embargo, la notoriedad de estas instituciones no se condice necesariamente con la efectividad que la misma opinión pública les atribuye. Así, por ejemplo, si bien el CTAR (Consejo Transitorio de Administración Regional) es una de las instituciones más notorias (si no la más), la efectividad que se le atribuye, aun en la época post-Fujimori, es mínima; no obstante, hay que mencionar que existe cierta desinformación con respecto a sus atribuciones, lo que provoca que la gente espere de él más de lo que puede ofrecer. Lo mismo sucede en Educación y Salud, rubros a los que se les atribuye una reducida efectividad, debido a los problemas en la calidad de la edu-

cación y en la atención sanitaria. Al Proyecto Especial Río Cachi, la SUNAT y sobre todo la Defensoría del Pueblo (véase el artículo de Carlos Vargas León en este volumen), se les atribuye algo más de efectividad, aunque ésta no llega a ser considerada óptima.

Las diferentes instituciones estatales deben coordinar sus inversiones en el Comité de Coordinación Interinstitucional (CCOIN) que preside el CTAR. Sin embargo, durante la década pasada hubo una enorme descoordinación al respecto. La diversificación de organismos públicos descentralizados y de proyectos y programas no ha estado acompañada de una voluntad política de coordinar entre ellos y con las entidades privadas, municipios, iglesias y organizaciones de base. Más que un proceso de concertación que distribuya racionalmente los esfuerzos y recursos, las intervenciones del Estado se han hecho de manera fragmentada. Ello ha llevado a la superposición de funciones, la duplicidad de actividades y a una actuación incoherente, incluso en los mismos ámbitos de trabajo. Esta fragmentación permitió que la atención del Estado se encarnase en la figura del ex presidente Alberto Fujimori.

Las entrevistas con funcionarios señalan que el CCOIN, formado para coordinar las inversiones y la atención a las poblaciones más afectadas por la violencia y la pobreza, se limitó a organizar reuniones para discutir los presupuestos, sin planificar una intervención integrada y concertada. La entidad encargada de fomentar la concertación, el CTAR, dependía del Ministerio de la Presidencia y no asumió la función de liderar y armonizar la inversión multisectorial para el desarrollo regional. Según señalan nuestros entrevistados, uno de los obstáculos más serios para el desarrollo de la intersectorialidad ha sido el hecho de que cada dependencia departamental responda a las órdenes de su central en Lima, sin que haya una coordinación horizontal en el ámbito departamental.

Después de la caída de Fujimori, tanto el gobierno de transición de Valentín Paniagua como el gobierno electo de Alejandro Toledo han expresado su voluntad política de rediseñar el rol del Estado y su relación con la sociedad. Veamos algunos ejemplos de la manera en que se ha tratado de cumplir esta meta, y su alcance real, más allá de la voluntad de los gobernantes.

El CTAR

Cuando en 1992 se cancelaron los gobiernos regionales y se crearon en su lugar los CTAR, sus funciones quedaron limitadas a promover las inversiones, coordinar las acciones de las instituciones públicas de la región y canalizar el presupuesto corriente para el pago de las remuneraciones de los trabajadores del sector público. A diferencia de los gobiernos regionales, cuyas autoridades eran elegidas por la ciudadanía, los funcionarios de los CTAR son nombrados por el Poder Ejecutivo. Esto permite que la institución sea utilizada en términos políticos, como sucedió en Ayacucho, donde sobre todo en los últimos años del fujimorismo el CTAR sirvió para financiar las actividades que se consideraron necesarias para lograr la re-reelección presidencial.

Veamos con detalle quiénes eran los funcionarios del CTAR Ayacucho en las postrimerías del interrumpido tercer gobierno de Fujimori, para tener una idea de cómo fue manipulado por el gobierno central. El último presidente del CTAR durante el período fujimorista fue el ingeniero agrónomo Salomón González Vela, cuyo desempeño en este cargo fue muy importante para la campaña de re-reelección de Fujimori. Este personaje utilizó los fondos y el personal de la institución para ayudar a la campaña reeleccionista, y coordinó con las demás instituciones públicas la manera de llevarla a cabo. González Vela, originario de Cajamarca, nunca antes había vivido en Ayacucho; anteriormente se había desempeñado como director regional de Agricultura en Ancash y como presidente del CTAR en dicho departamento. Al ser nombrado presidente del CTAR Ayacucho, trajo consigo personal de su confianza, ligado, como él, al entorno de los congresistas María Jesús Espinoza y Absalón Vásquez. En Ayacucho también encontró funcionarios del entorno absalonista. Uno de ellos fue nombrado asesor de la presidencia ejecutiva y su trabajo se limitó a asuntos meramente políticos, manteniéndose al margen de cualquier asesoría técnica.

Entre el personal que llegó con González Vela está el secretario técnico de su gestión, un abogado chimbotano del entorno de María Jesús Espinoza, que anteriormente fue asesor legal en la dirección regional de Agricultura de Ancash y ocupó la secretaría técnica del CTAR Ancash. También figuran el gerente regional de Planeamiento y Presupuesto (esta gerencia maneja el programa de inversiones del CTAR, es decir, destina sus recursos), un ingeniero agrónomo huan-

caíno que trabajó en el CTAR Ancash desempeñando el mismo cargo; y el gerente regional de Administración, un cargo que implica labores de tesorería (es quien hace efectivos los gastos), un economista limeño que también se desempeñó en el mismo cargo en el CTAR Ancash, donde fue sancionado por malversación de fondos. A decir de nuestros informantes, sobre valoró costos a fin de obtener fondos para la campaña. Nunca fue sancionado.

Otro funcionario clave en la obtención de fondos para la campaña electoral de Fujimori fue el gerente regional de Operaciones. Esta gerencia es la encargada de ejecutar las obras y maneja, por lo tanto, ciertos recursos. Dicho funcionario provenía también del CTAR Ancash. Biólogo limeño, los empleados de la institución lo recuerdan como una persona prepotente y discriminadora. Entre las modalidades que empleó para desviar los fondos de la institución hacia la campaña electoral estaba la simulación de viáticos, así como la realización de obras fantasmas, es decir obras que figuraban en los documentos como avanzadas, pero que en realidad nunca se realizaron.

Así pues, la gestión de González Vela se limitó a desviar fondos del CTAR a fin de financiar la campaña ⁶ para la re-reelección de Fujimori, ya coordinar acciones con las demás instituciones para captar votos. Para ello, contó con personas de su confianza, entre las cuales la mayoría había trabajado con él en la Dirección Regional de Agricultura y el CTAR de Ancash.

Antes de Salomón González Vela, el presidente del CTAR fue Alfredo Carrasca Gutiérrez. Su gestión se caracterizó por celebrar numerosos "eventos", tales como la Semana del Turismo, el aniversario de la batalla de Ayacucho, la Caravana de la Fe y el Festival de la Tuna y la Cochinilla. Tecnócrata sin filiación política anterior conocida, este ingeniero agrónomo ayacuchano (nacido en la provincia de La Mar) se había desempeñado anteriormente como jefe de la subregión Andahuaylas. Como sucedía cada vez que se reemplazaba al presidente del CTAR, Carrasca Gutiérrez trajo consigo a su propio personal. Su secretario técnico fue un agrónomo andahuaylino ligado al entorno de Absalón Vásquez, quien había trabajado con organizaciones agrarias y en la Caja Rural, donde se lo culpó del mal uso de

6. Todo esto fue tan notorio, que en algunas fotos pudimos ver al entonces gerente regional de Planeamiento y Presupuesto vistiendo una camiseta de Perú 2000 en un acto oficial.

maquinarias y fertilizantes. Dejó su puesto de subprefecto de Andahuaylas para asumir el cargo de secretario técnico del CTAR Ayacucho, valiéndose de su amistad con el nuevo presidente ejecutivo.

Además de los asesores, otro personaje favorecido por Carrasco Gutiérrez fue el gerente regional de Planificación y Presupuesto, un economista andahuaylino residente en Ayacucho. Este cesante del CTAR, contratado ahora como funcionario de confianza, se dedicó a colocar en los puestos del CTAR a militantes de Vamos Vecinos. Por otra parte, como nuevo gerente regional de Administración se designó a un joven contador sin ninguna experiencia en este tipo de trabajo. Su inexperiencia lo llevó a obedecer las disposiciones de la alta dirección, sin pensar en si transgredía o no las normas establecidas. Otro funcionario sin experiencia alguna era el gerente regional de Promoción de Inversiones, un economista limeño siempre dispuesto a obedecer las órdenes de la presidencia ejecutiva y la secretaría técnica. Todos estos funcionarios eran designados gracias a la presión que ejercían los dirigentes de Vamos Vecinos, algo que también ocurrió en el caso del gerente regional de Operaciones, un arquitecto huancaíno que se caracterizó por favorecer en las licitaciones a gente ligada al gobierno fujimorista.

Así, las últimas presidencias del CTAR Ayacucho durante el gobierno de Fujimori se caracterizaron por designar a su personal sobre la base de favoritismos o por presiones políticas, a cambio de favores o por amistad. Todo esto generó, grosso modo, que el CTAR se convirtiera, o bien en una prebenda, en tiempos no electorales, o bien en una maquinaria de apoyo durante las campañas electorales.

En noviembre del año 2000 terminaron más de diez años de gobierno fujimorista. Como consecuencia de la caída del régimen, se dieron cambios en el ámbito de los CTAR a lo largo y ancho del país. En Ayacucho asumió el cargo de presidente ejecutivo el ingeniero químico Alberto Morote Sánchez, un ayacuchano egresado de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, en la cual se desempeñó también como rector. Respecto a sus antecedentes políticos, se le conoce una filiación izquierdista en su época de profesor universitario. Nunca fue fujimorista. Su designación fue propuesta por el Comité Cívico por la Democracia.⁷ Según comentan los empleados

7. Ésta prevaleció sobre otras propuestas presentadas, lo que causó malestar entre los partidarios de las demás listas. Así pues, desde sus inicios, la nominación de

del CTAR Ayacucho, es una persona amable (a diferencia de los presidentes que le antecedieron), pero desconoce la administración pública. Esta inexperiencia se nota también en los asesores de la presidencia ejecutiva, quienes anteriormente han trabajado más en el ámbito de las ONG que en el de la administración pública.

El secretario técnico, por su parte, un ayacuchano e ingeniero químico como Morote, se desempeñó en la administración pública cuando aún funcionaba la Corporación de Desarrollo de Ayacucho (uno de los organismos predecesores del CTAR). Entre sus asesores figura un contador ayacuchano y cesante del CTAR, quien trabajó como planificador en el gobierno regional Libertadores-Wari y cuenta con mucha experiencia en la administración pública. El otro asesor no cuenta con ella, ya que trabajó a nivel de ONG. En cuanto al gerente regional de Planificación y Presupuesto durante la gestión de Morote Sánchez, lleva aproximadamente ocho o nueve años en el cargo, salvo durante la gestión de González Vela. También es ayacuchano y egresado de la UNSCH, con título de economista. No se le conoce militancia política alguna, como ocurre con casi todos los funcionarios en esta nueva gestión. Aunque esta persona tiene experiencia en el manejo administrativo, éste no es el caso de la mayoría de los nuevos funcionarios que aprenden "montados en el caballo".

Así pues, entre los cambios notados por los trabajadores del CTAR figura el mejor trato, aunque éste no viene acompañado de una mejora significativa en los asuntos técnicos o de gestión. El criterio de la confianza predomina sobre el de una trayectoria profesional comprobada. Evidentemente, hay una sensación de que ahora todo es diferente, pero esto no va más allá de lo simbólico: el CTAR dejó de estar en manos de los "fujimontesinistas", pero aparte de los cambios personales, la percepción que tiene la gente respecto a lo que es este organismo y lo que debería ser es casi la misma. Aunque Morote ha dado preferencia a los ayacuchanos, o a las personas educadas en Ayacucho (y con ello ha atendido la demanda "Ayacucho para los ayacuchanos", un tema recurrente en la opinión pública que a veces borda con la xenofobia), la formación de una burocracia moderna (en el sentido weberiano), eficiente e independiente del gobierno de

Morote fue cuestionada por el hecho de haber sido propuesta por el Comité Cívico por la Democracia, agrupación a la que pertenecen el fallido candidato al Congreso Enrique Moya y el elegido congresista Walter Alejos, lo cual da mucho que pensar respecto a la "politización" del hecho.

turno, es una de las tareas pendientes que no ha enfrentado la nueva directiva del CTAR, quizás porque sabía que su gestión iba a ser muy corta.

El CTAR y el plan estratégico para Ayacucho

En enero del 2001, con la nueva presidencia del CTAR, se inicia una serie de discusiones internas y de consultas con el fin de elaborar un plan estratégico para el departamento de Ayacucho.

Luego de las primeras consultas y de presentar la metodología, la gente ha manifestado un gran interés por contribuir en este proceso de planificación que se organizaría de manera participativa. Fueron sobre todo los alcaldes que ya habían participado en procesos similares, los que más dieron a conocer sus expectativas. Sin embargo, hubo críticas en términos de que un proceso de ese estilo "no es para siete meses" y de que el CTAR debe cambiar "los mismos estilos y mismos vicios del gobierno anterior" y combatir la corrupción. Frente a esas opiniones, los representantes del CTAR mostraron una limitada voluntad de diálogo y de querer discutir la propuesta metodológica, calificándolas de "poner piedras en el camino", "poner en la agenda los problemas que se le ocurre a cualquier dirigente" y de "subjetivas apreciaciones que buscan protagonismos", entre otras apreciaciones.

En este contexto finalmente se conforma, mediante una resolución presidencial regional, el grupo impulsor para la integración del plan estratégico del departamento —integrado por representantes del CTAR, los sectores, la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, las municipalidades y las ONG—, a quien se le encarga las siguientes funciones: a) elaborar las bases y lineamientos del plan; b) elaborar los términos de referencia para la captación de los consultores externos; c) preparar las mesas de concertación provinciales; y d) prestar apoyo técnico y logística al consultor en todo el proceso de elaboración del plan.

Si bien en el grupo impulsor aún se discutía las ventajas y desventajas de contratar un consultor externo, ya que se pensaba que esta estrategia garantizaría el plan pero no contribuiría a crear capacidades regionales para conducir el proceso, el CTAR, en coordinación con una ONG, optó de manera unilateral por contratar a uno. A partir de esta decisión, el papel del grupo impulsor, que inicialmente debía dar legitimidad al proceso y garantizar que fuera manejado en forma

participativa, disminuyó considerablemente. Las decisiones sobre los instrumentos, el cronograma y los participantes son tomadas únicamente entre el CTAR, la empresa consultora y la ONG, que asume un tercio del pago a la consultora.

En este contexto se capacitaron rápidamente a facilitadores en las provincias, se instalaron una serie de mesas temáticas para trabajar sobre la base de formatos establecidos, y se organizaron una serie de talleres. Finalmente, después de pocos meses, se cuenta con un borrador del plan estratégico. Como producto adicional, se han instalado mesas de concertación para el desarrollo en todas las provincias en las cuales estas instancias no existían previamente, para de esta manera hacer patente el aporte del CTAR al desarrollo del departamento de Ayacucho al año 2011, ya que la propuesta del PROMUDEH y su estrategia para la lucha contra la pobreza (ver más adelante las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza), fue considerada desde el principio como inoportuna y no acorde con la gestión del CTAR que "impulsaría el desarrollo del departamento".

A fines de julio, el CTAR presentó en una reunión en la que participó un considerable número de personas (si bien hubo más representantes de las municipalidades y de los sectores que de la sociedad civil), el plan estratégico del departamento de Ayacucho, un documento que durante el mes de agosto estaba en consulta. En esta ocasión se demostró el fuerte interés del sur del departamento: representaciones de Sucre, Lucanas, Huancasancos, Parinacochas y Páucar del Sara Sara se comprometieron en apoyar lo que se decidiera en Huamanga. Como la integración vial del sur y centro del departamento es un elemento muy importante del plan, se tuvo la impresión de que los largos años de olvido del Sur y la desintegración del departamento podían superarse.

Si bien los alcaldes han planteado que no sólo se elabore un plan departamental, sino que también se brinde asistencia técnica y orientación para formular los planes de desarrollo provincial (sobre todo en las provincias de Cangallo, Huancasancos, Sucre, Lucanas, Páucar del Sara Sara y Parinacochas), esto aún no se ha logrado. Existen avances preliminares y algunas personas han participado en capacitaciones y en diferentes talleres sobre el proceso de planificación departamental, pero todavía se requiere de apoyo externo, tanto económico como profesional, para que también en esas provincias se cuente con las herramientas de gestión necesarias para lograr el

desarrollo provincial. Lo que sí se ha conseguido es reforzar el interés de parte de las municipalidades que, además, estarían dispuestas a proporcionar algunos recursos para el proceso de planificación. Queda pendiente garantizar una participación real de la población (sobre todo de las mujeres) y de sus organizaciones.

La mesa de concertación para la lucha contra la pobreza

En enero del año 2001, a través de un decreto supremo, el PROMUDEH dispuso la instalación de una mesa de concertación para la lucha contra la pobreza, tanto a nivel nacional como a nivel departamental, provincial y distrital. Para el PROMUDEH, la conformación de la mesa de concertación se inscribe en la siguiente lectura de los problemas (acertada, por cierto, sobre todo para la realidad ayacuchana): a) la alta prevalencia de la población en situación de pobreza; b) el hecho de que los enfoques manejados por el Estado no hayan tenido los resultados deseados; c) la limitada efectividad de las intervenciones de desarrollo; d) la deficiente coordinación entre los programas; y, e) la escasa transparencia en la gestión de los programas sociales.

Los objetivos propuestos para la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza son:

- Concertar políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y de género.
- Lograr una mayor eficiencia en la ejecución de los programas comprendidos en la lucha contra la pobreza.
- Institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado.
- Lograr la transparencia e integridad en los programas de lucha contra la pobreza.

Posteriormente, se le asignó otra tarea: "Las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, a través de los Grupos de Trabajo Programáticos y la DGAEF, son los encargados de promover y coordinar las diferentes fases de formulación, integración, armonización, consulta, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y reformulación del Plan Estratégico Multianual Concertado y de base territorial para la lucha contra la pobreza" (RM N.º 084-2001-EF).

Esta Mesa se instaló en Huamanga a mediados de marzo del 2001, con la presencia de algunos representantes del PROMUDEH y del presidente de la mesa nacional para la lucha contra la pobreza, y la asistencia de casi cien personas, entre representantes del sector público, y de varias ONG, colegios profesionales, organizaciones de la sociedad civil, la iglesia católica, las municipalidades provinciales y distritales, las organizaciones de jóvenes y las organizaciones gremiales.

En el mismo acto se constituyó el comité ejecutivo de la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza del departamento de Ayacucho. A propuesta del presidente del comité ejecutivo nacional, la coordinación del comité ejecutivo departamental fue asumida por Aquiles Lanao, presidente de una conocida ONG ayacuchana; los demás integrantes son 12 representantes de organizaciones e instituciones del sector público (CTAR, Ministerio de Agricultura, COOPOP), ONG (CIDRA, un consorcio de 11 ONG ayacuchanas), organizaciones sociales (Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho, Federación Agraria Departamental de Ayacucho, Asociación de Jóvenes y Asociación de Colegios Profesionales), municipalidades (Municipalidad Provincial de Cangallo), iglesias (católicas), gremios empresariales (Asociación de Pequeños y Microempresarios de Huamanga) y agencias de cooperación internacional (SNV). Entre sus 13 integrantes, sólo hay una mujer, y es notoria la ausencia de alguna representante de la FEDECMA (Federación Departamental de Clubes de Madres), la única organización social que realmente tiene representatividad en el espacio departamental.

Así como la instalación de la Mesa respondió a una iniciativa del gobierno central, los integrantes del comité ejecutivo departamental siguieron las directivas del PROMUDEH y del Ministerio de Economía y Finanzas para formular su plan de trabajo. Si bien en ese entonces el período durante el cual asumirían las responsabilidades que se habían trazado no quedaba claro, todos los integrantes sabían que no podían asumir a tiempo completo el gran número de tareas asumidas y que se trataría de un trabajo adicional a los múltiples compromisos previamente establecidos. Esta situación, sin embargo, no se refleja en los ambiciosos objetivos que se ha trazado el comité.

En un inicio, la asistencia de los representantes del sector público a las reuniones de trabajo del comité ejecutivo departamental fue poco continua, un hecho que generó malestar entre los representantes de la sociedad civil. Sin embargo, esto se explica por la reorientación

de las políticas sectoriales, que genera reuniones intempestivas y cambio de personal, entre otros problemas. Crear relaciones de confianza entre los miembros del comité ejecutivo, quienes en su mayoría no tenían una experiencia previa de trabajo en grupo, y buscar un lenguaje común fueron tareas nada fáciles. Si bien se ha logrado contar con personal de apoyo —quien, después de algunos problemas, también percibe un sueldo—, un cuello de botella para el funcionamiento de la mesa de concertación departamental, que aún no se ha superado, es la falta de personal especializado que pueda apoyar y facilitar el trabajo del coordinador del comité ejecutivo.

Después de haberse creado las condiciones mínimas para el funcionamiento del comité (un local neutral y acondicionado, reuniones semanales, mayor asistencia y un reglamento interno), persisten como limitantes la reducida eficiencia de las reuniones de trabajo y las dificultades para poner en práctica una cultura de diálogo y relaciones horizontales. Es decir, aún no hay las habilidades y actitudes necesarias para actuar en un contexto interinstitucional y concertar acciones.

Durante la primera fase fue importante llegar a un entendimiento común de conceptos y al alcance o mandato de la mesa de concertación. Es en este contexto que se inició una discusión sobre la diferencia entre luchar contra la pobreza e impulsar el desarrollo, discusión que hasta fines de agosto del 2002 no había llegado a su fin. Si bien el PROMUDEH indica cuáles son los programas sociales sujetos a ser mejorados y vigilados, buena parte de los miembros del comité aún asocia la lucha contra la pobreza con los programas de corte asistencialista, como la ayuda alimentaria del PRONAA. EL CTAR, que paralelamente impulsaba la formulación del plan estratégico del departamento, fue uno de los principales interesados en subrayar que se trataría de procesos e instancias paralelas, uno dedicado a la lucha contra la pobreza y otro destinado a impulsar el desarrollo del departamento. Estas discusiones poco fructíferas, basadas principalmente en protagonismos institucionales y personales, hicieron que los avances iniciales fueran lentos y poco alentadores.

Esta discusión conlleva a que el comité pierda de vista la formulación de una estrategia y la definición de mensajes claros para instalar mesas de concertación en las provincias. Sobre todo en las provincias de Huanta y La Mar, la instalación de las mesas fue percibida como una acción impuesta que no respetaba las experiencias y los

esfuerzos previos. Los mensajes del estilo de "es un decreto supremo, hay que acatar la norma", no han ayudado a que los actores locales reconozcan las oportunidades y valoren algunos aspectos, como la fiscalización de los programas sociales, de cuya ineficiencia existe un sinnúmero de ejemplos, tanto en Huanta como en La Mar.

Durante el proceso de formulación del plan estratégico impulsado por el CTAR también se instalaron mesas de concertación, pero esta vez para el desarrollo de una provincia. De allí que los objetivos que se había trazado la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza fueran ubicados posteriormente en una comisión o eje temático específico. Hasta fines de julio, se habían instalado mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, o comisiones, en todas las provincias del departamento, así como en algunos distritos.

Con una clara estrategia de comunicación y acompañamiento, desde el nivel nacional hacia el departamento de Ayacucho, estas marchas y contramarchas se hubieran podido evitar, facilitando el trabajo en el departamento y evitando el desgaste entre los miembros del comité. A esto se suma el hecho de que la designación de las personas en el comité como representantes de organizaciones —y no como profesionales experimentados en enfoques de desarrollo, lucha contra la pobreza y desarrollo institucional—, demandaba una mayor orientación, sobre todo cuando las opiniones fueron (y siguen siendo) personales y no se basan en una "representación de grupos".

La difusión y discusión de las versiones preliminares de la Carta Social fueron momentos en los que se intentó llegar a los diferentes integrantes de la mesa de concertación: Estado-sociedad civil. Aparte de respaldar ampliamente las ideas fuerza postuladas, una de las principales interrogantes que se planteó fue cómo se garantizaría la aplicación de los compromisos de la Carta. Tanto las escasas acciones como el mandato de la mesa de concertación son aún poco conocidos en Ayacucho, donde algunos medios de comunicación parten todavía de la idea de que la mesa de concertación ejecutará acciones de desarrollo y asumirá la construcción de las obras o la canalización de los recursos financieros. Por eso, no es sorprendente que hasta la actualidad muy pocas personas, organizaciones o instituciones se hayan dirigido al comité ejecutivo. Una excepción sería el PRONAA que, si bien no convocó a la Mesa para el análisis de sus estrategias de intervención y la redefinición de sus políticas, se dirigió a ella con el fin de pedir apoyo en aspectos operativos para su programa de dotación

de alimentos a los comedores populares, debido principalmente a la fuerte reducción de su personal.

Aún queda pendiente una mayor claridad y consenso sobre el mandato de la mesa de concertación; la estrategia de comunicación, tanto hacia el medio huamanguino como hacia los espacios provinciales y distritales, debe mejorar. Además, con los cambios en el sector público se tendrá que determinar quiénes serán sus nuevos representantes en el comité ejecutivo. Otro de los temas pendientes, como resultado de que la población ayacuchana (sobre todo las organizaciones sociales de base) estuvo durante largos años sujeta a manipulaciones (llegando a ser chantajeada abiertamente por los funcionarios del gobierno fujimorista) es el de superar la desconfianza que existe en las organizaciones sociales de base con respecto a que participar en instancias con presencia del Estado conlleva a una pérdida de autonomía.

En los espacios distritales rurales parece haber un mayor potencial para las mesas de concertación, así como grandes expectativas de que estas instancias contribuyan a superar las condiciones de exclusión y marginación y el limitado acceso a la información. En estos espacios, la creación de mesas de concertación, como parte de la iniciativa del gobierno de transición de institucionalizar la participación ciudadana, es percibida como una gran oportunidad. Aquí, el reto sería establecer mecanismos adecuados para superar las dificultades de comunicación e información, y garantizar el acompañamiento en el análisis y la discusión de los decretos y demás documentos conceptuales, ya que el desconocimiento sobre el tema de la concertación es percibido por los alcaldes, los regidores y los integrantes de las mesas de concertación distritales como una limitación que quisieran superar.

En estos espacios se planteó una serie de temas de interés, como por ejemplo la manera de propiciar que los programas estatales y las ONG coordinen mejor su oferta de capacitación, consulten a la población sobre sus prioridades, determinen en forma participativa las fechas y evalúen su política de incentivos (pago de pasajes y hospedaje), pues las municipalidades, las mesas de concertación distritales y los clubes de madres, entre otros organismos, no pueden brindar las mismas facilidades y sus reuniones no cuentan con la misma concurrencia. Otro asunto propuesto es que se elaboren propuestas para mejorar la calidad de la educación, el desempeño de los profesores y, en menor medida, la infraestructura educativa.

Sin embargo, en el departamento de Ayacucho, las instancias públicas aún no brindan el apoyo y la información necesarios. La falta de recursos para las mesas y, sobre todo, para el trabajo en las diferentes provincias, es todavía una seria limitación.

Podemos concluir que las iniciativas del gobierno de transición, aunque impulsadas en parte de manera poco sensible, han creado condiciones interesantes para estimular el proceso de descentralización en Ayacucho. La población está en proceso de aceptar estas iniciativas. El reto es crear rápidamente las condiciones mínimas y lograr que la mesa de concertación demuestre su eficiencia, para que la participación ciudadana se institucionalice. Volveremos sobre este tema más en adelante.

El PRONNA

El Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA) es uno de los programas asistencialistas más importantes del Estado. Este organismo ha venido desarrollando una serie de proyectos alrededor de cinco líneas de acción, siendo la más importante la dirigida a "incrementar los niveles de nutrición en los grupos de mayor vulnerabilidad como son las madres gestantes y lactantes, escolares de educación primaria y niños menores de 6 años, localizados en zonas de extrema pobreza".⁸ En el caso de Ayacucho, el PRONAA toma como referencia el mapa de la pobreza, donde figuran las poblaciones con un alto índice de desnutrición y falta de alimentos, para llevar a cabo los programas de comedores infantiles y escolares, comedores populares, alimento por trabajo, módulos productivos de crianza de animales, etc.

El PRONAA Ayacucho trabaja en ocho de las 11 provincias del departamento, en dos provincias de Huancavelica y en una del Cusco. Durante el 2000, tuvo una cobertura de 492 comedores populares, los cuales atendieron diariamente a unas 4 600 personas, y de 108 comedores infantiles, donde se atendió a casi 7000 niños.

En Ayacucho, fue principalmente la violencia política la que llevó a formar organizaciones de mujeres y comedores populares. Estos

8. Informe del Grupo Impulsor Nacional Mujeres por la Igualdad Real.

últimos contaban inicialmente con el apoyo de algunas instituciones privadas y, a partir de 1992, con el del PRONAA.

Las organizaciones de mujeres en Ayacucho, a diferencia de otros espacios del Perú como el caso de Lima (donde surgen principalmente impulsadas como respuesta al hambre), se constituyen a partir de dicha realidad como sistema de resistencia semiclandestino al que se sumaban, además del problema de la carestía, el de la propagación de la muerte, desaparición, represión y la violación de derechos humanos (Martínez Álvarez 1999: 13).

Según Martha Tovar, dirigente de la Federación Provincial de Huanta:

[...] por el problema socio político se da una migración de campesinos de las alturas de Huanta, los que se ubican en los alrededores de la ciudad; es cuando los campesinos sufren por la carencia de alimentos, entonces se crean cuatro comedores populares, apoyados por varias ONG y la Iglesia, como Cáritas, quienes proveen con harina, fideos, papa y otros productos de primera necesidad.

Del mismo modo, Teodora Ayme, fundadora de la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA), señala que:

Durante la gran violencia política hubo muchas matanzas. Es cuando se forma la Federación Provincial de Club de Madres, que ha sido como un eje propulsor para formar la Federación Departamental, que desde 1992 hemos venido trabajando con el PRONAA, en favor de las madres más necesitadas.

En un primer momento, el Programa de los Comedores Populares del PRONAA surgió entonces en Ayacucho como una alternativa para paliar la carencia de alimentos de las poblaciones desplazadas por la violencia política. Posteriormente, ya lograda la pacificación, se formó con el apoyo de instituciones privadas y estatales, como el PAR y el mismo PRONAA, una gama de comedores comunales en el ámbito rural que buscan atender las necesidades urgentes de alimentación de los grupos vulnerables, como los enfermos, ancianos, huérfanos y niños en edad escolar.

Parece ser una constante que los diferentes gobiernos utilicen a las instituciones de apoyo alimentario con fines ajenos a sus objetivos:

El PAD⁹ fue utilizado por el gobierno de Alan García con fines proelitistas, convocando y movilizándolo a las mujeres de los clubes de madres cuando requería mostrar que contaba con bases sociales. Esta característica será perfeccionada más adelante por el PRONAA en su relación con las organizaciones de comedores (Informe del Grupo Impulsor Nacional Mujeres por la Igualdad Real).

Esta situación se notó claramente en Ayacucho durante las campañas electorales del 2000 y 2001. Según el informe de la auditoría que se realizó al PRONAA durante el 2000, esta institución actuó con "desnaturalización e incumplimiento de los fines y objetivos de la entidad". Los informes de los promotores de alfabetización indican que:

[...] sus trabajos han sido orientados a dar charlas de sufragio para las elecciones, induciendo a votar o marcar para la reelección del ex presidente de la República y congresistas que significaba, según ellos, un buen futuro para el país [...] Se ha evidenciado que existía en determinados comedores populares muestras de cédulas de sufragio con el marcado en el cuadro que corresponde al movimiento Perú 2000, así como calendarios del ex presidente (Informe de evaluación operativa y administrativa PRONAA, Ayacucho 2001).

Esta práctica se hace aún más evidente en las entrevistas que se hicieron a las dirigentes y usuarias de los comedores populares. Teodora Ayme, quien ahora usa y dirige el Comedor Popular de Pilacucho indica que

[...] para alguna marcha o aniversario se citaba a las madres. Por ejemplo, cuando llegaba Fujimori, las asistencialistas citaban a las madres y después les pagaban. Esto pasaba más con la gente de los distritos y provincias; pero en nuestro Pilacucho las madres iban con el fin de apoyar para que no les corten los alimentos, era como una amenaza si no íbamos.

Otro claro ejemplo de manipulación política se realizó mientras se distribuía alimentos, cuando se aprovechaba para recordar a las madres que debían apoyar la candidatura de Fujimori y, además, se hacía entrega de propaganda política impresa en almanaques, cajas de fósforos y pelotas, con el símbolo del movimiento Perú 2000.

9. Programa de Atención Directa, creado por el gobierno aprista con la finalidad de otorgar subsidios, equipo y apoyo técnico a las organizaciones de base.

Cuando fuimos a recoger la última vez los alimentos, antes de la votación del 2000, el ingeniero nos dijo que votemos por El Chino, porque si El Chino pierde, de repente ya no van a recibir apoyo para sus comedores, hasta tres veces nos repitió (Susana Oré, del caserío de Bellavista. en la provincia de Vilcashuamán).

Era común entregar, por intermedio del PRONAA, "gorras, mandiles de color anaranjado, como una forma de hacer propaganda". También lo fue "la entrega de alimentos en fechas cercanas a las elecciones y el duplicar la cantidad de raciones."¹⁰

Este hecho revela la poca capacidad de negociación de las organizaciones de base en relación al PRONAA. Tanto las dirigentas como las usuarias han estado expuestas a la manipulación política, debido a la situación de necesidad en la que viven. Poco o nada podían hacer si denunciaban los casos de manipulación ante unas autoridades que jamás las escuchaban, además de las represalias, como fue el caso del caserío de Bellavista que acabamos de mencionar.

El informe de la Defensoría del Pueblo, sobre las elecciones del 2000, corrobora de manera general el

[...] mal uso de los recursos y la participación de funcionarios y servidores públicos en actividades proselitistas a favor de candidatos, en especial del candidato presidente y funcionarios que postulan al Congreso de la República (Defensoría del Pueblo 2000: 59).

De esta manera, el PRONAA ha sido bastante cuestionado (y lo sigue siendo) por su forma de trabajo, más que por sus objetivos institucionales. A raíz de ello, el gobierno transitorio se trazó como objetivo reestructurarlo. De acuerdo con la jefa del PRONAA Ayacucho durante el gobierno de transición, fue por eso que se procedió a evaluar al personal y a concentrar el trabajo en unos cuantos proyectos, en vez de ocuparse de tantos. Lo que ahora se busca es la especialización y, tomando en cuenta la drástica reducción de presupuesto, abocarse en la compra de productos locales y en la distribución de alimentos. Así, se quiere superar la imagen de una "organización con una autonomía muy limitada y orientada a mejorar la imagen pública del gobierno" (Informe del Grupo Impulsor Nacional Mujeres por la Igualdad Real).

10. Entrevista con Elizabeth León, ex candidata al Congreso por Ayacucho.

En el ámbito central y de las unidades operativas descentralizadas, esta nueva perspectiva institucional implica eliminar una serie de programas, como los de microempresas y módulos productivos, con la finalidad de concentrarse en otros claves, como los comedores populares e infantiles y los desayunos escolares, con los que se intenta librar una lucha frontal contra el problema de la alimentación y la desnutrición entre los sectores en extrema pobreza y los grupos de mayor vulnerabilidad.

Sin embargo, este nuevo discurso no tiene un asidero formal, pues aún se mantiene vigente el Plan Estratégico Institucional PRONAA 2001-2005, elaborado en el 2000, cuando el fujimorismo estaba en el poder. En lo que respecta al personal del PRONAA Ayacucho, éste sufrió una merma con la nueva administración: de 35 empleados sólo han quedado 12; esto hace dudar de la efectividad del trabajo, debido a que su ámbito de intervención sigue siendo el mismo.

Por otro lado, el PRONAA viene aplicando una política de coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Se ha establecido contactos con el sector público, aunque aún no existen convenios firmados. Esto sucede con el CTAR Ayacucho, un organismo con el que se ha conformado un comité de adquisiciones para comprar los productos a ser distribuidos en los comedores populares, integrado también por un representante del Ministerio de Agricultura. Con los sectores Educación y Salud se ha avanzado en lo que se refiere a los desayunos escolares; el PRONAA se encarga de proveer alimentos a las escuelas y el Ministerio de Salud se ocupa de supervisar la preparación de las raciones y del control nutricional de los beneficiarios.

Además, se ha pensado proponer a las municipalidades provinciales y distritales que participen en la distribución de los alimentos, encargándose de su traslado a los comedores populares a los que el PRONAA no tiene fácil acceso, pues cuenta con pocos vehículos.

Finalmente, el PRONAA ha propuesto a la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza que participe en la distribución de los alimentos y en la supervisión de los comedores. La distribución de los alimentos deberá realizarse mensual o bimestralmente, dependiendo del ámbito, para lo cual una persona tendrá que trasladarse al punto de distribución (capitales distritales) para entregar las provisiones a cada uno de los comedores programados de acuerdo con un procedimiento que incluye reuniones informativas para enfatizar el

uso de los alimentos provistos e identificar las dificultades que los comedores presenten. Respecto a la supervisión de los comedores, se deberá verificar el funcionamiento de los mismos y el uso adecuado de los alimentos (relación entre las raciones y el número de beneficiarios); evaluar el manejo administrativo; y constatar el stock de los productos existentes.

De acuerdo con lo indicado, lo que busca el PRONAA es delegar funciones con el fin de hacer más efectivo su trabajo; aunque con esto no se supera el carácter asistencialista del programa. Hasta ahora, este organismo ha resultado, a todas luces, ineficiente en lo que se refiere a reducir los altos índices de desnutrición en los grupos de mayor vulnerabilidad y de extrema pobreza en la región de Ayacucho. Todavía existe un 64.2% de la población departamental que presenta desnutrición crónica, un porcentaje muy por encima del promedio nacional, siendo aún más crítica la situación en el área rural, donde esta cifra se eleva al 67%. Por lo tanto, contar con un programa que logre disminuir los índices de desnutrición crónica es una necesidad inmediata en Ayacucho.

Escuchando a los usuarios de los comedores populares y a las dirigentas de los clubes de madres, encontramos opiniones diferentes respecto a la permanencia del Programa de Comedores Populares y a la calidad de los alimentos. Las usuarias piensan que se debe seguir apoyando "a los que más necesitan, porque no hay trabajo, por ello necesitamos de esa ayuda" (Julia Lapa, Huanta), y que "las menestras, trigo, papa seca, carne seca, pescado seco, eran de buena calidad" (Fabiana Quispe, Huamanga). En cambio, las dirigentas son más críticas y señalan que el programa no debe ser meramente asistencialista, sino un ente "generador de trabajo, a través de microempresas, de la comercialización de productos regionales como la tuna, cochinilla, tara y otros, por medio de la exportación; que el gobierno firme convenios con fines de comercio con otros países" (Martha Tovar, Huanta). Asimismo, proponen formar "talleres artesanales, microempresas y que éstos se instalen en distintos lugares y generen trabajo a las mamás y sus hijos" (Teodora Ayme, Huamanga).

Este panorama se completa con algunas organizaciones de base de Huanta que proponen que los programas de Vaso de Leche y de comedores populares desaparezcan, debido a que en las "comunidades campesinas se ha generado mucho descontento porque sólo unos cuantos reciben apoyo", y a que existe una "mala administración

de los dirigentes, quienes hacen mal uso de los productos" (Martha Tovar).

En medio de estas críticas a los comedores populares, se ha constituido el primer comedor autogestionario de la región en el distrito de San Juan Bautista, con el que se pretende "incentivar a que las mujeres tengan otra visión de querer trabajar" (María Jaulis, dirigente del comedor autogestionario). Este comedor se formó cuando el nuevo comité distrital de clubes de madres asumió la dirigencia en febrero del 2000, y observó que el comedor popular "no beneficiaba a la población necesitada, sino más bien a los trabajadores del CLAS" (María Jaulis). En estas circunstancias, el comité presidido por María Jaulis, en coordinación con sus bases, solicitó al responsable del CLAS que le facilitase el local de este organismo. Ante la negativa, acudieron a la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista, que los apoyó haciéndole entrega de un local en diciembre del 2000.

El comedor autogestionario comenzó a funcionar al día siguiente de la entrega del local. Su administración está a cargo del comité distrital y participan en él más de treinta clubes de madres, quienes trabajan de manera rotativa en la preparación y expendio de los alimentos. Se prepara de lunes a viernes un aproximado de cincuenta raciones, a un nuevo sol cada una. La población que acude al comedor está principalmente conformada por obreros, cargadores y campesinos migrantes. Se apoya también a algunos grupos de mayor vulnerabilidad, como "ancianos, enfermos mentales, huérfanos, mujeres maltratadas" (María Jaulis).

Esta iniciativa de las mujeres ha surgido sobre la base de la búsqueda de empleo, principalmente para las madres desocupadas. De acuerdo con la dirigente del comité distrital, las mujeres deben tener una mentalidad de

[...] ganar, generar ingresos, hacer que nuestro comedor sea una microempresa, un mini restaurante, y que esos ingresos sirvan para hacer préstamos a las socias que no tienen, para poder desarrollar pequeños negocios como la venta de comida, golosinas [...]

Por otro lado, vendría a ser una respuesta al trabajo asistencialista del PRONAA, que ha generado en los comedores populares una cultura de dependencia, "donde a las mamás no les importa si van a tener ingresos propios, sólo comen y se olvidan, tienen una mentalidad conformista" (María Jaulis).

El PAR

En Ayacucho, la institución pública en la cual hubo una más clara redefinición de prioridades durante el gobierno de transición, es el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) que, al igual que el PRONAA, funciona como un organismo público descentralizado (OPD) del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH).

El PAR fue creado en 1993 para brindar apoyo a las poblaciones desplazadas por la guerra que deseaban retornar a sus comunidades. Financiado casi por completo por la cooperación internacional, desarrollaba varias líneas de inversión, como el apoyo al retorno propiamente dicho, la satisfacción de necesidades básicas, la promoción económica y la del ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo, de acuerdo con la visión del gobierno fujimorista, que equiparaba el desarrollo a las "obras" y daba prioridad a la visibilidad de sus inversiones, más del 80% del presupuesto del PAR se gastó en obras de infraestructura básica: carreteras, casas y canales.

Es innegable que esta política tuvo éxito entre la población rural, la cual evalúa a sus autoridades según el número de obras y demanda, sobre todo, infraestructura. De esta manera, la gente reconoce lo que hizo el PAR, aun cuando algunas obras no hayan sido tan útiles como se esperaba. En conjunto, si bien llegó tarde en algunos casos, ahora casi no existe comunidad que no haya recibido algún apoyo de este organismo. En ese sentido, en los últimos años la presencia del Estado se ha diversificado y multiplicado en el campo de Ayacucho, y han aumentado las posibilidades de acceder a recursos y obras.

Sin embargo, la inversión del PAR fue demasiado dispersa: no se articuló con otros proyectos de desarrollo regional. Muchas obras responden más a la presión de la demanda local que a una propuesta integral de desarrollo. A pesar de que se han formado zonas de acción concentrada (ZAC) y se ha creado un comité de coordinación intersectorial, que supone una coordinación con otros sectores públicos y privados, en la práctica, la intervención del PAR se ha limitado a un trabajo aislado con las comunidades beneficiadas.

Las acciones llevadas a cabo por el PAR en el pasado representan, también, otro ejemplo de las consecuencias perniciosas del centralismo y de la descoordinación entre las entidades estatales. Por ejemplo, la provincia de Angaraes, en el departamento de Huancavelica, per-

tenece a las jurisdicciones del PRONAA Ayacucho y del PAR Huanavelica, lo que hace casi imposible que los funcionarios de ambas instituciones coordinen entre ellos y manifiesta la falta de vinculación de los OPD, incluso en un mismo ministerio.

Las intervenciones dispersas y des coordinadas hacen que los propios OPD del PROMUDEH, así como las demás entidades del Estado, hayan tenido programas y actividades similares. Casi todos los OPD trabajaban con microempresas, y tanto el PAR como FONCODES, PRONAMACHCS, PERT y los municipios, han construido carreteras. Pero no coordinaban entre ellos ni, mucho menos, había esfuerzos por unificar criterios de trabajo.

La descoordinación se repitió dentro del mismo PAR en Ayacucho, donde, al menos hasta el año pasado, no hubo una articulación entre los responsables de las distintas líneas de inversión. Un ejemplo es el trabajo, por separado, de los promotores comunales y los promotores productivos. Tampoco hubo voluntad política de coordinar entre las distintas entidades públicas, privadas, municipios, iglesias y organizaciones de base. Más que un proceso de concertación que racionalice los esfuerzos y recursos, se terminó por fragmentar las intervenciones. Eso llevó a la superposición de funciones, la duplicidad de actividades y la concentración en los mismos ámbitos de trabajo.

Durante el gobierno de transición, en febrero del 2001, el PROMUDEH reajustó todos sus programas. En el caso del PAR, advirtió "una notable dispersión de líneas de acción", lo que llevó a concentrar sus actividades en dos líneas de trabajo: el fortalecimiento de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía, por parte de la población afectada por la violencia política; y la rehabilitación de la infraestructura social y económica, destruida por la violencia política. El PAR "deberá transferir... a aquellos sectores u organismos públicos pertinentes (Transportes, Vivienda, RENIEC, Gobiernos Regionales, Defensoría del Pueblo)" los demás programas y acciones (PROMUDEH 2001).

Según el entonces gerente zonal del PAR en Ayacucho, el 70% del presupuesto de este año se dedicará a actividades de promoción social y el 30% a inversión en infraestructura. El problema es que esta re orientación no necesariamente coincide con las preferencias de la población, quien ha adoptado el discurso "desarrollista" del gobierno anterior (y de algunos gobiernos locales y ONG), y sigue solicitando "obras".

El dilema del PAR, para cumplir con sus nuevos objetivos, es que la población tiene una limitada capacidad para elaborar y canalizar sus demandas. Ello incluye el peligro de que se impongan programas e ideas que, aunque bien intencionados, no tomen en cuenta los intereses de la gente. Aunque parezca contradictorio, superar la fragmentación de la sociedad civil (un tema que trataremos enseguida) y formar interlocutores capaces de negociar con las entidades del gobierno, deben ser prioridades del Estado democrático.

La fragmentación de la sociedad civil

Una descentralización eficiente requiere de la participación de la sociedad civil, y que ésta sea capaz de negociar con los gobiernos de diferentes niveles. Sólo una sociedad civil fuerte y organizada puede asumir la vigilancia de las autoridades y, de esta manera, garantizar una mejor rendición de cuentas y más poder a los ciudadanos. Esta situación no se da en Ayacucho.

A fines de 1999, luego de 17 años, el departamento de Ayacucho dejó de ser considerado una zona de emergencia y los militares fueron abandonando paulatinamente el control que habían ejercido sobre él, sin dejarlo del todo, por cierto (véase el artículo de Mariano Aróns sobre la desmilitarización en Ayacucho en este volumen). Debemos tomar en cuenta esta fecha, en tanto que puede ser un buen punto de partida para evaluar las características y el comportamiento de los distintos actores de la sociedad civil regional, ya sin el tutelaje militar que en muchos casos forzaba, limitaba e incluso anulaba sus acciones. Esta fecha nos permitirá además vincular los procesos políticos regionales y nacionales, teniendo en cuenta que paralelamente se iba produciendo el derrumbe del régimen fujimorista, con lo cual importantes sectores de la sociedad civil empezaban a mostrar un dinámico protagonismo.

De otro lado, en los últimos años Ayacucho ha combinado un conjunto de variables que han marcado su historia más reciente. Además de haberse visto afectado por la violencia política, este departamento tiene altos niveles de pobreza extrema y está vinculado al narcotráfico. Todo esto ha mermado las posibilidades de que surjan actores sociales dinámicos, y ha creado una profunda debilidad institucional. Como resultado de ello, han sido principalmente los agen-

tes externos (el Estado, las ONG y las iglesias católica y evangélica) los que han ido definiendo el curso de la política regional.

La precariedad económica y la destrucción del tejido social son, probablemente, las causas principales de que en Ayacucho exista actualmente un clima social de extrema fragmentación, donde reinan la desconfianza, las acusaciones y los chismes. El común denominador que de vez en cuando une a los diferentes sectores sociales es el hecho de ser ayacuchano. Sin embargo, cuando se forman alianzas, es por lo general en contra de algo o alguien —casi siempre una autoridad que, ni bien asume el cargo, se ve confrontada con una avalancha de denuncias en los medios locales—, y muy pocas veces sobre la base de propuestas.

Los dirigentes de las organizaciones sociales se encuentran en una situación ambigua: muchos contribuyen al clima hostil con denuncias a menudo infundadas, pero a la vez son víctimas de ellas. En ese sentido, cualquier esfuerzo por organizar a la sociedad civil enfrenta obstáculos a veces insuperables.

Para aproximarnos al panorama de la sociedad civil regional ayacuchana, hemos escogido los siguientes sectores: el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FDPA); la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA); el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE); y los distintos colectivos juveniles.

El Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FDPA)

Durante los años sesenta, la ciudad de Ayacucho sufrió una serie de cambios producto de un acelerado proceso de modernización. El crecimiento urbano, aunque lento, empezó a ser visible desde comienzos de esa década. Asimismo, la reapertura de la Universidad de San Cristóbal de Huamanga a fines de la década anterior, no sólo influyó en la vida académica local, sino que logró atraer a muchos estudiantes y docentes de otros departamentos, dinamizando la economía y la vida política urbanas. Fue así que empezó a aparecer un conjunto de organizaciones sociales que incidirán notablemente en la vida política ayacuchana en los siguientes años, destacándose entre ellas la Federación de Barrios y la Federación de Estudiantes de la UNSCH. Ambas organizaciones se constituyeron en el embrión que daría origen al Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FDPA) a mediados de los años sesenta.

Con el tiempo, el FDPA fue incorporando a las instituciones más representativas de la sociedad civil ayacuchana: el gremio de maestros, los gremios de artesanos, los colegios profesionales e, incluso, la Cámara de Comercio, entre otras. Durante esos años se lograron algunas reivindicaciones regionales, tales como mayores rentas para la UNSCH. Una de las intervenciones más importantes del FDPA ocurrió durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde, cuando se intentó recortar el presupuesto de la UNSCH. Este hecho fue interpretado como un atropello a los intereses ayacuchanos, y el FDPA encabezó una protesta que congregó prácticamente a toda la sociedad local. Durante los años setenta, y como resultado de un proceso de radicalización política y de los intentos de manipulación del Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso, esta organización entró en franco receso, perdiendo todo poder de convocatoria y desapareciendo prácticamente en los difíciles años de la guerra interna.

La reactivación del FDPA ocurrió a fines de 1999, cuando un pequeño grupo de dirigentes sindicales decidió convocar a los escasos gremios que aún se hallaban en actividad. En esta etapa inicial participaron el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP), la Federación Agraria de Ayacucho (FADA), la Federación de Barrios, y los sindicatos de trabajadores del sector Salud, de la municipalidad, de los mercados y de construcción civil. Entre los gremios que conforman hoy en día el FDPA, el SUTEP es el más activo y el que mayor presencia tiene. El actual presidente del FDPA —un antiguo dirigente magisterial—, explica la importancia de ese gremio: "Ellos (los maestros) están en todos los pueblos, están más adentrados con la vida cotidiana de sus lugares, y en muchos casos son los líderes de esos distritos".

Paulatinamente, se han ido reincorporando otros gremios. La junta directiva del Frente está conformada por siete miembros elegidos por un plazo de tres años.

Dado el prestigio y la historia de lucha del FDPA, esta organización prácticamente suplió el espacio dejado por los partidos políticos, sobre todo durante la efervescencia política de los últimos años del régimen de Fujimori, período en el cual encabezó la protesta ciudadana. Asimismo, el FDPA ha ido recuperando protagonismo durante estos últimos años, debido a la constante labor de sus dirigentes, sobre todo de su presidente, quien prácticamente está dedicado "a tiempo completo" a él. Sin embargo, uno de los elementos que más ha ayudado a re-

construir su imagen han sido los medios de comunicación. Los espacios periodísticos, sobre todo los radiales, juegan un rol decisivo en la formación de la opinión pública local, y han sido muy bien aprovechados por la dirigencia del FDPA, llegando a convertirse en una especie de líderes "mediáticos".

La reconstrucción del FDPA se ha ido apoyando también en la suerte de autoridad moral que ejerce este organismo sobre la opinión pública ayacuchana, amparada básicamente en el recuerdo de su desenvolvimiento en el pasado. Cuando surgen momentos de indignación pública —la crisis de fujimorismo o el rechazo hacia la mala administración edil son buenos ejemplos de ello—, los únicos referentes políticos de la ciudadanía local son, prácticamente, el FDPA y sus líderes. La gente se reúne en torno a ellos, llegando incluso muchas veces a rebasarlos. Los líderes del FDPA son conscientes del protagonismo que alcanzan en esos momentos, y en una reactualización del proverbio latino *vox populi, vox Dei*, se apoyan en "la sabiduría del pueblo" para argumentar que "el pueblo de Ayacucho se expresa a través de su Frente de Defensa", reforzando con ello la idea de autoridad moral que mencionamos.

Sin embargo, la debilidad de las organizaciones que conforman actualmente el FDPA se refleja en la organización en su conjunto, como se notó, por ejemplo, cuando la Federación de Trabajadores de Ayacucho (FEDETA) —un importante miembro del FDPA y base local de la CGTP— buscó construir algún nivel de liderazgo alternativo al existente, que compitiese con el gremio de maestros y, en especial, con su presidente. Este solo hecho —común en cualquier organización social mínimamente constituida— causó una gran polémica, siendo calificado de separatista y poniendo al FDPA al borde de un cisma. Por otro lado, la influencia directa del FDPA se limita prácticamente al entorno de la ciudad de Ayacucho y su plataforma de lucha sólo consiste en iniciativas de corto alcance.

Quizás hasta ahora, una de sus principales iniciativas ha sido la de impulsar el proceso de revocatoria del alcalde provincial, teniendo en cuenta que casi todos los sectores organizados rechazan abiertamente la actual gestión edil. El proceso electoral del 2000 y la eferescencia política vivida en ese período postergaron la iniciativa. Además, hubo dificultades para recolectar firmas, por lo cual este asunto ha quedado a medio camino hasta el día de hoy.

Se formó una comisión pero esta no funcionó [...] estuvimos abocados a la lucha contra la dictadura y a la participación en la marcha de los cuatro suyos [...] a pedido de las bases se retornó el asunto [...] no se llegó a recolectar el número suficiente de firmas.¹¹

La debilidad del FDPA también se refleja en su incapacidad para establecer alianzas con otros sectores organizados, e inclusive en un mal disimulado rechazo a los partidos políticos "tradicionales" para evitar la "politización" del Frente, según sus dirigentes.

El reemplazo de las autoridades locales, tras el vacío de poder dejado por el régimen anterior, corrobora lo que venimos afirmando. Luego de encabezar una serie de manifestaciones y de lograr estar en una inmejorable situación como para poder decidir e incluso dirigir el cambio de autoridades, éste finalmente corrió a cargo de los llamados "políticos tradicionales", teniendo en cuenta su mayor relación con las esferas de poder en Lima. A pesar de sus esfuerzos, el FDPA prácticamente se limitó a observar las decisiones que provenían de espacios ajenos a su influencia, acusando a las "cúpulas de los partidos políticos tradicionales" de haber "sorprendido con su oportunismo a las organizaciones del pueblo reunidas en el Frente". Ellos explican lo ocurrido de la siguiente manera:

Varios de ellos tenían vinculaciones con los sectores políticos de Lima. Aquí no tenían nada. Mientras las organizaciones del pueblo conformaban su comité multiinstitucional para seleccionar a sus autoridades, (los "políticos tradicionales") terminaron imponiéndose.

En realidad, el mal cálculo de sus posibilidades reales, la negativa a establecer alianzas con otros sectores organizados (incluso con los propios partidos políticos), y el sobredimensionamiento de su gestión—debido al importante espacio que se había ganado día a día en los más importantes medios de comunicación local—, terminaron cerrando el paso a cualquier posibilidad del FDPA de acceder directa o indirectamente al poder local en el actual período de transición.

Sobre la descentralización y la regionalización, el FDPA no tiene una posición definida. Sólo se apoya en generalidades, como que "son un grave problema histórico" y que "ha sido mencionado y

11. Las citas de este acápite pertenecen a una entrevista con Rigoberto García, presidente del FDPA.

utilizado en distintas oportunidades sin mayores resultados". El presidente del FDPA admite que al interior de su organización no se ha discutido la manera de encarar ambos temas, y menos aún se ha diseñado propuestas al respecto. Incluso afirma que la conformación de un gobierno regional podría ser un obstáculo porque "podría convertirse en un ente burocrático que serviría a los distintos gobiernos". El FDPA apuesta más bien por un fortalecimiento de los gobiernos locales frente a la creación de un incierto gobierno regional. Asimismo, existen algunas ideas generales en torno al control y manejo de futuros recursos para la región, como la mejor explotación económica del valle del río Apurímac y los beneficios que se alcanzarían con la explotación del gas de Camisea.

Para el entonces presidente del FDPA, el problema principal es la obtención de recursos: "si nos aseguran la llegada del dinero para el desarrollo regional, ya no interesaría la regionalización". Existe además una gran desconfianza con respecto a las personas que accederían a las esferas del poder local, como si el solo hecho de involucrarse con el Estado pervirtiese a la gente:

Los ayacuchanos también nos hemos contagiado con los mismos vicios [...] la estructura, el manejo con las coimas, las ganancias con las compras, la utilización de los proyectos esos lo van a hacer. Ahí están los alcaldes, el 99.9% están enterrados con la corrupción.

Dada esta situación, el FDPA no logra reconocer liderazgos locales. Entonces, ¿quiénes asumirían el proceso de regionalización según este organismo?

Se confiaría en las organizaciones de base, donde está concentrada la gente más necesitada, más pobre, porque es la gente que contribuye, barrios, sectores marginales. Sinceramente no encontramos una selección de gente capaz, algunas ONG, el Frente de Defensa ha buscado por ejemplo a partir del comité multiinstitucional, la selección de nuevas autoridades. No gente politizada, manoseada. Los partidos políticos intentaron dirigir los cambios, pero el Frente de Defensa se opuso para proponer gente más técnica, profesionales capaces.

La Federación de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA)

La Federación de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA) surgió a fines de la década del ochenta, en los difíciles años de la guerra

interna. Es una prolongación de los comedores populares —que se remontan a los años sesenta ya los trabajos de campo de las egresadas de la especialidad de servicio social de la UNSCH— y de los comités de Vaso de Leche —de mediados de los años ochenta—, ambas partes fundamentales de las redes de subsistencia promovidas por el Estado.

Durante los años noventa, la FEDECMA fue la principal beneficiaria de los programas de asistencia estatal, logrando convocar a más de cien mil mujeres a lo largo del departamento, quienes se agrupan en clubes de madres barriales y zonales, 107 federaciones distritales, 11 federaciones provinciales y, finalmente, la Federación Departamental, cuya sede está en Huamanga. La junta directiva de la FEDECMA es elegida cada cuatro años; la de las federaciones provinciales, cada tres; y la de las distritales y barriales, cada dos años. Teniendo en cuenta las distancias entre la capital departamental y sus provincias, y las grandes dificultades de integración del departamento, la FEDECMA ha buscado descentralizar la junta directiva, creando una instancia intermedia compuesta por tres vicepresidencias: la del Norte (La Mar, Huanta y Huamanga); la del Centro (Cangallo, Vilcashuamán, Víctor Fajardo, Huancasancos y Sucre); y la del Sur (Lucanas, Parinacochas y Páucar del Sara Sara).

Grosso modo, en el proceso de constitución de la FEDECMA, podemos observar la existencia de dos "generaciones" de dirigentes: una "primera generación" —la de las fundadoras— es la que comenzó a trabajar en los duros años de la guerra interna, a fines de la década del ochenta, llegando incluso a enfrentarse con Sendero Luminoso. En ella recayó la labor inicial de organizar la amplia red de clubes de madres en todo el departamento, así como también de entablar las relaciones con diversas ONG y organismos del Estado. En estos años iniciales, las organizaciones de mujeres —así como las rondas campesinas— se convirtieron en referentes de la participación ciudadana en un contexto de violencia política en el que los espacios públicos eran casi inexistentes.

Una "segunda generación" surgió a mediados de los años noventa, en pleno auge del fujimorismo. Este grupo alcanzó mayores niveles de formación y capacitación, debido en parte a que su presencia coincidió con el incremento progresivo de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales en el departamento de Ayacucho. Muchas de estas instituciones coordinaron sus actividades, establecieron convenios con la FEDECMA e incorporaron a las dirigentes dentro de

sus proyectos. Este hecho, del cual no gozó en su amplitud la "primera generación", abrió a este grupo un importante espacio de formación y capacitación en diversos temas (salud, educación, proyectos productivos, fortalecimiento institucional, educación ciudadana, etc.) y consolidó, además, sus relaciones con diversos organismos.

Si bien la FEDECMA ha construido una red en todo el departamento, muestra serias debilidades de organización y tiene una escasa presencia en la escena política local. La debilidad institucional puede explicarse por algunos hechos. Las relaciones de su dirigencia con las ONG y los organismos asistencialistas estatales, se han traducido en una notoria dependencia, que en muchos casos se vislumbra incluso en una influencia externa a nivel de las decisiones internas de la organización. Al priorizarse los vínculos y convenios con otras instituciones —que muchas veces significan beneficios económicos y viajes de capacitación fuera del departamento o del país—, las dirigentas del FEDECMA descuidaron el proceso de fortalecimiento de la organización. Si a ello le agregamos los débiles contactos que mantiene la dirigencia con las federaciones de clubes de madres más alejadas de Huamanga —en buena parte por los escasos recursos y las largas distancias que deben cubrirse—, podemos observar que se ha generado una marcada brecha entre la dirigencia —que se beneficia de los cursos y talleres de capacitación— y las bases, con un acceso mínimo a cualquier beneficio. En muchos casos, el contacto de la dirigencia con las bases ocurre casi exclusivamente cuando alguna institución las convoca para realizar talleres de capacitación en alguna zona del departamento:

[...] la organización no tiene recursos propios, entonces llegamos a las bases mediante las capacitaciones [...] mediante las instituciones que nos apoyan [...] (las instituciones) nos permiten llegar a nuestras bases [...]

Esta situación no ha pasado inadvertida para las bases, donde los comités del Vaso de Leche tienen una activa participación. Por ello, se cuestiona fuertemente las labores de la dirigencia y ha habido incluso enfrentamientos, lo cual ha debilitado a la organización en su conjunto.

El segundo punto —la escasa presencia de la FEDECMA en la escena política local— puede explicarse en parte como un impacto de la guerra interna, la cual debilitó a la institucionalidad ayacuchana en general.

La manipulación del temor, que se expresaba en las irresponsables acusaciones de algunas autoridades a las dirigentas más beligerantes, a quienes calificaban de "tucas" o "terrucas", ocasionaba cambios de actitud, silencios o simplemente repliegues, cuando sus demandas se politizaban o cuando tan sólo cuestionaban a algún funcionario público. Sin embargo, no podemos apoyarnos exclusivamente en este hecho. El asistencialismo estatal de los años noventa también ha colaborado con el hecho de que la FEDECMA no participe en los asuntos públicos locales. Sus líderes lo expresan en sus propios términos:

El aparato del Estado era muy fuerte [...] ellos (los representantes de los organismos estatales) ofrecían cosas, pero nosotras no podíamos ofrecer nada. [...] Como FEDECMA estábamos denunciando estas cosas (la manipulación). [...] Las socias, por miedo (a perder los beneficios) no denunciaban, se les obligaba a las socias a firmar en los planillones, si no firmaban se les decía que las retiraban del programa. Ellas sin quererlo terminaban apoyando al gobierno.

Este panorama puede ser algo matizado con la participación del FEDECMA en la administración del programa del Vaso de Leche, que es una de sus principales actividades. Cada municipio distrital o provincial está obligado a incorporar a dos dirigentas designadas por los clubes de madres para ver lo relacionado a la licitación, compra y distribución de la leche. Esta situación les ha permitido mantener cierta relación con los gobiernos locales y conocer los reglamentos, el manejo del presupuesto y las funciones municipales. En algunos casos, este vínculo ha servido para presionar a las dirigentas con el fin de que avalen las acciones de las autoridades municipales; pero en otros, ha ayudado a fiscalizar y enfrentar a dichas autoridades. Al respecto, la presidenta de la FEDECMA refiere:

Existe una negociación con las autoridades municipales, haciéndoles ver las leyes. Nosotras sabemos que el dinero que las autoridades reciben para el vaso de leche llega puntualmente todos los meses, y no puede ser posible que se demoren cinco o seis meses en comprar la leche. Nosotras les decimos que cómo es que rinden la cuenta al Estado.

Este nivel de participación, aunque precario y limitado, ha sido importante para alcanzar una mayor presencia en la política local. En los últimos procesos electorales, tanto municipales como generales, y apoyadas en la ley de cuota de participación femenina, va-

rias dirigentas fueron convocadas para participar en las distintas agrupaciones políticas en contienda, y algunas llegaron a ser regidoras. Sin embargo, ellas mismas perciben los límites de su participación:

Las agrupaciones políticas, sobre todo en la última campaña municipal, nos han utilizado como títeres, poniéndonos en el último lugar de las listas, y cuando han asumido algunas dirigentas, las autoridades electas las han puesto al trabajo del Vaso de Leche, o sea no les han designado trabajos de proyectos, caminos, carreteras. De repente los varones piensan que las mujeres sólo servimos para el Vaso de Leche, por eso tenemos un proyecto para poder preparar y entrenar a las líderes para que puedan liderar dentro de los municipios.

Por todo ello, la presencia de la FEDECMA en la vida política local ha sido muy débil. Interrogadas sobre el por qué de esta situación, ellas alegan que "no se sienten preparadas" y que requieren "más formación en temas políticos". Esta demanda se da sobre todo entre las dirigentas de mayor trayectoria, debido quizás a que han sido más capacitadas.

Un hecho que quizá puede marcar un giro con respecto a la situación de la FEDECMA, es su decidida participación en la toma del local de la Municipalidad Provincial de Huamanga, en abril del 2001. La labor del alcalde venía siendo fuertemente cuestionada por distintos sectores de la sociedad local, y ya el Frente de Defensa, espacio político donde era casi nula la presencia de la FEDECMA, había iniciado una campaña para recolectar firmas e iniciar un proceso de revocatoria. Junto con ello, un importante sector de los clubes de madres del ámbito urbano de Ayacucho, abiertamente enfrentado con la dirigencia de la FEDECMA, venía reclamando airadamente a las autoridades municipales por sus continuos retrasos en la distribución de la leche. Este sector entró en conversaciones con la dirigencia del Frente de Defensa y, casi en los momentos previos a la acción, con la dirigencia de la FEDECMA, para realizar el acto de fuerza y precipitar la vacancia del alcalde y de todos los regidores.

La FEDECMA, luego de fuertes discusiones internas (a decir de sus dirigentes), decidió encabezar la acción. Escogió para ello el día anterior al aniversario de la ciudad, un momento propicio pues la seguridad del local municipal no era muy rígida. Sin embargo, llegado el día, el grupo de dirigentas del Vaso de Leche decidió adelantarse a tomar el local, consiguiendo su objetivo. Esta acción llevó a la dirigencia

de la FEDECMA, y a los clubes de madres en general, al primer plano de la escena política local, recibiendo el respaldo de amplios sectores sociales y de distintas organizaciones, que resaltaban "el tradicional arrojo y valentía de la mujer huamanguina" y se plegaban a la medida.

Luego de este suceso, el Frente de Defensa —quien durante el fujimorismo acusó a la FEDECMA de ser una aliada del régimen— replanteó su posición y empezó a darle mayor cabida. Por su lado, las dirigentas comenzaron a participar más activamente en las reuniones del Frente, e incluso a tomar algunas decisiones. Sin embargo, ellas reconocen que no pueden hacerla siempre, porque se lo impiden sus constantes salidas al campo. De este modo, la imagen que las demás organizaciones de base tenían de la FEDECMA ha empezado a cambiar.

Pero al final, el Frente de Defensa fue quien lideró las negociaciones con los regidores para evitar el regreso del alcalde. Esto nos indica que si bien la FEDECMA ha asumido un importante protagonismo, aún no logra tener un liderazgo notorio. Por ello, a pesar del tamaño de la organización, su influencia en la política local hasta antes de los hechos referidos era casi nula. Salvo un sector de la dirigencia, la gran mayoría de la FEDECMA no consideraba los asuntos públicos como parte de sus actividades institucionales. El siguiente comentario de una de las dirigentas expresa bien esta nueva situación:

Ellas tienen miedo, tienen temor, piensan que se está participando en partidos políticos [...] nosotras como FEDECMA debemos estar en todas las luchas [...] por eso, en una reunión se decidió reincorporamos al Frente de Defensa. Estoy tratando de rescatar nuevas líderes jóvenes, que estén en la posibilidad (de participar) en la vida de la lucha social. Si nosotros no hablamos o participamos vamos a perder como protagonistas, y FEDECMA no va a avanzar. Tenemos que pasar a otro nivel, si no lo hacemos nos vamos a jubilar y moriremos en la FEDECMA.

La crisis de los sindicatos: el SUTE

Los problemas que atraviesa el Frente de Defensa se reflejan también en las organizaciones que lo integran. El SUTE es el más activo de los gremios que forman el FDPA, pero está prácticamente desarticulado. El disloque no sólo se refiere a la desarticulación con el sur del departamento, sino también a la disgregación del gremio en la misma capital departamental, Huamanga.

Si bien la estructura formal señala que el SUTE Ayacucho (SUTE A) es el máximo representante de los sindicatos dentro del departamento, el SUTE Huamanga (SUTE H) es quien tiene un mayor grado de actividad, lo cual acentúa la pérdida de legitimidad del primero. Esto se evidenció cuando sus secretarios generales se enfrentaron en los medios radiales locales, por la propiedad legal de la Casa del Maestro. Mientras el SUTE A manifestaba que por estatuto ese local le pertenecía, el SUTE H sostenía que "ante el dejamiento del SUTE A, nosotros hemos reaccionado y por eso nos pertenece esa función, tampoco podemos dejar la casa abandonada".

Sin embargo, la pérdida de legitimidad del SUTE se debe a otros motivos. La desestructuración de los sindicatos se inició en los años ochenta con la atomización de la izquierda y se consolidó con la práctica antisindical del fujimorismo en la década del noventa. Pero fue, sobre todo, la crisis económica la que generó la reorientación de muchos de los miembros del SUTE Huamanga. Algunos formaron la Asociación de Cesantes y Jubilados de Educación de Ayacucho (ADCIJE), que se dedica a la prestación de recursos económicos bajo la modalidad rotativa entre sus miembros. El hecho de que la ADCIJE privilegiara el apoyo económico y descuidara la labor sindical, fue muy criticado por el SUTEH. En palabras de Juan de Dios Romaní, el secretario general del SUTE Huamanga, "esto no permite recuperar integralmente la organización del SUTE, porque se centran en los asuntos económicos".¹²

Sin embargo, esta "desindicalización" no se limita a la ADCIJE. En el mismo SUTE es notoria la pérdida de las prácticas y actitudes sindicalistas, así como la limitada prioridad que se le da a la posibilidad de retomarlas. El mismo Romaní reconoce que "nuestra prioridad es la sobrevivencia como personas, no hay dinero. Eso nos lleva a privilegiar el trabajo por nuestras familias, después recién está el sindicato. Ya no es como antes". En este sentido, la frase "Por una línea sindical clasista", que puede verse en las banderolas del SUTE, pertenece a una época que Romaní recuerda con nostalgia, cuando "el sindicato estaba antes que cualquier cosa". Ahora, en cambio, "el sindicato está después de la familia, trabajo 24 horas por mi familia y recién en las horas libres trabajamos por el sindicato".

12. Entrevista con Juan Romaní, secretario general del SUTE Huamanga.

Es evidente que la debilidad del SUTE repercute en su capacidad de negociación con el gobierno. Después de que en diciembre del 2001 se cambiara al presidente del CTAR, el SUTE presentó una propuesta a la Dirección Regional de Educación de Ayacucho (DREA), que fue descartada. Romani lo interpreta como producto del manejo político corrupto del fujimorismo, según él todavía presente en los diferentes niveles de poder en Ayacucho. Bajo esta percepción, se sostiene que la principal tarea del SUTE es la de moralizar los diferentes niveles de la DREA en Ayacucho. Por ello, "sólo estamos trabajando ahora presionando a los directores de las USES para la reorganización de la DREA, por corrupción y malversación".

En el mismo sentido de moralización, el SUTE cuestiona la resolución 016 que otorga amplias facultades a los directores de los colegios. Según Romani, el SUTE Huamanga "va a ver la petición de nulidad de esta resolución" que, en lugar de promover la descentralización de la educación, ha sido interpretada "por los directores como leyes que le permitieron construir sus feudos, sus haciendas". Según el sindicato, la resolución fomenta la prepotencia de los directores, el nepotismo y la impunidad, pues "cuando se trata de fiscalizar a algún director, éste se ampara en esta resolución e incluso puede solicitar tu expulsión del plantel o acusarte arbitrariamente".

Se considera necesario descentralizar la educación, porque "se debería desarrollar políticas de educación con contenidos locales, de la región, ya no impuestos desde Lima". Sin embargo, ante la pregunta de cómo hacerla, el secretario general del SUTE Huamanga admite que "no tenemos idea en estos momentos de cómo hacer la descentralización. No hemos tenido la curiosidad de averiguar esto".

Los colectivos juveniles

En los últimos años se ha dejado atrás la supuesta apatía y el desinterés político de la "generación X", y se han formado varias agrupaciones juveniles en Ayacucho, en su mayoría minúsculas, lo que refleja la fragmentación de la sociedad civil. Estas agrupaciones tienen nombres como Colectivo Arguedas, Ama Qunqanapaq o Jóvenes por la Verdad, y tratan de llenar el vacío político que dejó la juventud de los años noventa.

Al igual que en otras zonas del país, los jóvenes ayacuchanos, principalmente los universitarios, reaparecieron en la escena pública te-

niendo un rol protagónico en las distintas jornadas de protesta contra el régimen fujimorista a fines de la década pasada. Este escenario fue propicio para el surgimiento de distintos grupos juveniles, los que empezaron a reunirse en tomo a la necesidad de expresar colectivamente su rechazo a ese régimen. Sin embargo, sus acciones tuvieron muchas limitaciones debido a un conjunto de factores internos y externos.

En un principio, como consecuencia de muchos años de repliegue y represión, tanto los grupos juveniles ayacuchanos como sus líderes eran muy cautelosos. Se mostraban tímidamente en público, arriesgándose en todo momento a ser llamados "senderistas". La versión que circulaba en los ambientes universitarios sobre la infiltración de muchos agentes del SIN en las protestas, enrarecía aún más el ambiente.

Un paso necesario para fortalecer la presencia juvenil fue la reconstrucción de la Federación Universitaria de San Cristóbal de Huamanga (FUSCH), otrora símbolo de la organización de la sociedad civil local, de la cual surgieron muchos dirigentes sociales y políticos ayacuchanos. Hacia fines del año 2000, un grupo de dirigentes universitarios perteneciente a una junta transitoria,¹³ organizó y convocó a elecciones para la junta directiva de la FUSCH. Cabe decir que desde 1977 no se habían realizado elecciones universitarias masivas, debido a que ese año algunos sectores vinculados al Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso tomaron el control de dicho gremio estudiantil y de ahí en adelante, las distintas juntas directivas sólo fueron nominales. Las elecciones estudiantiles del 2000 —que tuvieron además como telón de fondo el derrumbe del régimen fujimorista— fueron, entonces, un momento importante en el proceso de reconstrucción de las organizaciones sociales de Ayacucho.

Al final, ganó las elecciones una lista cuyas principales reivindicaciones eran mejorar la calidad académica de la UNSCH y lograr la participación política de los universitarios en los asuntos públicos. Los integrantes de esa lista tenían alguna experiencia en la organización universitaria (como miembros de centros federados y tercios estudiantiles) y en grupos religiosos, y algunos habían pasado fugazmente por agrupaciones políticas. Una vez en el cargo, el flamante presidente de la FUSCH expresó que el rol que les había tocado era "transicional", ya que su principal labor era reconstruir el gremio estudiantil:

13. Muchos de estos dirigentes habían encabezado las protestas públicas contra el fujimorismo.

"Todavía la gente (de la universidad) no asimila cual es el rol de la Federación, todavía no conocen que ese papel (de enseñar) nos ha tocado a nosotros".

Por ello, desde que esta lista dirige el gremio estudiantil, se ha abocado a reconstruir los centros federados en las distintas facultades, fortaleciendo los existentes mediante elecciones y reorganizando aquellos en los que éstos no existían. También ha tenido una presencia activa como fiscalizadora de las autoridades universitarias, llegando a tener niveles de enfrentamiento. De otro lado, la FUSCH ha terminado acogiendo los reclamos del personal administrativo y de los trabajadores de la UNSCH, ayudando y en algunos casos supliendo a los sindicatos en esos estamentos universitarios.

En cuanto a los reclamos por mejorar o recuperar el nivel académico, la junta directiva de la FUSCH ha tenido un rol protagónico dentro de la universidad, al solicitar y vigilar la reorganización de algunas facultades. Según esta junta, algunos obstáculos en este proceso son los siguientes:

A los malos docentes no se les puede sacar, podría estarse violando sus derechos, pero la ley los obliga a capacitarse, entonces que se capaciten. Sin embargo, a veces la culpa también es compartida, los estudiantes no se esmeran en sus estudios y caen a veces en actitudes corruptas frente a los docentes. Existe desactualización en la mayoría de los profesores, producto del centralismo de la información, y también de los bajos sueldos que les impide capacitarse. Habría que redefinir las carreras universitarias en función del mercado local y las necesidades de la región.

Conscientes de la diferencia que hay entre la formación universitaria de Lima y la de provincias, suelen utilizar el Internet para informarse y ponerse en contacto con otras redes y colectivos juveniles del país. Este medio también es utilizado para participar en discusiones sobre la política nacional.

Cabe destacar que desde el inicio de su gestión, la junta directiva de la FUSCH (probablemente en búsqueda de referentes políticos) se acercó a algunos dirigentes políticos nacionales y ha llevado a la universidad algunos temas de discusión política.¹⁴ Sus miembros lo explican de esta manera:

14. La FUSCH ha sostenido reuniones con Javier Diez Canseco, Rolando Ames, Francisco Guerra García, Alfonso López Chau, entre otros, y ha organi-

(Nuestra) propuesta era de carácter político, porque veíamos que en la universidad hay un apoliticismo terrible, y un tecnicismo que está imperando, y a nada bueno conduce a la sociedad. Eso nos condujo a participar en las elecciones a la FUSCH, y desde ahí luchar por lo que creemos y por lo que queremos.

En general, el protagonismo de los jóvenes hizo que muchas instituciones locales (municipios, CTAR, ONG, etc.) incluyeran en algunas de sus actividades a los colectivos juveniles. Esto ha hecho posible que los jóvenes tengan un cierto nivel de participación —aunque limitado y supervisado— en esas instituciones. A su vez, les ha permitido capacitarse dentro y fuera de Ayacucho.

Sin embargo, la relación que los jóvenes ayacuchanos tienen con la política y con los sectores y líderes políticos locales es intermitente y tensa. Existe aún mucha desconfianza en las organizaciones sociales y sobre todo en sus líderes.

Por otro lado, ellos no se ven a sí mismos como "políticos" y buscan tornar distancia de la "política tradicional". En ese sentido, existe una suerte de "idealización" de las prácticas políticas. Según los jóvenes, los dirigentes de las organizaciones sociales "no deben participar en la política" para no "ensuciarse". Uno de nuestros entrevistados dijo lo siguiente con respecto a una posible participación de los dirigentes del FDPA en la política:

Ya no es lo mismo cuando deciden candidatear a algún puesto público. Si vamos a luchar contra aquellos que nos gobiernan mal, resulta contradictorio querer postular a ser parte de eso.

En ese sentido, los dirigentes de la FUSCH comparten un estado de ánimo "generacional". Como mencionábamos antes, lo que más motivó a los jóvenes a salir a las calles (por no decir lo único), fue el rechazo al régimen fujimorista. Una vez caído éste, muchas agrupaciones juveniles se dispersaron o perdieron la iniciativa y la vitalidad que habían mostrado, no encontrando un impulso mayor para seguir organizadas.

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que en el camino permanecieron en pie algunos pequeños núcleos de universitarios

zado debates cuya principal temática ha sido la relación entre la juventud y la política.

que buscaban trascender lo inmediato. En general, una característica de estos jóvenes es su necesidad de abrir espacios de discusión política o de participar en ellos, aunque estas manifestaciones son aún iniciales y bastante limitadas. Algunas de sus opiniones apuntan a esa dirección:

El joven debe ser tomado en cuenta no por ser joven, sino como un ciudadano que puede aportar ideas a la sociedad. El joven está en condiciones de asumir roles, de asumir funciones y también de asumir los costos que esto depara.

(Los jóvenes) tienen que consolidarse políticamente, ideológicamente, hasta culturalmente, más allá de participar en actividades como ir al cerro a plantar árboles, que están bien, con eso solucionamos algún problema, pero debemos ir más allá.

Los núcleos interesados en la política están conformados principalmente por estudiantes de las facultades de derecho, ciencias sociales y agronomía. Cabe decir que en estas facultades hubo algunos espacios para la discusión política, alentados tanto por los estudiantes como por algunos docentes. Sobre la base de estos núcleos han surgido nuevos colectivos juveniles que también se interesan en la política.

Uno de los colectivos más activos es el José María Arguedas, conformado por un grupo de jóvenes que se reclama izquierdista. La mayoría proviene de hogares en los que existe alguna experiencia de militancia en agrupaciones de la izquierda (ID, PUM, Patria Roja, etc.), por lo que estos jóvenes idealizan de alguna manera ese pasado familiar. Cabe mencionar que en Ayacucho los discursos políticos hegemónicos casi siempre han adoptado posiciones de la izquierda. Esto se puede observar, por ejemplo, en el FDP, en la prensa local, en la mayoría de los docentes de la UNSCH y en la FUSCH.

Otro colectivo considerablemente activo es el Grupo de Iniciativa Ama Qunqanapaq,¹⁵ que busca difundir y defender los derechos humanos, y contribuir a la construcción de una memoria colectiva sobre la historia ayacuchana reciente. Éste es un grupo de jóvenes universitarios y de profesionales que colabora muy de cerca con la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y

15. *Ama Qunqanapaq* significa en quechua "para no olvidar".

Desaparecidos del Perú (ANFASEP).¹⁶ Precisamente, fue a partir de unas actividades llevadas a cabo con esta última institución que empezó a organizarse. Entre sus principales acciones están las conmemoraciones por el aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, una manifestación en contra de la presencia de Alan García en Ayacucho y el apoyo sostenido a la campaña a favor de la creación de la Comisión de la Verdad.

La contribución más importante de los jóvenes, hasta ahora, ha sido su creatividad y su entusiasmo manifestados en la protesta antifujimorista. Sin lugar a dudas, han enriquecido el debate sobre la democracia y fortalecido la conciencia sobre algunos aspectos fundamentales de la población, como los derechos humanos y la libertad de expresión. Ése es su logro. El reto para el futuro es convertir este entusiasmo en institucionalidad.

Retos para el futuro

Luego de un largo período de violencia política y de otro más de clientelismo autoritario, las organizaciones de la sociedad civil ayacuchana están atravesando un lento y difícil proceso de reconstrucción, en el que las secuelas de esos dos perniciosos períodos aún se dejan sentir. El derrumbe del régimen fujimorista les brindó una mayor capacidad de movilización y la posibilidad de reconstruirse.

Observamos, sin embargo, una gran desconfianza entre estas organizaciones, en cierta medida porque son pocos los momentos en los que han compartido espacios y construido algo juntas. Quizás el momento más notable en el que confluyeron, aunque muy brevemente, fue la protesta pública contra la pésima gestión edil, que fue un largo proceso que se inició en el llamado a revocatoria del FDPA, al cual se plegó la FUSCH, y que terminó con la toma del local de la municipalidad por algunas líderes de la FEDECMA.

También se observa una notable ausencia de liderazgos. Frente a unas organizaciones aún muy débiles, los líderes no llegan a trascender. En el caso del FDPA, su tradición histórica y los medios de co-

16. La ANFASEP se creó en 1983, en los inicios de la "guerra sucia" en Ayacucho. Debido a la represión durante esos años, tuvo una actuación pública limitada e intermitente. Esta situación empezó a cambiar a comienzos del 2001, en un contexto más favorable para la defensa de los derechos humanos y en el marco de la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

municación han evitado que se ponga de manifiesto sus limitaciones. Por otro lado, ciertos elementos externos, como algunas ONG, le han brindado asesoría en su proceso de fortalecimiento institucional, sin que ello implique necesariamente la construcción de relaciones horizontales. Esto último es más notorio en la FEDECMA, donde la relación con algunas ONG ha generado ciertos niveles de dependencia, sobre todo con la dirigencia. El FDPA y la FUSCH se han mostrado más distantes e incluso hostiles con las ONG, siendo su relación más a nivel individual.

El año 2001 ha sido bastante agitado en Ayacucho. Hubo marchas y contramarchas, toma de locales —no solamente del municipio, sino también del PAR, de la Dirección Regional de Educación, de los ministerios de Agricultura y Salud—, paros "preventivos" y paros agrarios. Por otro lado, hay organizaciones que dan señales de vida después de largos años de agonía, como la Federación Agraria del Departamento de Ayacucho (FADA) que en su reciente congreso en Chuschi (21 y 22 de junio 2001) por primera vez ha elegido a una mujer como presidenta.

¿Un nuevo auge del movimiento social? No nos engañemos. Las acciones que las diferentes agrupaciones han llevado a cabo durante estos meses reflejan más la ausencia de una capacidad de negociación que una verdadera fuerza. Los movimientos populares son, como bien dice Eguren (1998: 195):

[...] respuestas a una inaceptable situación de pobreza, de exclusión. No son esas organizaciones las que pueden conducir al país a resolver realmente sus profundos problemas (aunque pueden contribuir a ello en no poca medida).

A nuestro parecer, por muy justificadas que sean las reivindicaciones de estos grupos, reflejan sobre todo la enorme brecha que existe entre el sector público, sea el Estado o el gobierno local, y la sociedad civil. Cualquier intento de descentralización tendrá que tomar en cuenta esta fisura y los problemas que pueden obstaculizar el proceso, que analizaremos más adelante.

PANORAMA POLÍTICO Y ELECCIONES

En tan sólo un año, los peruanos han acudido a los centros de votación en cuatro oportunidades: en la primera y segunda vuelta del 2000, y

en la primera y segunda vuelta del 2001. Sin embargo, tanto "ejercicio democrático" no necesariamente se relaciona con condiciones verdaderamente democráticas, tal como quedó de manifiesto durante las elecciones del año 2000. En ese proceso electoral no sólo hubo manipulación de votos y de actas electorales, sino también fraude en el conteo: la misma campaña electoral fue escandalosa, en términos de que casi todo el aparato estatal se puso al servicio de un afán reeleccionista. Así, se llegó al extremo de que los empleados de los programas estatales de alfabetización se ocuparan, sobre todo en las zonas rurales, de captar votos para el candidato—presidente, y de que el personal del Proyecto Especial Río Cachi fabricara pequeñas banderas peruanas con papel de cometa la víspera de su llegada a Ayacucho. Aun el Ejército Peruano se ocupó de repartir afiches y víveres en las zonas rurales, así como de coordinar el trabajo proselitista con los comités de autodefensa, cuyos miembros debían asistir a las manifestaciones en apoyo del candidato oficialista.

No escapa a los ojos de nadie que ciertas instituciones estatales trabajaron abiertamente en la campaña. Así, como hemos visto, el PRONAA llegó a condicionar la entrega de alimentos para los comedores populares a la participación en los mítines oficialistas, de manera bastante eficaz, ya que dichos comedores son administrados por los clubes de madres, organizaciones que agrupan a un número considerable de mujeres de escasos recursos económicos. Por su parte, el CTAR Ayacucho, bajo la administración de Salomón González Vela, se ocupaba de coordinar con las demás instituciones públicas todo lo concerniente a la campaña.

Sin embargo, frente al arrollador aparato estatal al servicio de la campaña electoral, cierto sector de la ciudadanía, especialmente los universitarios, buscaba formas de manifestar su rechazo, que encontraron eco en algunas organizaciones de la sociedad civil, como el SUTE Huamanga, el SUTE Ayacucho y el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (aunque esta última organización, como vimos, tuvo reflejos muy lentos).

Estas manifestaciones tuvieron su punto álgido en junio del 2000, cuando ante el anuncio de un mitin de Alberto Fujimori en la Plaza de Armas, dichas organizaciones se movilizaron junto a otras, como el Comité Cívico por la Democracia, llegando a realizarse una contramanifestación de tal magnitud que cortó el paso, con piedras, a la caravana de automóviles que conducía al candidato al aeropuer-

to Mendivil Duarte. Se recuerda vivamente que fue en esa ocasión cuando Alberto Fujimori, exasperado por los gritos de los manifestantes, dijo, señalándolos con el dedo: "esos son los rezagas del terrorismo". Esta actitud no hizo más que aumentar el repudio de los manifestantes y desembocó en manifestaciones callejeras durante el resto de la jornada, en las que se apedreó el local de la SUNAT. Mientras tanto, los manifestantes fujimoristas, traídos en camiones desde distintas zonas de la provincia y de Huanta, retornaban a sus lugares de origen.¹⁷

Sin embargo, el rechazo no se traducía en una propuesta a la salida de Fujimori del poder. Eso explicaría por qué, después de que el mandatario fugó del país, algunas organizaciones universitarias quedaron sin piso y, prácticamente, sin razón de ser. Y ahí está, al parecer, uno de los retos en el proceso de reconstruir una institucionalidad en Ayacucho: dar un matiz más político, y no simplemente cívico, a las organizaciones sociales. En otras palabras, lograr que ellas piensen en Ayacucho a futuro y no solamente en circunstancias coyunturales, y evitar que sus actos respondan a un mero esquema de estímulo-respuesta.

Así, luego de todos los sucesos que propiciaron la caída del régimen fujimorista, se llegó al proceso electoral del 2001, durante el cual el panorama fue claramente distinto al del año anterior.

Elecciones del 2001, prácticas y reformulación de las candidaturas

Las prácticas ejercidas por el fujimorismo implicaban la utilización del aparato y la infraestructura estatales para sus fines reeleccionistas y re-reeleccionistas. Así, por ejemplo, la creación del comité ejecutivo departamental oficialista, en diciembre de 1999, se llevó a cabo en las instalaciones del CTAR. Este hecho se decidió en Lima, un aspecto que no es ajeno a muchas de las agrupaciones que participaron en las últimas elecciones, más aún en un proceso electoral basado en el distrito electoral único como lo fue el del año 2000. Si bien tanto el

17. Como dato anecdótico está el hecho de que, ese día, los organizadores de la manifestación habían estado repartiendo entre los participantes unos boletos que daban derecho a un almuerzo. Como consecuencia de aquella jornada, tales almuerzos no llegaron a servirse.

coordinador departamental de Perú 2000 como el secretario provincial de Huamanga presentaron más de una vez temas para la designación de candidatos al Parlamento, ninguno de los propuestos figuró entre los candidatos que la agrupación política del gobierno presentó.

Se utilizaba también a las municipalidades distritales, e incluso algunos alcaldes asumieron la coordinación de Perú 2000 en sus respectivas jurisdicciones, tal como sucedió en ciertos distritos de Huanta. Los gobernadores, por su parte, permanecieron en sus cargos con la clara consigna de trabajar por la re-reelección de Fujimori.

Para las elecciones del 2001, muchos de los otrora fujimoristas buscaron formar grupos que pudiesen llevarlos a ocupar alguna curul en el Parlamento. Así, se formaron varias agrupaciones, como Con Fuerza Perú, ligada al entorno de Absalón Vásquez. En Ayacucho, además, se creó el llamado Frente Regional Independiente. Ninguna de las dos agrupaciones llegó finalmente a competir en las elecciones del 2001, aunque sus actos son muy significativos. Por ejemplo, ya en diciembre del 2000 el alcalde provincial de Huamanga, Félix Solar, se hallaba recolectando firmas para el Frente Regional Independiente, aprovechando las oportunidades que le brindaban sus actividades ediles, tales como la inauguración de obras municipales. Sus colaboradores más cercanos eran funcionarios de la municipalidad, así como algunos funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Agricultura, sector en el que trabajó durante mucho tiempo. Luego, al no haber podido inscribir el movimiento, Solar se dedicó a visitar los locales de diversas agrupaciones políticas ya inscritas, tratando de negociar su candidatura. Al final, se lo aceptó en Todos por La Victoria. Resulta anecdótico que a pocos días de las elecciones, el candidato presidencial de su nueva agrupación lo acusara de infiltrado fujimorista.

Este comportamiento es un ejemplo de la manera en que, en algunos casos, la agrupación y la ideología no son lo que importa, sino cómo este movimiento o "partido" proporciona un vehículo para los afanes personalistas de los aspirantes a candidatos. Varios de los candidatos a una de las tres curules que le correspondían a Ayacucho en el Parlamento en las elecciones del 2001, tuvieron negociaciones de este tipo.

El discurso público de los participantes en las elecciones, incluso en los partidos políticos, fue que los candidatos serían elegidos democráticamente en su propio seno, una situación que nunca ocurrió.

Por ejemplo, el candidato número uno de Unidad Nacional (que a la postre resultó elegido), fue designado en Lima; este congresista aseguró en una entrevista que fue la candidata presidencial Lourdes Flores quien "lo invitó" a postular al Congreso:

[...] soy un católico comprometido y es en estas condiciones cuando Lourdes me hace la invitación para acompañarla en su lista parlamentaria. Nunca fui militante de ningún grupo político, pero obviamente, por mi condición de católico comprometido, tengo una doctrina social cristiana.

Lo mismo sucedió con los candidatos de Perú Posible. No fueron designados en Ayacucho, sino en Lima; en el caso de la congresista electa Celina Palomino, se sabe que estaba bien relacionada con la dirigencia nacional de su partido. Por su parte, el congresista Walter Alejos fue incluido en la lista por el propio Alejandro Toledo, a raíz de un acuerdo entre Perú Posible y el Comité Cívico por la Democracia, que lidera Alejos, como parte de una alianza con los frentes regionales para asegurar una mayor votación. El mismo Alejos dijo en una entrevista lo siguiente:

[...] presentarse a elecciones parlamentarias no estaba previsto, nosotros pensábamos al revés. primero el gobierno local, luego el regional y finalmente el nacional; pero, dada la caída tan brusca del gobierno de Fujimori y de Montesinos, el proceso se acelera y lo que era la tercera etapa, las elecciones nacionales, se constituye en la primera. Elecciones nacionales, luego vendrán las elecciones locales y después las regionales. Ante ese nuevo escenario, no queda otra cosa que definir una participación real. El Movimiento Cívico Ayacucho, siendo una alternativa regional, se une a Perú Posible, hace un pacto político, dice nosotros queremos apoyar la gestión de Alejandro Toledo y de Perú Posible, participar colegiadamente, hacer campaña y hacer que el doctor Toledo, en base al pacto de gobernabilidad que habíamos firmado en Ayacucho, sea nuestro aliado. De esa manera es que nos integramos a la lista de Perú Posible y, al final, resultó siendo ganadora.

De otro lado, en el caso de Causa Democrática, se ve cómo se aprovechan las redes constituidas por la Defensoría del Pueblo. Algunos ex empleados de esta institución, entre los que se encuentra el ex representante del Defensor del Pueblo en Ayacucho, trabajaron en la campaña del candidato Jorge Santistevan. Así, desde Ayacucho se

pudo cubrir el ámbito que equivale a la zona de influencia de la Defensoría, vale decir, el departamento de Ayacucho y los de Huanavelica y Apurímac. Una vez más, esto demuestra que, más allá de las propuestas, muchas redes políticas se articulan sobre la base de relaciones que no son ideológicas, sino laborales, de amistad, e incluso de parentesco.

En total, en las elecciones del 2001 se presentaron 39 candidatos para las tres curules que, de acuerdo con el sistema de distrito electoral múltiple, se asignó al departamento de Ayacucho. La mayor votación preferencial la obtuvo el mencionado Walter Alejos, número dos de la lista de Perú Posible, seguido de cerca por el número uno de la misma lista, Celina Palomino.

Alejos es el único de los tres candidatos electos que tiene experiencia política. Ingeniero químico de profesión, se desempeñó entre 1968 y 1985 como catedrático principal en la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, donde ejerció importantes cargos académicos y administrativos. Evangélico activo, laboró durante tres años como director nacional de Visión Mundial Internacional, y luego fue asesor del primer proyecto de ayuda a los damnificados y refugiados por la violencia, la Comisión Paz y Esperanza. Ha sido dirigente sindical de SUTE UNSCH, decano del Colegio de Ingenieros de Ayacucho y presidente de la Cámara de Comercio. En 1984 organizó el Foro de Desarrollo Ayacucho Siglo XXI, del que ya hablamos. Además, es líder y fundador del Movimiento Cívico Ayacucho, con el cual postuló a la alcaldía provincial de Huamanga en 1998, ocupando el cuarto lugar con 5 589 votos (8.91 %). En las elecciones generales del 2000 se desempeñó como jefe de campaña de Vladimir Paz de la Barra, el candidato número 33 de Somos Perú. Finalmente, presidió el Comité Cívico por la Democracia. Fue el primer congresista que instaló una oficina parlamentaria en Huamanga, cuando apenas se perfilaba su elección.

Alejos fue desde el inicio voceado como uno de los candidatos "fuertes". Celina Palomino, en cambio, no tiene trayectoria política y, además, hizo una campaña un tanto deslucida. Aún así, consiguió más de 17000 votos preferenciales, lo que fue, quizás lo más sorprendente en esas elecciones. Ayacuchana de 32 años, cursó los estudios primarios y secundarios en la ciudad de Huamanga y se graduó de economista en Lima. Hizo estudios de post grado en marketing industrial y administración de mercados. Es hija del ex candidato al

Parlamento Héctor Palomino, quien obtuvo una considerable votación en los comicios generales del 2000, también para Perú Posible, pero ya no postuló para las elecciones del 2001.

El tercer candidato electo, Héctor Chávez Chuchón, fue el número uno por la Alianza Unidad Nacional. Tiene cuarenta años, es natural de Ayacucho y quechua hablante. De profesión médico cirujano, trabaja en el Hospital de Apoyo de Huamanga y es el actual presidente de la Federación Médica Regional, que comprende los departamentos de Ayacucho y Huancavelica y la provincia de Andahuaylas en el departamento de Apurímac. Como "católico comprometido", Chávez Chuchón denunció la campaña de esterilización forzada efectuada por el régimen de Fujimori y fue invitado a declarar sobre *ese* asunto ante el Congreso de los Estados Unidos en febrero de 1998. A su retorno, fue despedido de su centro de labores. Aparte de *eso*, creó el Colegio de Médicos en Ayacucho y la Federación Médica Regional ya mencionada.

Autodeclarado "romántico enamorado de nuestra tierra ayacuquina", sus propuestas para la región no son, sin embargo, muy claras; lo principal, para él, sería "declarar en emergencia social al trapecio andino".

La elección de dos congresistas sin antecedentes políticos manifiesta la fragmentación del escenario político en Ayacucho. No hay una elite política regional que pueda reunir una considerable cantidad de votos. Eso ya se demostró en las elecciones municipales de 1998, cuando salió electo el candidato de Vamos Vecinos y anterior presidente del CTAR Ayacucho, Félix Solar, del que hablamos hace poco. Solar ganó con el 25.26% de los votos, relegando a un segundo lugar a su contrincante más cercana, Vilma Valenzuela, del Movimiento Independiente Ventura Ccalamaqui, quien obtuvo el 21.70%. Ganar las elecciones con apenas un cuarto de los votos emitidos, a pesar del masivo apoyo del aparato estatal, refleja la situación un tanto acéfala de Huamanga.

Las lecciones que deja el proceso electoral del 2001

El proceso electoral del 2001 tuvo características diferentes al del año anterior. A pesar de ello, hubo ciertas semejanzas, como el alto índice de ausentismo (sobre todo en la segunda vuelta), que se puede explicar de diversas maneras. En ciertas zonas rurales, de acuerdo con algunas

personas que trabajaron en el Colectivo de Educación Electoral,¹⁸ los pobladores ni siquiera sabían que Fujimori ya no era presidente. Por ello, les resultaba incomprensible tener que acudir a las urnas, pues hacía menos de un año que lo habían hecho.¹⁹ Hay otras razones que pueden explicar el ausentismo, como las enormes distancias que a veces hay que recorrer para votar. Así, se dan casos en que la gente debe caminar varios días para llegar a su mesa de votación, y en que familias enteras tienen que desplazarse desde los apartados lugares donde viven, y decidir quiénes van y quiénes se quedan en casa (priman en estas situaciones las razones de género, por lo que en general acuden a votar los varones).

Por otro lado, la multa prevista para quienes no votan no necesariamente empuja a la gente a votar: en muchos lugares se sabe que la multa jamás se cobrará, pues termina siendo condonada. Por otro lado, no todas las personas se ocupan de tener sus documentos al día, porque (sobre todo en las zonas rurales más alejadas) su vida transcurre al margen del Estado y no necesitan realizar trámites. Probablemente, las únicas ocasiones en que estas personas utilizan sus documentos de identidad son las elecciones.

Un aspecto que se percibe en cualquiera de los procesos electorales mencionados, es que el ejercicio democrático se limita a la campaña, a seguir de cerca los resultados, a la alegría de la victoria o al sinsabor de la derrota. No hay la idea de seguir participando en la vida política de otra manera, como por ejemplo fiscalizando a los congresistas electos. Es como si la participación de los votantes se redujera a votar.

Al margen de las similitudes entre ambos procesos, deben mencionarse las grandes diferencias: en el 2001 no hubo el despliegue del aparato estatal que caracterizó no sólo a las elecciones del 2000, sino también a las de 1995 y 1998. Así, no se vio a instituciones como el PRONAA, CTAR, PAR o PRONAMACHCS haciendo campaña, aunque quedaron rezagas de la anterior campaña oficialista: los regalos, en su mayoría víveres. Esto sucedió, sobre todo, en el caso de la candidatura de Carlos Boloña y de Carlos Maguiña, su aspirante al Congreso.

18. Véase Apel, Caro, Gamarra y Reynoso (2002).

19. Según la misma fuente, el voto en blanco de las personas que provenían de zonas muy alejadas se explica, en parte, porque no encontraban en la cédula de votación la fotografía de Alberto Fujimori, el único candidato conocido a través de la presencia del Estado, por quien estaban ya acostumbrados a votar.

¿Cómo ve el común de la gente esta situación? En la actualidad, las instituciones comprometidas con la educación electoral se encuentran discutiendo el tema. Tímidamente, se comienza a escuchar que los regalos no son suficientes y que se necesita algo más duradero, como puestos de trabajo que garanticen un ingreso estable. Ese modelo se está agotando, porque la gente que en algún momento se sintió manipulada por él (sobre todo en las zonas urbano marginales y rurales más cercanas), está aprendiendo a recibir los regalos y, al mismo tiempo, a votar por quien le viene en gana. Aunque este fenómeno no es absolutamente nuevo, últimamente ha cobrado fuerza.

INTENTOS Y EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACIÓN

Recién desde la caída del régimen fujimorista, la descentralización pasó a ser uno de los temas principales de la agenda política del Estado, por lo que en noviembre del 2002 se celebraron elecciones regionales. Sin embargo, en pleno auge del "hipercentralismo" fujimorista, hubo algunas experiencias descentralistas a pequeña escala (algunas más exitosas que otras), impulsadas por ONG, gobiernos locales y la propia sociedad civil. Veamos algunos ejemplos.

Las mesas de concertación

Entre las experiencias descentralistas a pequeña escala, quizás el caso más sonado sean las mesas de concertación que, sobre la base de un ejemplo piloto en Cajamarca, se han instalado en todo el país. Las que más sobresalen son las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, mencionadas arriba. En el ámbito ayacuchano, la primera mesa provincial se formó en Huanta (véase el artículo de Javier Ávila en este volumen). Luego el modelo se aplicó a otros lugares, de modo que en la actualidad hay mesas de concertación en todas las provincias de Ayacucho. Sin embargo, estas mesas están lejos de aprovechar todavía todo su potencial, como lo demuestra no sólo el caso de Huanta descrito por Ávila, sino en general todos los casos.

Veamos lo que ocurre en San Miguel. A inicios de 1999, una regidora de la Municipalidad Provincial de La Mar participó en un seminario sobre mesas de concertación. Interesada en el tema, se contactó con la ONG que organizó el evento. Así, en julio de ese año

quedó constituida la mesa de concertación de la provincia de La Mar. Ya se han realizado encuentros en distintas zonas de la provincia a fin de identificar los grandes problemas que la aquejan.

Sin embargo, si revisamos el acta de constitución de esa Mesa, resulta que sólo una de las casi treinta personas que la firmaron representa a una organización de la sociedad civil, en este caso, la Federación Provincial de Clubes de Madres. El resto pertenece al sector público (Unidad de Servicios Educativos, Fiscalía, Juzgado Mixto; Agencia Agraria, Subprefectura, Unidad Operativa, Ejército Peruano, EsSalud, etc.), ya algunas municipalidades distritales. El hecho es bastante significativo si tenemos en cuenta que, en el mismo documento, se consideran como miembros de la asamblea a los comités de autodefensa, vecinales y de productores, entre otros.

En diciembre de 1999 terminó de elaborarse el Plan Estratégico de Desarrollo Provincial, que se proyectó al año 2020. Este proyecto durmió el sueño de los justos, hasta que en el 2000 despertó lentamente. Sin embargo, éste es nuevamente un proyecto del sector público, con poca o ninguna participación de las organizaciones sociales. Por ejemplo, ningún representante de las más de treinta comunidades campesinas que existen en la provincia de La Mar acude a las reuniones. A más de esto, hay una fuerte rivalidad entre el distrito de Tambo y San Miguel, la capital de la provincia, lo que de alguna manera genera que el plan estratégico distrital que viene desarrollando Tambo no tome en cuenta, como referente, el plan provincial. Por otro lado, los distritos selváticos de la provincia (por lo menos Ayna y Santa Rosa) prefieren relacionarse con la Asociación de Municipalidades del Valle del Río Apurímac, porque les parece lo más natural.

De esta manera, el Consejo de Desarrollo de la Provincia de La Mar (CODEPLAM), nombre actual de la mesa de concertación de La Mar, tiene una naturaleza parecida a los comités multisectoriales, en tanto reúne solamente a los representantes de las instituciones públicas de San Miguel, con el agravante de que (salvo los regidores municipales) estos funcionarios cambian constantemente, pues no están al mando de sus instituciones más de un año.

Aun así, luego de meses de llevar a cabo diversas reuniones, en el 2000 se publicó un nuevo plan estratégico, esta vez proyectado al año 2010. Por cierto, eso no significa que el proceso de concertación lamarino haya superado sus principales problemas: la gran desarticulación social y económica de la provincia, y la escasa participa-

ción de las organizaciones sociales, quienes sienten que ése no es su espacio, sino el del sector público. Sin embargo, hay ciertos visos que permiten ser algo optimistas al respecto:

Hemos aunado esfuerzos para hacemos respetar nuestros derechos [...] como hermanos y como amigos [...] Cuando no había la mesa de concertación, prácticamente cuando ibas a hacer las consultas o las gestiones en las oficinas, en primer lugar tenías que sacar la cita, tenías miedo de decir, pues te callabas cuando te marginaban, cuando te humillaban, pero ahora con la mesa de concertación nos decimos en las caras los errores que tenemos [...] entonces hemos aprendido a perder ese miedo pues [...] ahora nos hacemos respetar [...] (presidenta del Comité Distrital de Clubes de Madres de Tambo).

¿Puede ser útil, entonces, el trabajo de las mesas de concertación en un proceso descentralizador? Muchos opinan que sí, puesto que es, en principio, un trabajo abierto: "ya no se encierran unos cuantos dirigentes y acuerdan, sino que se da oportunidad a que otros participen" (gobernador del distrito de Tambo). Es decir, están surgiendo valores, aunque todavía sería prematuro evaluar su impacto, más aún en un momento de marchas y contramarchas.

Así pues, las mesas de concertación se perfilan como los espacios naturales para fortalecer la descentralización, un proceso que se basa en que la gente asuma una mayor capacidad de decisión y se valore su participación política.

A pesar de sus limitaciones, reafirmamos lo que dijimos para el caso de las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza: las mesas de concertación son un espacio alternativo de participación, que tiene la ventaja de ser reconocido por el Estado y que puede constituirse, a futuro, en una buena herramienta de fiscalización, no sólo de las instituciones públicas, sino también de las privadas, como por ejemplo las ONG. El hecho de que las organizaciones sociales desaprovechen este espacio no es irreversible. El instrumento está al alcance, sólo hace falta utilizarlo.

Los núcleos rurales de administración de justicia (NURAJ)

Un caso relativamente exitoso de descentralización se encuentra en uno de los campos donde quizás menos nos lo esperábamos: en la administración de justicia. El artículo 149 de la Constitución peruana

de 1993 considera el pluralismo jurídico en un país multicultural como el Perú y establece lo siguiente:

Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

De esta manera, la Constitución reconoce la jurisdicción comunal. Esto quiere decir que, dados los conflictos que ocurren en su ámbito territorial, las comunidades pueden legítimamente intervenir en su resolución.

Para poner en práctica esta norma constitucional, el Instituto de Investigación y Promoción del Desarrollo y Paz en Ayacucho (IPAZ) ha instalado en octubre de 1997 un núcleo rural de administración de justicia (NURAJ) en el Concejo Menor de Chaca, distrito de Santillana, que agrupa a seis comunidades. El NURAJ, integrado por autoridades comunales, se entiende como una instancia de resolución de conflictos, sin interferir en el sistema judicial. Trata casos como la agresión física, los chismes, los robos, los conflictos por tierras o el daño a los cultivos. Con su creación, se quería dar acceso al sistema de justicia a una población, integrada sobre todo por desplazados que retornan, que no puede acceder a los tribunales por falta de recursos. Se buscaba, de esa manera, contrarrestar la notoria corrupción del Poder Judicial y su trato discriminatorio con la población rural.

Debido a las buenas experiencias con el NURAJ piloto en Chaca, IPAZ, en convenio con el PAR, ha instalado varios otros NURAJ en las provincias de Huanta y Vilcashuamán, que han incorporado a sus respectivos alcaldes distritales, dirigentes comunales, representantes de la organización de mujeres, entre otras autoridades. Su éxito se evidencia en la significativa disminución de la violencia familiar y de los conflictos vecinales, debido a que sus autoridades son más eficaces y legítimas que las del Poder Judicial. Dicha eficacia se manifiesta en la rapidez con que resuelven los litigios, por sanción o, en la mayoría de los casos, por conciliación. Por otro lado, a veces los NURAJ tienen problemas porque no cuentan con fondos propios y dependen del financiamiento externo.

Los presupuestos participativos

Otro experimento mediante el cual se busca descentralizar la administración pública son los presupuestos participativos. La mayoría de las municipalidades de Ayacucho tienen escasas rentas. Por eso, los ingresos que obtienen de los impuestos (predial, alcabala y al patrimonio vehicular, entre otros) y los recursos directamente recaudados (como las tasas, las contribuciones, la venta de bienes y las multas), sólo se utilizan para las remuneraciones del personal, el pago de servicios, la compra de materiales y otros gastos que se destinan al funcionamiento continuo del órgano de gobierno local. Para ejecutar los proyectos y las obras de desarrollo, se cuenta solamente con el 70% de lo que se obtiene mediante el Fondo de Compensación Municipal, FONCOMUN; de acuerdo a la ley, hasta el 30% de este fondo puede emplearse en los gastos de funcionamiento de la municipalidad.

Frente a esta situación, algunas municipalidades están intentando desarrollar el presupuesto municipal participativo, es decir, la previsión de gastos e ingresos de la municipalidad para el siguiente año fiscal elaborada con la participación de la población, ya sea en amplias asambleas o en reuniones, en las que se debaten y priorizan los proyectos de inversión para las comunidades, y los proyectos en cuya ejecución se busca que la comunidad aporte, sea en mano de obra o con materiales. La experiencia consiste en tomar decisiones respecto al destino que ha de darse al 70% del FONCOMUN ya señalado. Aunque esta experiencia es nueva, las primeras discusiones respecto a la participación de la población en la elaboración del presupuesto municipal se dieron durante el año 2000.

En el 2001, la ejecución de obras ha sido ya presupuestada de manera participativa en los distritos de Tambillo (Huamanga) y Santillana (Huanta), así como en las provincias de Churcampá (en el departamento de Huancavelica) y Huanta. Las experiencias difieren en cada uno de estos lugares, siendo tal vez la más significativa la del distrito de Santillana, en la que el íntegro del monto del FONCOMUN disponible para inversiones (vale decir el 70%) está sirviendo para financiar obras priorizadas por las propias comunidades beneficiarias, las que han firmado, al efecto, convenios con la municipalidad distrital en los que se comprometen a aportar mano de obra y materiales, en tanto que la municipalidad se encarga de los estudios técnicos, el

equipo y otros materiales. Una experiencia muy diferente es la que se lleva a cabo en la provincia de Huanta, cuya municipalidad ha decidido presupuestar de manera participativa un 20% de los ingresos recibidos mediante el FONCOMUN. Sin embargo, este monto forma parte en la actualidad de una bolsa de apoyo social destinada a casos de emergencia. Si bien es cierto que durante las reuniones realizadas con la población de la periferia (quien supuestamente era la primera beneficiaria) se tomaron acuerdos respecto al destino de ese dinero, la municipalidad no los respetó.

Churcampa también ha destinado un 20% de los ingresos correspondientes al FONCOMUN para obras en cuya decisión toma parte la población. En este caso, no hay convenios firmados con las comunidades y es la propia municipalidad quien consulta sobre el destino de esos fondos y se encarga de la gestión directa de las obras. Así, ya existe intentos de llevar a cabo procesos participativos en ciertas municipalidades, generalmente auspiciados por una ONG. Pero, como se dijo anteriormente, ésta es una etapa incipiente. No se sabe bien hasta dónde llegará esta propuesta y qué importancia tendrá para su desarrollo las últimas elecciones municipales.

PERCEPCIÓN Y EXPECTATIVAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES ACERCA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Para saber qué opinión se tiene respecto del centralismo y la descentralización en los órganos locales de gobierno, tanto a nivel distrital como provincial, entrevistamos entre fines de noviembre e inicios de diciembre del 2001 a algunas autoridades —como alcaldes, regidores, gobernadores, jueces de paz y líderes de organizaciones sociales— de cuatro localidades del centro y norte del departamento de Ayacucho. Si bien el universo de los entrevistados no fue grande, estas entrevistas dan una idea general acerca de lo que se siente y piensa de ambos temas. Las localidades elegidas fueron las de San Miguel,²⁰ Vilcashuamán,²¹ Tambo²² y Accomarca.²³

20. Capital de la provincia de La Mar.

21. Capital de la provincia del mismo nombre.

22. Capital del distrito de Tambo, en la provincia de La Mar.

23. Capital del distrito del mismo nombre, en la provincia de Vilcashuamán.

En primer lugar, en las cuatro localidades se condena unánimemente el centralismo, el cual es visto como uno de los principales problemas del país. Los argumentos esgrimidos van desde que no permite conocer las necesidades de la gente, hasta que mantiene en total abandono a los pueblos del interior, porque todo lo bueno se reserva para Lima.

Es evidente que esta concepción tiene que ver con las situaciones absurdas que el centralismo provoca:

Hay otro centralismo a nivel regional y a nivel provincial, también a nivel de nuestra provincia, es un caso patético. Tambo tiene un promedio de 18000 habitantes de acuerdo al INEI y San Miguel tiene un promedio de 13000 habitantes. Ellos tienen menos habitantes, menos comunidades, o sea, tienen menos necesidades, pero por ser distrito capital de provincia, San Miguel recibe de 300 a 350000 soles mensuales por FONCOMUN. Tambo, con esa diferencia, con más habitantes, más comunidades, recibe solamente 70000 soles mensuales. Ésa es la mala distribución de la riqueza, ése es precisamente el centralismo a nivel de nuestra provincia (alcalde de Tambo).

Hay una sensación en los distritos —la encontramos tanto en Tambo como en Accomarca— de que los recursos se quedan en la capital de la provincia. El caso más clamoroso, como lo menciona su alcalde, es el de Tambo. Esta ciudad, más populosa y comercial que San Miguel (la capital provincial), recibe menos ayuda económica que ésta. Esto se debe a que los recursos del FONCOMUN se reparten de acuerdo a la población electoral de cada circunscripción. Según esta fórmula, una municipalidad provincial recibe siempre más que una distrital; como empleará los recursos mayoritariamente en el distrito donde se encuentra la capital de la provincia, siempre se generan desigualdades. En palabras del alcalde del distrito de Accomarca, la Ley Orgánica de Municipalidades no está diseñada en función de los distritos sino de las municipalidades provinciales.

Las situaciones absurdas no sólo se dan en los gobiernos locales, sino también en otros niveles del sector público:

Mi sector —yo trabajo en la Agencia Agraria de San Miguel— debería depender directamente del Ministerio de Agricultura y no del CTAR que nos amarra, que es un cuello de botella, tanto en lo administrativo como en lo económico. El presupuesto de la agencia directamente no lo manejamos, sino en Ayacucho. Con la descentralización priorizaríamos

nuestras necesidades. Yo le doy un caso extremo de lo que es el centralismo: combustible antes comprábamos aquí, con el dinero que nos asignaban en nuestro presupuesto; ahora el combustible lo tienen que comprar en Ayacucho y tenemos que gastar gasolina y tiempo en ir a traer los cilindros desde Ayacucho, como si en San Miguel no hubiera grifos (regidor de la Municipalidad Provincial de La Mar).

Además, el centralismo genera una sensación de abandono y de marginación en las jurisdicciones más alejadas, como lo explica la presidenta del Comité Distrital de Clubes de Madres de Tambo: "El centralismo es malo porque de cien documentos que presentamos, nos atenderán pues dos [...]".

Ahora bien, esta imagen tan negativa del centralismo hace que, por contraste, la descentralización sea vista como la gran solución, como el remedio para todos los males en las localidades más alejadas. Sin embargo, se la percibe básicamente desde la vertiente económica, en términos de una mayor asignación de recursos a ser empleados básicamente en infraestructura, en las siempre socorridas "obras", como la construcción de centros educativos, represas, trochas, carreteras y canales de riego. Se piensa, además, que es bueno que las autoridades más cercanas decidan las obras, puesto que "nadie más que nosotros conoce nuestras necesidades" (teniente alcalde de Accomarca).

Sólo algunas voces solitarias llaman la atención respecto a que un proceso descentralizador no debe limitarse a la promulgación de leyes ya la acción del Estado:

La descentralización debe ser en forma conjunta, tanto desde el Estado como de la sociedad civil, si no, sería lo mismo, que el Estado es todo. Lo más importante es la participación de la sociedad (regidora de la Municipalidad Provincial de La Mar).

Es decir, un proceso descentralizador debe partir también de la sociedad o, al menos, encontrar un buen terreno en ella:

Lo que falta es la parte organizativa. Por más que hagamos la regionalización, si desde la base no estamos bien organizados, no se va a poder hacer nada. También está el conocimiento de nuestros deberes y derechos. Son dos ejes: la parte organizativa y la implementación acerca de nuestros deberes y derechos. Se debe de organizar a todos los distritos, a todos los pueblitos. De nosotros depende nuestro desarrollo, cuando no

estamos conscientes, la gente es manipulable. Si el pueblo no está organizado, no está consciente de sus derechos y capacidades, un proceso de descentralización que viene del Estado no funciona, pura lírica nomás es (presidente de la Comunidad Campesina de Vilcashuamán).

Sin embargo, cabe recalcar que estas voces son escasas y que la mayoría de la gente piensa en la descentralización sólo como sinónimo de más recursos. Generalmente, el ejercicio de la ciudadanía, las formas más democráticas de gobierno y la participación de la gente no son aspectos que se toman en cuenta. Hay, de alguna manera, un discurso idealizado acerca de las grandes ventajas de la asignación de recursos; "si nos dan más plata, todo se puede".

Por otro lado, si bien hay unanimidad en la necesidad de descentralizar el país, no existe tal cosa cuando se trata de la regionalización. La mayoría de los entrevistados indica que la mejor manera de llevar a cabo un proceso descentralizador no es creando regiones, sino otorgando mayores atribuciones y sobre todo recursos a los gobiernos locales. Este discurso, que llamaremos la "municipalización del proceso descentralizador", lo comparten casi todos los alcaldes y regidores con los que hemos conversado (con la sola excepción del alcalde de la Municipalidad Provincial de Vilcashuamán), en tanto que la regionalización está más presente entre las autoridades que no son municipales y los dirigentes de organizaciones sociales. Es curiosa la argumentación de la presidenta de los clubes de madres de Tambo, cuando afirma que otorgar más poder a las autoridades locales, por su naturaleza más cercanas a la población, implica generar problemas de tipo doméstico, como enemistades, "envidias" y marginación.

Un argumento en favor de la "municipalización" es el fracaso de la regionalización:

La regionalización ha sido un fracaso, tan burocrático. Se aumenta más la burocracia. Se debe dar autonomía propia a los gobiernos locales, porque son los representantes de sus pueblos, dentro de sus jurisdicciones. El problema es que las elecciones municipales no son transparentes; el que tiene recursos económicos compra votos. El 80% son masa campesina. Analfabetos, y no son conscientes de su voto, se equivocan, entonces, las autoridades elegidas no son idóneas. Habría que elegir con mucho tino (regidora de San Miguel).

Esto último es algo que se repite a menudo. Si bien los gobiernos locales deben obtener autonomía, también se piensa que debe encontrarse una

manera de que las personas más capaces accedan al poder. "El alcalde no debe ser sólo un buen ciudadano [...] debe tener estudios superiores y experiencia. Habría que cambiar el sistema de elecciones y la Ley de Municipalidades (regidor de San Miguel).

Para ahondar en el discurso de la descentralización vía la "municipalización", les recordamos a nuestros entrevistados el proyecto fujimorista de descentralizar los sectores de salud y educación, entregándoselos a los gobiernos locales. Las respuestas que obtuvimos apuntaron a la incapacidad de las municipalidades para afrontar actualmente ese reto. Sin embargo, también hay un discurso acerca de que la capacidad puede crearse después, a condición de que se transfiera más recursos a los gobiernos locales. Surge de nuevo el tema económico: "si nos dan más plata, todo se puede". Obviamente, hay matices en esta afirmación, y también temores.

En suma, el discurso preponderante es el de que las municipalidades sí pueden encargarse de administrar las escuelas y los centros de salud, pero no ahora, sino cuando se hayan creado las capacidades suficientes, para lo cual la condición sine qua non es que se aumente el presupuesto de las municipalidades.

Si esto sucede respecto a la educación y la salud, nos preguntamos qué ocurre con el tema de la seguridad ciudadana, tan mencionado en estos tiempos de aumento de la delincuencia y las pandillas. Trasladamos nuestra inquietud a nuestros entrevistados y lo que hallamos es una desconfianza total hacia las autoridades policiales, que nace de la seguridad de que la institución policial se hunde cada vez más en la vorágine de la ineficiencia y la corrupción.

La mayoría de los entrevistados piensa que lo mejor es que la misma población se organice, sea en juntas vecinales o en rondas. Existe también la idea de un servicio de seguridad ciudadana rentado, una policía rural. De acuerdo con el alcalde de Tambo, ello contribuiría, por un lado, a velar por la tranquilidad de la gente y, por otro, a crear puestos de trabajo a los que pudieran acogerse los licenciados del servicio militar. Por cierto, en Tambo las ideas al respecto son más claras, en tanto que en su recién reactivada mesa de concertación un grupo se encarga del tema y cuenta con la entusiasta adhesión de todos nuestros entrevistados en el distrito:

Hace poquito hemos tenido una conversación con los de la autodefensa [...] anteriormente pues, ellos, junto con nosotros pues, han luchado por

la pacificación [...] estábamos hablando de la seguridad ciudadana, ellos deberían de trabajar en ese eje, dentro de la mesa de concertación, como subcomisión o comisión, la autodefensa pues debe hacer eso, viéndolo bien, si lo dejamos en las manos de la policía o de la DINOES, creo que no lo hacen ellos bien [...] (presidenta de los clubes de madres de Tambo).

¿Por qué tanta unanimidad en el tema de la seguridad ciudadana? Las razones son obvias: el aumento de la delincuencia guarda relación con la ineficiencia (percibida a veces como complicidad) de la Policía Nacional.

OBSTÁCULOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Como bien dice Efraín Gonzales de Olarte (2000a), "el problema del centralismo no se encuentra en el centro sino en la periferia, la cual no tiene bases económicas ni sociales para sostener un proceso de descentralización fiscal". Sólo queremos añadir que ello no se limita a la descentralización fiscal, sino que vale igualmente para la descentralización política y administrativa.

Una descentralización no bien aplicada puede ser contraproducente, e incluso aumentar las desigualdades regionales. Siempre está el peligro de que sus beneficios sean acaparados y monopolizados por caudillos regionales o locales. Está también el riesgo de un deterioro de los servicios, debido a la falta de capacidades o de recursos a nivel regional, o al desperdicio de los impuestos nacionales por parte de las autoridades locales (Burki *et al.* 1999). La descentralización, entonces, contiene una serie de riesgos y no es, de por sí, una experiencia positiva. Sobre todo, no es un fin en si mismo; es un medio que, bien aplicado, permite una mayor eficiencia en la administración pública y fortalece la democracia.

Recordemos lo que proponen Romeo Grompone (2001) y Efraín Gonzales de Olarte (2000a): para descentralizar el Estado, hay que partir de la situación concreta regional. Es decir, hay que analizar las posibilidades que las regiones ofrecen, pero también sus limitaciones, porque si éstas no se toman en cuenta, pueden obstaculizar seriamente una política bien intencionada. Nosotros partimos de ellas. En Ayacucho, las limitaciones que encontramos se refieren principalmente al espacio geográfico, la situación económica, la ausencia de una elite regional capaz de asumir un liderazgo, la falta de capacidad local, y la

poca prioridad que la población le otorga a la descentralización. Desarrollaremos brevemente cada uno de estos temas.

El espacio

Un primer problema que se presenta para la descentralización en Ayacucho, es la débil integración del departamento. Como mencionamos en la introducción, Ayacucho se divide en tres grandes espacios: el Norte, el Centro y el Sur. Esta última región está mucho más ligada a las ciudades de la costa que a la capital del departamento, como lo demuestra el artículo "Un breve perfil de la provincia de Parinacochas" de Mariano Aronés y Lenin Castillo. Este hecho pone de manifiesto la incoherencia de la administración estatal. Los coracorinos dicen sentirse "como Túpac Amaru, porque los jalan por los cuatro ángulos": en cuanto a salud y educación dependen de Ayacucho; en lo que respecta al Poder Judicial, de Arequipa; y en cuanto a la Policía Nacional, de Ica.

Lo mismo se repite a nivel micro. Desde la comunidad de Umaro, por ejemplo, que pertenece a la provincia de Vilcashuamán, hay que caminar cinco horas a la capital de provincia o a Vischongo, la capital del distrito, mientras que toma unos veinte minutos llegar en automóvil a Calca, la capital del distrito del mismo nombre en la provincia de Víctor Fajardo, y una hora a la capital de la provincia de Cangallo. También hay una desintegración en el ámbito administrativo. Para hacer gestiones en el Ministerio de Salud, las autoridades de Umaro tienen que dirigirse a Huancapi, la capital de Víctor Fajardo; para hacerlas en Educación, a Vilcashuamán; y para hacerlas en PRONAA o en el PAR, a Huamanga. Este tipo de ejemplos abunda.

La heterogeneidad del espacio afecta tanto la gestión de los alcaldes provinciales y distritales, como la de los dirigentes de comunidades, clubes de madres, comités de regantes y asociaciones de padres de familia, por lo que no sorprende que surjan discusiones en torno a un nuevo ordenamiento político-administrativo. En las provincias del Sur algunos están pensando crear un nuevo departamento, cuyo nombre sería Los Andes, integrado por las provincias de Lucanas, Parinacochas y Páucar de Sara Sara, y desde el Valle del Río Apurímac se escuchan voces que exigen la creación de una región autónoma.

El caso de Ayacucho, entonces, es muy diferente por ejemplo al de Piura que, con la frontera al Norte, el Pacífico al Oeste, el desierto

de Sechura al Sur y la Amazonía al este, se ofrece prácticamente como una "región natural". También es diferente al de San Martín que, por varias razones, ha logrado la suficiente integración como para declararse región autónoma. Es mucho más difícil definir cuál será el marco territorial de una región que incluya a Ayacucho. Las entrevistas que hemos realizado dan testimonio del problema. Walter Alejos mantiene la propuesta formulada en el Forum Siglo XXI, es decir, la de juntar los departamentos de Ayacucho y Huancavelica con la provincia de Andahuaylas en Apurímac y parte de la de La Convención en Cusco, sobre todo por "razones culturales", porque "los serranos tenemos la misma cultura, hablamos el mismo idioma"; Rigoberto García, del Frente de Defensa, opina que por razones administrativas la región "quizás" podría ser equivalente al departamento; y Carlos Condori, gerente de COOPOP en Ayacucho durante el gobierno de transición, piensa que por razones económicas habría que incluir el departamento costero de Ica.

La situación económica

Ayacucho es uno de los departamentos más pobres del país. Esto es algo que se sabe, pero que no siempre se toma suficientemente en cuenta cuando se proponen proyectos de descentralización.

En las "Conclusiones de la mesa de trabajo sobre reforma del Estado y descentralización", el grupo de trabajo sobre descentralización de Piura propone lo siguiente:

[...] dar una base económica consistente a la descentralización política, haciendo que no funcione con base en transferencias, sino en la utilización de los recursos tributarios y de otros generados por la región (siendo una parte de ellos transferidos desde la región al gobierno central) (Ortiz de Zevallos y Pollarolo 2000: 34).

Para Ayacucho esta propuesta no es más que un bonito sueño. ¿Qué se puede esperar de un departamento que, con el 2.1 % de la población, contribuye apenas con el 0.7% del producto interno nacional? Según cálculos de Efraín Gonzales de Olarte, en 1999 hubo una transferencia neta de más de 400 millones de nuevos soles del gobierno central al departamento de Ayacucho, aparte de los 45 millones para los gobiernos locales.

¿Se puede cambiar esta situación? Difícilmente, al menos en el corto o mediano plazo. Ayacucho es un departamento que depende, principalmente, de una agricultura tradicional cuya productividad es sumamente baja, en nada comparable a la de las empresas agroindustriales de la costa.

Tampoco hay industria. La empresa modelo ayacuchana es Kola Real, dedicada a la fabricación de bebidas gaseosas, que desde su fundación en 1988 ha crecido constantemente. Con el slogan "la del precio justo", ha logrado darle una identidad propia a su producto, diferenciándolo de otras bebidas nacionales e internacionales.

Según Ángel Jerí (el propietario y administrador de la empresa), "los años en que la población ayacuchana tenía plata, en el gobierno de García" y el "precio justo" de la bebida en comparación con el de las empresas transnacionales, le permitieron comenzar a crecer e instalar una sucursal en Huancayo en 1992. Este crecimiento generó una sobreproducción para el mercado ayacuchano y huancáino, por lo que se pensó en "la conquista del mercado limeño y del norte del país, arriesgándonos con optimismo". La idea era mantener la política de una bebida de calidad y de bajo precio en una zona de alta densidad poblacional y adonde llegan muchos migrantes, con un clima cálido, políticas tributarias favorables y demanda adquisitiva. De esta manera, en los años noventa Kola Real logró expandir su mercado, y construyó plantas embotelladoras en Lima y en el norte del país, compitiendo con el grupo Rivera, los fabricantes de la bebida Concordia. Además, se estableció sucursales en Bagua, Sullana, Cajamarca, Arequipa, Andahuaylas y Trujillo y se desarrollaron alianzas estratégicas con embotelladoras locales de Pucallpa, San Martín y Tarapoto. En los últimos años, luego de llevar a cabo un estudio de mercado en Latinoamérica, la empresa logró cruzar las fronteras nacionales, al tejer alianzas en Ecuador y construir una "megaplanta" en Venezuela.

Pero, ¿por qué esta empresa no continuó fortaleciéndose en Ayacucho? La respuesta de Jerí es sencilla:

La sede madre es la planta de Ayacucho, pero tenemos que pensar en el crecimiento y la magnitud de la empresa, según el lugar de su ubicación. Si hacemos un cuadro comparativo entre Ayacucho y Lima, o Ayacucho y Trujillo, o Ayacucho y Arequipa, entonces va tomando mayor auge cada una de estas plantas por sus zonas de ubicación, por estar en la costa, en zonas tropicales, por estar en zonas densamente pobladas y de gran extensión de mercados. Entonces, es por ello que estas plantas se

han desarrollado mas que la de Ayacucho, pues tiene serias limitaciones, por nuestra área, incluso desarticulada con el Sur.

Lo que sugiere Jerí es que, hasta cierto punto, cada planta se desarrolla con los capitales que se generan en su propio espacio, obedeciendo a las condiciones particulares de cada zona. Por estos motivos, en Ayacucho la empresa no ha podido desarrollarse más. Las plantas de Sullana y Lima son las más grandes, mientras que la de Ayacucho sólo tiene un valor simbólico. Hace tiempo que ya no se produce la bebida en Huamanga, y la "planta madre" cuenta actualmente sólo con 11 trabajadores, mientras que la de Lima da trabajo a 1200 personas, de un total de 4000 a 5000 empleados directos en el ámbito nacional.

Por lo tanto, la "empresa modelo" de Ayacucho ha dejado hace tiempo de ser ayacuchana. Aparte de ella, sólo quedan pequeñas y microempresas, el comercio, también a pequeña y mediana escala, y la artesanía. Queda la esperanza de que algún día llegue el gas de Camisea y de que Ayacucho será el centro de distribución, como lo prometió el ex presidente Fujimori. Queda también el turismo, que en todas las entrevistas y los proyectos de desarrollo es mencionado como la gran esperanza de la región. Sin embargo, a nuestro parecer hay mucho idealismo al respecto; hasta ahora sólo hay un proyecto digno de mención, con una inversión de millón y medio de dólares: la Ciudadela Warpa Picchu, propiedad del ciudadano belga Pierre Verbist y su esposa, la peruana Clelia Gálvez, quienes apostaron por el turismo como el "eje en potencia que tiene Ayacucho", debido al "capital turístico virgen" que tiene el departamento.

Los sitios arqueológicos e históricos como Wari, Quinua, la ciudadela de Vilcashuamán, las posibilidades no aprovechadas de convertir a la ciudad de Huamanga en un circuito turístico urbano que repotencie sus curiosidades coloniales, y sus innumerables sitios paisajistas, montañas y las variadas posibilidades de turismo de aventura son el capital virgen, turísticamente hablando, que Ayacucho no ha explotado (Clelia Gálvez).

Ahora bien, si por un lado existen estas "potencialidades vírgenes", por otro existen las debilidades y/o limitaciones que obstaculizan el desarrollo del turismo en Ayacucho. La propia Clelia Gálvez menciona que "el excesivo centralismo de los recursos económicos que el Estado concentra en Lima son la causa del retraso de las provincias". Sin embargo, existen otros problemas que escapan al aspecto

meramente económico, como la ausencia de una “cultura turística”, las limitaciones del “capital humano” (que tienen que ver con la educación), el síndrome del estrés post-violencia, la “negra imagen” que se tiene del Perú en el extranjero. Según Gálvez, si no se inicia una ofensiva estatal que “lave” el rostro turístico del país, dando a conocer su potencial y no la pobreza y la violencia, el turismo no cobrará fuerza en el país, y aún menos en Ayacucho.

La ausencia de una “cultura turística” se manifestaría en dos niveles: la ciudadanía y las instancias públicas (el Estado y los gobiernos locales). Entre los ciudadanos, “la pobre educación” sería el principal problema. Tanto en el colegio como en la universidad, a los estudiantes no se les enseña el “cuidado del medio ambiente”. La ausencia de un capital humano calificado en la universidad, que piense en alternativas de desarrollo turístico, es otro obstáculo. Por ello, Gálvez dice que “de la universidad sólo salen técnicos”.

Warpa Picchu impulsó, junto a la Dirección Regional de Industria y Turismo, una red llamada Comisión de Turismo de Ayacucho. Entre sus integrantes están el CTAR, la municipalidad y representantes de las ONG, los institutos superiores, la universidad y los artesanos. Todos ellos han llevado a cabo diferentes actividades en conjunto; capacitaciones; programas de sensibilización; y ahora, incluso, discuten la posibilidad de reabrir algunas iglesias de la ciudad. Sin embargo, las coordinaciones son mínimas. Según Clelia Gálvez, “[...] empezamos a tener miedo de perder la receptividad turística, porque mientras nosotros creemos en esto, las autoridades no creen y las personas no valoran lo que tienen”.

Después de tres años de existencia, el Warpa Picchu está todavía pagando derecho de piso en Ayacucho, debido a la falta de capacidad administrativa y/o voluntad política para fortalecer el turismo desde la municipalidad o el CTAR. En palabras de la dueña, “las instancias públicas apuestan por el turismo sólo con palabras, no existen planes integrales”.

La ausencia de industria y la deficiente explotación turística explican la importancia de los servicios como fuente de ingreso en Ayacucho. En la introducción vimos que en la ciudad de Huamanga más de la mitad de la PEA trabaja en ese sector. Eso sí tiene serias consecuencias para la administración pública y, por lo tanto, para los posibles proyectos descentralistas. El reducido mercado de trabajo en Ayacucho hace que las instituciones públicas sean vistas por la

población, sobre todo, en función de su capacidad de generar ingresos. Eliminar la burocracia significaría, en este contexto, menos puestos de trabajo.

Todo indica que Ayacucho va a seguir dependiendo de las transferencias del gobierno central. Cabe la pregunta: si la descentralización otorga más poder a las regiones ricas sin medir la diversidad del país, ¿no perjudicará a las regiones pobres como Ayacucho?

La ausencia de una elite regional

"La descentralización —dice Fernando Eguren (1998: 200)— depende de la capacidad de una región de tomar decisiones con autonomía respecto de ciertos puntos centrales", y para ello se requiere de "elites regionales capaces de orientar el desarrollo de sus respectivas regiones" (ibíd.: 199). Sin embargo, actualmente el Perú "[carece] de una elite que oriente al país hacia el logro de objetivos políticos, económicos y culturales de largo aliento. Existen grupos dominantes, pero no una elite dirigente" (ibíd.: 196).

Si eso es cierto para el país en su conjunto, en Ayacucho lo es aún más, porque ni siquiera hay grupos dominantes. Los hacendados se han ido, muchos de ellos ya antes de la reforma agraria; la precariedad económica impide la formación de una clase empresarial con visión de impulsar el desarrollo regional; la Cámara de Comercio representa sólo a los pequeños y micro empresarios y artesanos; la Iglesia Católica mantiene cierta influencia en el ámbito urbano, aunque ha perdido mucha en el campo con el avance de las sectas evangélicas. Si bien hay una vida intelectual, en nada despreciable para una ciudad provinciana tan pobre, ella está desvinculada de la política.

Pero, sobre todo, no existe en Ayacucho una clase política establecida. Como vimos, dos de los congresistas electos en los comicios del 2001 son absolutamente novatos en términos políticos. El Comité Cívico por la Democracia tiene cierto peso, pero debido a sus buenas relaciones con Lima más que a su arraigo en el electorado ayacuchano. Además, sus integrantes participaron en diferentes agrupaciones en las elecciones: por ejemplo, en las elecciones municipales de 1998, Alejos postuló con su Movimiento Cívico Ayacucho; Alberto Morote (jefe del CTAR durante el gobierno de transición) lo hizo con su Movimiento Alternativa Social; y Enrique Moya, ex rector de la Universidad San Cristóbal, fue candidato por UPP. Después de una

intervención del coordinador nacional de UPP, Alejos y Moya finalmente juntaron fuerzas; pero en las elecciones generales del 2001, volvieron a presentarse por separado: Alejos por Perú Posible y Moya por UPP.

Como en todo el Perú, la nueva figura política en Ayacucho es la del "independiente" que propaga una imagen de tecnócrata más que de político. Las lealtades partidarias se sacrifican en aras de las oportunidades del momento y sólo se recuerdan cuando la coyuntura es favorable; apenas comenzó el gobierno de Paniagua, los acciopopulistas que en las elecciones anteriores militaban en diferentes movimientos independientes, recordaron su afiliación partidaria y entregaron una lista al nuevo gobierno con propuestas para cargos públicos.

Todo esto lleva a que el escenario político y las organizaciones de la sociedad civil se fragmenten, como acabamos de ver. Generalmente, los movimientos políticos giran alrededor de dirigentes que no muestran voluntad ni capacidad para la concertación, y carecen de mecanismos democráticos de decisión interna y de continuidad, luego de realizadas las elecciones. Eso es notorio en la ciudad de Huamanga, pero aún más en las provincias, donde la migración absorbe el mejor capital humano.

Muchos de los líderes políticos locales siguen siendo caudillos que usan sus relaciones con diferentes agentes externos para tener influencia en los aparatos estatales regionales y nacionales. La inexistencia de instancias institucionales relativamente autónomas, que articulen y representen los intereses sociales, hace que la política gire alrededor de personas y no de programas e instituciones (véase el informe de Julio Cotler [1998] sobre las maniobras de un ex alcalde de Quinua para conseguir fondos de FONCODES y su manipulación de los núcleos ejecutores). El clientelismo político es todavía una enfermedad endémica en Ayacucho.

Otra constante es la poca legitimidad de las autoridades públicas. Por ejemplo, la población tiene una imagen muy mala de los congresistas: se piensa que sólo aparecen durante la campaña electoral, que prometen cualquier cosa, que después ya no se dejan ver más, y que su candidatura obedece a la búsqueda de beneficios personales. A diferencia de otros aspectos relacionados con la vida política, donde reina la desinformación, hay gente que responde inmediatamente a la pregunta sobre las ganancias de un congresista, "7000 dólares mensuales", una cifra obscuramente alta en un medio que

en cualquier mapa de pobreza figura como extremadamente pobre (Huber 2000).

Paradójicamente, si las autoridades cumplen con las expectativas, ello no es concebido como algo natural —es decir como lo propio de la función que se les ha adjudicado a través del voto— sino como un favor. No hay —ni puede haber, dadas las circunstancias— una conciencia desarrollada sobre la institucionalidad política. Todo gira alrededor de las personas, sea el alcalde, el congresista o el mismo mandatario. Cuando FONCODES construye letrinas, se le agradece al presidente de la República porque "se recuerda de nosotros".²⁴

En esta situación, son las ONG las que asumen un rol importante en la formación de una opinión pública. Ayacucho es sede en la actualidad de muchas ONG, grandes y pequeñas. Las primeras aparecieron a finales de la década de 1970 —TADEPA, CEDAP, IER— Arguedas—, en un escenario en el que la presencia del Estado era inexistente o se limitaba a la contrainsurgencia. Sin embargo, estas organizaciones se multiplicaron recién a inicios de la década de 1990, debido fundamentalmente a las secuelas de 13 años de violencia (1980 - 1993) que se traducen en múltiples problemas, como el alto índice de pobreza y el gran número de desplazados y de gente que retorna a su tierra natal. En este panorama, los espacios rurales y urbano-marginales resultan prioritarios para desarrollar proyectos productivos, de infraestructura y de asistencia a la comunidad.

La opinión pública ayacuchana considera, por un lado, que las ONG generan empleo y canalizan el dinero de la cooperación internacional. Por otro lado, existe un discurso "anticapitalista" en torno a ellas.

Son organizaciones [...] del sistema y que están orientadas a desarrollar un conjunto de actividades (agricultura, ganadería o simplemente de difusión y promoción) tendientes a mejorar la situación o las condiciones económicas de las poblaciones, en este caso del área andina. Son instituciones que trabajan por el sistema, es decir, su función es, diríamos, un poco detener movimientos sociales, digamos paliar las necesidades de la población de tal manera que estén calmadas las poblaciones [...] (profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSCH).

24. Testimonio que hemos recogido en un trabajo anterior (Huber 2000).

Un problema de fondo es la relación vertical que existe entre las ONG y las organizaciones sociales con quienes trabajan. Algunas organizaciones sociales tienen la sensación de que el dinero que consiguen las ONG se lo deben a ellas, que "pueden comer gracias a nosotros".

Todo esto ha causado que algunos sectores se opongan a las ONG, entre ellos el mismo Frente de Defensa. Pero la crítica más ácida proviene de los medios, tanto escritos como radiales. Sin embargo, es una crítica netamente destructiva, sin mediaciones ni matices,²⁵ que se limita a acusar sin proponer alternativas.

La capacidad local

La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere los poderes políticos, fiscales y administrativos a los gobiernos subnacionales. Para que este proceso funcione, es necesario que exista —aparte de los recursos financieros—, recursos humanos capaces de identificar y analizar los problemas locales, planificar las respuestas apropiadas, movilizar y administrar los recursos, y coordinar el desarrollo de las políticas que se llevarán a cabo. En otras palabras, debe haber una capacidad local lo suficientemente desarrollada como para aplicar con eficiencia y eficacia las normas legales y políticas.

En este aspecto también existen problemas en Ayacucho. Por un lado, están los gobiernos locales (sobre todo a nivel distrital) que aspiran a ejecutar proyectos sin la intermediación de terceros (entidades públicas y privadas), pero que no están preparados para manejar un presupuesto significativo. Este argumento fue utilizado por los funcionarios del régimen de Fujimori —y, por cierto, también por algunas ONG y agencias financieras— para no tomarlos en cuenta. Por supuesto se los puede capacitar, pero eso demanda tiempo y puede retardar el aprovisionamiento de servicios, lo que constituye una de las posibles desventajas transitorias de la descentralización (Burki *et al.* 1999).

25. Véase la carátula de *Línea Roja* del 19 de junio de 2001: "Mafiosas ONGs lucran con la muerte y el dolor ajeno". *Línea Roja* es, sin duda, la más primitiva —no cabe otro término— de las gacetas huamanguinas. Sin embargo. La tendencia de acusar. Muchas veces sin fundamento ni propuestas, es común en todos los medios.

Por otro lado, están los funcionarios públicos con muy poco prestigio. Hemos dicho que el sector público es visto en Ayacucho, en primer lugar, como un mercado de trabajo; eso implica, por ejemplo, que los candidatos a la alcaldía tienen que negociar un determinado número de empleos con sus seguidores. De esta manera, abundan los nombramientos directos para “cargos de confianza” y se dejan de lado los concursos públicos que permitirían escoger a los más capacitados.

Pero también está el problema de los salarios sumamente bajos que un municipio, como el ayacuchano, puede pagar a sus empleados. Si a eso añadimos la falta de una oferta cultural (Huamanga ni siquiera cuenta con una sala de cine), de escuelas adecuadas y a veces hasta de fluido eléctrico, se entiende que sea difícil encontrar personal capacitado, sobre todo en los distritos más alejados. Uno de los problemas principales, reconocido como tal por varios entrevistados (entre ellos el presidente del Frente de Defensa), es la migración de los mejores profesionales hacia centros urbanos donde hallan mejores condiciones. Aun si los salarios fueran iguales (que no lo son), resulta más agradable trabajar en Lima o Ica que en Pampacangallo o Querobamba.

La situación en el ámbito de los organismos estatales es similar. El anterior jefe de planificación del CTAR reconoce que: “[...] en cuanto a liderazgo por ejemplo, lo que yo puedo percibir es que ninguna institución pública le da el nivel que debe tener un gobierno regional”.²⁶ Éste es un enorme reto para el gobierno regional.

El gobierno anterior impuso gente de afuera para los cargos públicos más importantes, que no contó con la aceptación de la población. En el año 2000 se formó el Frente Independiente de Profesionales Ayacuchanos (FIPA), que tiene entre otras metas reemplazar a los funcionarios foráneos por ayacuchanos. Para hacerse escuchar, han tomado varios locales, entre ellos el del PAR. Éste es otro dilema que tendrá que enfrentar el gobierno regional, dada la expectativa que hay al respecto. Existe un fuerte desencuentro entre el “Ayacucho para los ayacuchanos” y la exigencia de tener profesionales eficientes:

26. Entrevista con un ex funcionario del CTAR Ayacucho.

Bueno, yo he tenido la oportunidad de trabajar en buena parte del Perú, y les puedo ser sincero de que en la parte Sur —estaba en Cuzco, estaba en Ayacucho— es más difícil de poder acentuar una capacidad de escucha para innovar procesos que puedan ir viabilizando este proceso de desarrollo. Primero existe un contrasentido en el chauvinismo que yo lo llamo, es decir Ayacucho para los ayacuchanos. Es un sesgo muy fuerte que va a impedir que el recurso humano aporte sustantivamente a esto y darse una transferencia de experiencia.²⁷

La descentralización no es una prioridad

Finalmente, está el problema de que la descentralización no necesariamente es una prioridad para la población. Eso quedó claro en la encuesta que el Instituto de Estudios Peruanos, en coordinación con Transparencia, aplicó en el marco del proyecto “Descentralización, desarrollo y democracia en el Perú”, dentro del cual también se sitúa el presente texto (IEP 2002a, 2002b). Sobre todo en las zonas rurales, lo que más preocupa a la gente son las necesidades más elementales, aquellas que garantizan la supervivencia. En este contexto, como ya dijimos, la descentralización es percibida fundamentalmente como una transferencia de fondos. A la gente no le importa demasiado de donde provienen esos fondos —si del gobierno central o de un gobierno regional—; lo importante es que lleguen.

Eso, sin duda, tiene que ver con el hecho de que el ejercicio de la ciudadanía no puede realizarse plenamente cuando se vive en una situación de extrema pobreza, como sucede, sobre todo, en las comunidades campesinas. Si entendemos la ciudadanía no sólo como un conjunto de derechos formales, sino como una práctica, es decir, como la integración y participación de los individuos en la vida institucional de su Estado-nación, lo expuesto hasta ahora deja claro que estamos frente a un nivel de ciudadanía sumamente bajo. Hace cincuenta años, el sociólogo inglés T. H. Marshall distinguió tres fases en el desarrollo de los derechos ciudadanos en los países europeos: la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social. La primera surgió en el siglo XVII y se refiere al conjunto de derechos normativos necesarios para la libertad individual; la ciudadanía política se estableció en el siglo XIX y garantiza el derecho de elegir y ser

27. *Ibid.*

elegido; finalmente, la ciudadanía social es la conquista de las luchas sociales del siglo XX y expresa “el derecho de participar plenamente en la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo al estándar que prevalece en la sociedad”. Tomando a Marshall como referencia, nuestra región (sobre todo sus zonas rurales) se ha quedado en el siglo XIX y, en algunos aspectos, en el XVIII.

Sinesio López (1997) resume el nivel de los distritos de la provincia de Huamanga en lo que él llama “categoría AP-BC” (alto nivel de pobreza y bajo nivel de ciudadanía). Sin embargo, a nuestro parecer, el bajo nivel de ciudadanía no se explica solamente por la pobreza. Preferimos el concepto de la “exclusión social”, propuesto por el economista Adolfo Figueroa (1999), que considera no solamente la exclusión económica —es decir, la pobreza o extrema pobreza que, sin lugar a dudas, fustiga a las poblaciones de la región—, sino también la exclusión política —o la incapacidad de acceder a cualquier tipo de poder— y cultural. Pensamos que ésta es la situación que caracteriza, hasta la actualidad, sobre todo a las zonas rurales de Ayacucho.

CONCLUSIONES: ¿QUÉ HACER?

Hemos tratado de manera bastante escéptica la situación sociopolítica en Ayacucho, aunque la imagen que presentamos es compartida por la mayoría de las personas que entrevistamos. En la presentación del primer borrador del texto, en un taller en Huamanga en setiembre del 2001, este panorama también fue aceptado como “lamentablemente realista”.

Pero queremos repetir que, a nuestro criterio, la descentralización no es sólo un conjunto de normas y leyes: tiene que partir de la situación concreta de la región. No es sólo un problema técnico o administrativo, sino eminentemente social y político. Una de las conclusiones del estudio de Burki *et al.* (1999: 5) es, precisamente, que el impacto de la descentralización depende mucho de las características específicas de cada caso.

Como dijimos en la introducción, la descentralización ha sido motivo de reflexión, de proyectos y de leyes desde el comienzo de la época republicana. Desde ese entonces, se ha planteado una gran cantidad de propuestas sobre cómo debería llevarse a cabo. No queremos entrometernos en la discusión de especialistas que saben mu-

cho más sobre el tema que nosotros, sino sólo añadir —o recalcar— algunos aspectos que, en la situación específica de Ayacucho, nos parecen importantes. Ello quiere decir que no es intención del presente documento exponer los remedios específicos a los grandes problemas del centralismo en Ayacucho sino, más bien, abrir la discusión respecto a los caminos que han de seguirse. Evidentemente, las medidas concretas a tomar deben ser materia de discusión en el ámbito de un foro más amplio.

Dada la situación que hemos descrito, es evidente que un gobierno regional no puede limitarse a administrar los recursos que le transfiere el gobierno central, porque eso sería recaer en el "desarrollismo" que caracterizó al mandato de Fujimori. Hay, por cierto, una serie de medidas administrativas indispensables para lograr una mayor eficiencia en un gobierno regional, como la reforma del sistema de reclutamiento de los funcionarios públicos o la creación de una capacidad local. Sin embargo, para sostener los esfuerzos descentralistas que probablemente se producirán con el nuevo gobierno, a nuestro parecer lo más urgente es superar la fragmentación política y social. Es decir, crear la cultura política que Burki *et al.* consideran decisiva para el éxito de la descentralización:

Hemos aprendido que incluso el mejor conjunto de reglas intergubernamentales tiene escaso efecto si no es coherente con la cultura política. Una descentralización exitosa requiere mucho más que sólo buenas reglas. [...] Un sistema no puede depender de políticos altruistas o de una ciudadanía en constante alerta para intervenir cada vez que sus intereses se vean amenazados (Burki *et al.* 1999: 7).

La creación de institucionalidad es una de las tareas más urgentes para la viabilidad política y administrativa del país. El gobierno de Fujimori, bajo su modalidad de "democracia directa" que eliminaba la intermediación entre el gobierno central y la sociedad, ha debilitado aún más a las instituciones, en sí ya bastante deficientes. Una de las consecuencias de la debilidad institucional es la organización de la política y de la administración pública en función a personas y no a programas e instituciones.

La institucionalidad de los organismos públicos supone la igualdad de oportunidades para acceder a los servicios públicos, sin considerar la persona. La realidad, sin embargo, es diferente. En Ayacucho, como en todo el país, predomina el clientelismo y los funcio-

narios, tanto del Estado como de los municipios, se han acostumbrado a un estilo personalizado de gestión. La institucionalización de los organismos públicos, sea del Estado o de los gobiernos locales, es una tarea urgente.

Para llevada a cabo, sería conveniente establecer un mecanismo de control ciudadano —una vigilancia como la que en algún momento se promocionó desde el PROMUDEH. Esta vigilancia es más efectiva mientras más "ceranos al pueblo" estén los funcionarios. Es decir, para aumentar el control es necesario un proceso de descentralización que se realice en el marco de una reforma del Estado.

Sin embargo, una vigilancia ciudadana no tiene sentido cuando la misma sociedad civil está tan fragmentada y siente tanta desconfianza como la ayacuchana. Habría que crear un nivel aceptable de confianza, no sólo entre el Estado y la sociedad civil, sino también al interior de cada uno de estos sectores. Eso requiere, entre otros aspectos, de una adecuada política de información para todos los sectores de la población. No puede haber participación efectiva en un clima de desinformación, acusaciones y chismes, y no puede haber democracia cuando la información está en manos de unos cuantos grupos.

Superar esta situación no es fácil. En el mejor de los casos, los resultados sólo se verán en el mediano plazo. Sin embargo, sería fatal no tomada en cuenta. Creemos que el proceso de transferencia de poder del gobierno central a las instancias subnacionales, no puede darse en un solo paquete de medidas legales. Las limitaciones de Ayacucho en lo que respecta a la capacidad local, y sobre todo a la institucionalidad, requieren de un tratamiento especial mediante el cual dicha transferencia de poderes se lleve a cabo de manera gradual.

Por otro lado, y tal vez para contrarrestar en algo el sombrío panorama al que nos referíamos líneas arriba, no podemos dejar de mencionar que hay intentos en el departamento de Ayacucho de crear institucionalidad y generar participación ciudadana, inseguros y limitados todavía, pero intentos al fin. Algunos ejemplos de ello son los procesos de concertación en diversas provincias y distritos del departamento, y las experiencias de elaborar de manera participativa el presupuesto municipal. Otros casos, no mencionados antes en este trabajo, son el Colectivo de Educación Electoral, instituido el presente año y que agrupa tanto a algunas ONG como a la cooperación internacional, al sector público (Defensoría del Pueblo) y a organizaciones de la sociedad civil, como FEDECMA; o el Colectivo Yuyarisun que

apoya a la Comisión de la Verdad y Reconciliación y que está integrado por FADA, FEDECMA, dos ONG y algunas agrupaciones juveniles. Todos estos no son más que los primeros pasos de un largo proceso con miras a un objetivo común, en este caso ampliar la participación ciudadana. Pero lo que más se necesita ahora es, quizás, paciencia.

BIBLIOGRAFÍA

- APEL, Karin; Iván CARO, Jeffrey GAMARRA y Raquel REYNOSO
 2002 *"Queremos que nos escuchen". El proceso electoral del 2001 en Ayacucho*. Ayacucho: IPAZ-Colectivo de Educación Electoral.
- BARRENECHEA LECARI, Carlos
 1998 *Urgencia descentralista*. Lima: ESAN-USAID.
- BURKI, Shahid Javed; Guillermo E. PERRY y William DILLINGER
 1999 *Más allá del centro. La descentralización del Estado*. Washington: Banco Mundial.
- CONTRERAS, Carlos
 2000 "Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente". Osaka: JCAS, Occasional Paper N.º 4.
 2001 "Ideales democráticos, realidades autoritarias. Autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX". Lima: IEP, Documento de Trabajo N.º 113.
- COTLER, Julio
 1998 "Las nuevas relaciones entre sociedad y Estado: Quinua y Foncodes". Documento inédito.
- DAMMERT EGO AGUIRRE, Manuel
 1999 *Desborde territorial descentralista. Replanteando la reforma descentralista peruana*. Lima.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO
 2000 *Elecciones 2000*. Informe de supervisión de la Defensoría del Pueblo. Lima.
- EGUREN, Fernando
 1998 "Clases y élites: reflexiones". En Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: IEP.
 2001 "Políticas agrarias y descentralización". Ponencia presentada en el seminario-taller "Transición democrática, descentra-

lización y desarrollo de las regiones", Lima, 15 - 16 de marzo del 2001.

FONCODES-UNICEF

1995 *El mapa de la inversión social. Foncodes frente a la pobreza, 1991-1994*. Lima: PROPACEP.

FIGUEROA, Adolfo

1999 "Social exclusion and rural underdevelopment". Ponencia presentada en la conferencia del Banco Mundial sobre evaluación y reducción de pobreza. Washington, 14 - 15 de junio de 1999.

GAMARRA CARRILLO, Jeffrey

1996 "El espacio regional como pretexto: historia y producción cultural en Ayacucho 1900 - 1950". En Hiroyasu Tomoeda y Luis Millones (eds.), *La tradición andina en tiempos modernos*. Serie Ethnological Reports 5. Osaka: National Museum of Ethnology.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

1998 "La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia". En Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: IEP.

2000a "La centralización fiscal en el Perú en el 2000". Primer informe del proyecto Ford "Descentralización, desarrollo y democracia en el Perú". Ms.

2000b *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: IEP.

GROMPONE, Romeo

1998 "La descentralización y el desprecio de la razón política". En Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: IEP.

2001 "Sociedad civil, élites y movimientos regionales y descentralistas en Tarapoto, Cusco y Piura" (documento de discusión). Lima: IEP, documento inédito.

GRUPO IMPULSOR NACIONAL MUJERES POR LA IGUALDAD REAL

2000 *Pronaa y los comedores populares*. Lima: CEPRODEP.

HUBER, Ludwig

2000 "Ya no tenemos confianza". *Expectativas de la población rural y urbano-marginal en Ayacucho para las próximas elecciones*. Lima: SER.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

2002a *La opinión de los peruanos y las peruanas sobre la descentralización. Una mirada a los resultados de las encuestas de opinión.* Lima: IEP, Documento de Trabajo N.º 116.

2002b *Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización. Resultados de una encuesta de opinión.* Lima: IEP, Documento de Trabajo N.º 117.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

1998 *Características del proceso de retorno y reasentamiento de la población desplazada.* Lima: INEI.

LÓPEZ, Sinesio

1997 *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú.* Lima: IDS.

MARSHALL, T. H.

1949 *Class, citizenship and social development.* Londres.

MARTÍNEZ ÁLVAREZ, Patricia

1999 *Kausayta paqarichispan difindiniku. Porque damos la vida la defendemos.* Lima: CEPRODEP.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y Pierina POLIAROLO

2000 *Reforma del Estado - Descentralización.* Lima: Instituto Apoyo.

PARODI TRECE, Carlos

2000 *Perú 1960-2000. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes.* Lima: Universidad del Pacífico.

PLANAS, Pedro

1998 *La descentralización en el Perú republicano 1821-1998.* Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.

PROAGUA

2000 *Estudio socioeconómico Huamanga y Huanta.* Ayacucho.

PROMUDEH

2001 *Hacia el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano que el país necesita.* Lima.

PRONAA

2000a *Plan estratégico 2001 - 2005.* Ayacucho.

2000b *Informe de evaluación operativa y administrativa.* Ayacucho.

SNV

1998 *Perfil región Sur.* Ayacucho-Huancavelica. Lima.

2

¿DESCENTRALIZACIÓN “DESDE ABAJO”?

Cultura política, sociedad civil y estrategias de concertación en Huanta

JAVIER ÁVILA

NEOLIBERALISMO Y RECENTRALIZACIÓN “DESDE ARRIBA”

Los años noventa han sido la década en que el mercado y la democracia se han constituido en las orientaciones predominantes para la organización de la economía, sociedad, cultura y política de los países de todo el mundo. En el proceso, el mercado ha logrado consolidarse como un nuevo centro que impone ritmo y cadencia al resto de las esferas sociales, impulsando drásticos cambios en los antiguos criterios de relación Estado-sociedad a través del ajuste estructural, la estabilidad monetaria, el cumplimiento estricto de las obligaciones financieras de la deuda externa, la eliminación de las políticas sectoriales de desarrollo y la banca de fomento. De esta manera, han surgido nuevas asimetrías y exclusiones que han acentuado la pobreza, así como nuevas formas de dependencia que restringen los márgenes de autonomía de los Estados-nación frente a los organismos multilaterales y las empresas transnacionales.

El mercado y la democracia no fueron de la mano en el Perú de la década de 1990. Todo lo contrario, la hegemonía del primero generó un proceso de creciente autoritarismo estatal, evidenciado en el fujimorismo y la recentralización de prerrogativas que éste desarrolló en torno al Ejecutivo, el mismo que en un contexto de reestructuración neoliberal del Estado bloqueó la aplicación de una de las

más importantes “reformas de segunda generación” recomendadas por el Consenso de Washington: la descentralización.

Perú es uno de los países cultural y ecológicamente más diversos del mundo, pero también es uno de los más centralistas. Por ello, no sorprende que a pesar de los grandes cambios demográficos y socioculturales que transformaron el rostro del país en los últimos cincuenta años (migración, urbanización, mercado, etc.), el centralismo peruano no sólo haya permanecido igual, sino que incluso se haya incrementado.

No deja de llamar la atención que, ante este panorama, la descentralización haya sido un objetivo político débil en el escenario nacional, y que durante los años noventa no se sintiera la presencia de actores y movimientos políticos fuertes que discutieran su objetivo y la forma de llevarla a cabo. Por el contrario, los pocos intentos que surgieron se caracterizaron por su fragilidad e intermitencia, más que por establecer programas integrales de acción a largo plazo y con una gran convocatoria. Quizás el caso más emblemático sea el del ex alcalde de Huancavelica, Federico Salas, quien ataviado como un “misti” huancavelicano, dirigió una simbólica cabalgata hacia Lima, acompañado de alcaldes y presidentes de comunidades campesinas, desde una de las provincias más castigadas por el centralismo limeño. Como se sabe, Federico Salas terminó siendo asimilado al régimen fujimorista como primer ministro.

Durante la década pasada cualquier intento a favor de la descentralización enfrentaba un escenario nacional fragmentado, con movimientos sociales y políticos que se desarrollaban a nivel distrital y provincial pero que no lograban tejer eslabonamientos con otras instancias de coordinación departamentales, regionales y nacionales. También enfrentaba la emergencia y hegemonía de un nuevo discurso y práctica definidos como antipolíticos y autoritarios: el fujimorismo (Degregori 2000).

En efecto, producto de la crisis de gobernabilidad de fines de los años ochenta (crisis económica y de representación, violencia política, colapso del sistema de partidos y de los gremios, etc.), el fujimorismo encontró un contexto propicio para desarrollar en torno al Estado lo que Bruno Revez ha denominado “(re)centralización política” (Revez 1998) y Efraín Gonzáles de Olarte “neo-centralismo” (Gonzáles de Olarte 2000). El proceso consistió en la acumulación de niveles inauditos de poder, y en la toma de decisiones y ejecución

de obras en manos de un reducido número de personas en Lima y el Ejecutivo. Para desarrollar la “recentralización”, además de debilitar a las instancias de mediación políticas (partidos políticos) y sociales (gremios, organizaciones), desde el Ejecutivo se desarticulaban las instancias de mediación existentes entre el Estado y la sociedad civil, como fue el caso de la desactivación de los gobiernos regionales, el distrito electoral único y el rediseño del presupuesto de los municipios provinciales (Ley 776), ocupando su lugar el Ministerio de la Presidencia, el Ejército, los programas sociales y la organización política Vamos Vecinos. El proceso de centralización en torno al Ejecutivo ha sido descrito por Julio Cotler y Romeo Grompone como la formación de una “maquinaria política” estatal (Cotler y Grompone 2000), la misma que se constituyó durante buena parte de los años noventa en el principal nexo que trascendía la fragmentación de la escena social, articulando a través de la coerción y clientela muchas acciones aisladas desarrolladas por las elites provinciales en torno a los gobiernos locales.

Sin embargo, la recentralización “desde arriba” no sólo fue producto de la coerción. También contó con el apoyo tácito de buena parte de la población, la misma que terminó brindando legitimidad al proceso. En ese sentido, el desarrollo de la maquinaria realmente no encontró mucha resistencia. Por el contrario, el apoyo de la población permitió al Ejecutivo desarrollar con comodidad una performance en la que al mismo tiempo que desarticulaba y rearticulaba a la sociedad civil dentro de sus parámetros verticales y autoritarios, alimentaba una antigua cultura política en provincias que resiente el centralismo, pero a la vez espera que todas las soluciones para sus problemas lleguen “desde la capital”.

Ahora bien, no todo fue un control “desde arriba” durante la década pasada. Existieron también brechas y resquicios en el sistema fujimorista que permitieron desarrollar “desde abajo” nuevas estrategias destinadas a ampliar las cuotas de participación y la ciudadanía en torno a los gobiernos locales: las mesas de concertación. Los estudios realizados por Degregori, Coronel y Del Pino (1998), Diez Hurtado (1999), Piazza (1999), Sulmont (1999), Vargas (1999), Valderrama (1999), Coronel (1999), Joseph (1999) y Zapata (1999), señalan que las mesas de concertación son nuevos espacios públicos de deliberación construidos en torno a los gobiernos locales, y desarrollados en medio de un ambiente nacional caracterizado por la amplia legitimidad brin-

dada por la población al fujimorismo; la decadencia de un estilo de vinculación entre el gobierno y la ciudadanía a través de partidos políticos y gremios; la crisis de representación de la sociedad civil fragmentada en organizaciones y asociaciones de alta precariedad, volatilidad, informalidad e indefinición; así como la reprimarización de redes, identidades y niveles de confianza a niveles "micro".

Las mesas de concertación han sido desarrolladas durante la década pasada por los gobiernos locales y las ONG como una estrategia para mejorar la gestión municipal. Su objetivo era convertir a los municipios de instancias de administración de servicios públicos a instancias promotoras del desarrollo local. En ese sentido, buscaban constituirse en nuevos espacios públicos de encuentro y debate entre la población y las autoridades, entre los actores sociales, políticos, económicos y estatales, que promovieran "hacia adentro" del municipio nuevos procesos de gestión local participativa y mecanismos de *accountability* vertical y horizontal, y "hacia fuera" nuevas sinergias entre gobiernos locales distritales y provinciales para articular redes a nivel de cuencas hidrográficas o corredores económicos. Las experiencias sobre las que existe información publicada dan muestra de un fenómeno que se ha venido produciendo durante la última década, de manera paralela, en diversos puntos del país.¹

La relación entre concertación y descentralización es más clara si recordamos que en el tema tiene particular importancia el debate referido al capital social. Las investigaciones realizadas por Robert Putnam (1993) sobre el proceso de regionalización en Italia y Francis Fukuyama (1995) en torno al rol de la cultura como "ventaja competitiva" de las naciones, muestran que el nivel de "asociacionismo" de una sociedad, la fortaleza de sus redes de cooperación e información, y el mantenimiento de los valores culturales (confianza, reciprocidad, etc.) se convierten en un "valor agregado" que hace viable no sólo la eficiencia y rentabilidad económica, sino también la demo-

1. Entre los procesos distritales destacan los de Morropón (Piura, desde 1992); Písaq, San Jerónimo, Lamay, Ocongate, etc. (Cusco, desde 1993); Alis (Lima, desde 1994); Cotarusi (Apurímac, desde 1996); y Soritor (San Martín, desde 1995); mientras que entre los provinciales destacan Cajamarca (desde 1993); Caylloma (Arequipa, desde 1994); Callao (Puno, desde 1996); Ilo (Moquegua, desde 1989); Sihuas (Ancash, desde 1996); Huancavelica (desde 1996); y Huanta (Ayacucho, desde 1996), entre otros.

cracia y la ciudadanía. El proceso de desarrollo de las mesas de concertación debe ser visualizado en el contexto de este debate: no sólo como una "técnica de planificación" del desarrollo sino también como una estrategia para enriquecer y fortalecer el capital social de una localidad.

En países como el Perú, donde el centralismo económico y político se ha convertido en la principal traba para ampliar mercados, lograr el desarrollo sostenible y afianzar la democracia, la concertación se podría entender, además, como una estrategia de instituciones y sociedades locales que luchan por la descentralización, ya que permite crear espacios de diálogo y negociación entre fuerzas políticas, actores sociales y agentes económicos locales, que no sólo contribuyen a reducir los posibles conflictos entre ellos, sino también a formular visiones comunes, planes de desarrollo y acciones concretas, creando confianza y ciudadanía. Del mismo modo, la concertación puede ser visualizada en la discusión sobre la "sociedad civil", entendida ésta —una definición mínima— como una esfera de acción pública intermedia situada entre el Estado y las familias, donde los grupos y las asociaciones de individuos se organizan de manera autónoma y voluntaria con el objetivo de defender y extender la vigencia de sus derechos, valores e identidades, así como de ejercer control fiscal y fiscalizar la acción de las autoridades políticas.

Ahora bien, no obstante el potencial democratizador de la concertación, hay que evitar idealizar el tema. Existe una larga tradición de desconfianza hacia las asociaciones intermedias, por los peligros y defectos que supone su actuación: principalmente, la posibilidad de que desarrollen lógicas muy particulares, que atenten contra los intereses generales de la sociedad (Tanaka 2001). En ese sentido, hay que recordar que la sociedad civil también es un espacio heterogéneo y fragmentado, atravesado permanentemente por relaciones sociales y políticas desiguales, excluyentes y no democráticas (Álvarez y Escobar 1998), que hace que la tarea de sumar intereses comunes sea muchas veces difícil y compleja. De esta manera, la sociedad civil tiene un carácter ambiguo y contradictorio, ya que mientras algunas organizaciones cívicas buscan reducir las desigualdades, otras tratan por todos los medios de perpetuarlas. Es más, algunas organizaciones pueden promover el individualismo en lugar del interés común, e incluso debilitar la democracia en lugar de fortalecerla (Avritzer 1999a y b).

Estas consideraciones generales sobre la sociedad civil ayudan a ubicar mejor el tema de la concertación. Buena parte de la literatura producida por las ONG que vienen llevando a cabo programas de concertación dentro de su línea de "desarrollo de la gobernabilidad", tiene una visión demasiado "optimista" sobre el tema, la misma que en el fondo puede esconder una percepción esencialista de la concertación como una panacea que soluciona la problemática de los contextos sociales con trasfondos históricos diferentes. Para evitar este riesgo, es necesario incorporar una perspectiva de proceso en el análisis, la misma que asuma que la dimensión del conflicto no es sólo una "amenaza" inicial en la concertación, sino más bien un elemento de permanente tensión a lo largo de ésta. Del mismo modo, es necesario ampliar el usual nivel "micro" de los análisis incluyendo una dimensión "macro", que ayude a ubicar mejor los aspectos desarrollados en la localidad objeto del proceso de concertación.

De esta manera, nuestro enfoque sobre el proceso de concertación en la provincia de Huanta es el siguiente: una voluntad desarrollada por nuevos y viejos actores sociales que buscan construir una sociedad civil, y que reclaman una mayor presencia del Estado en una provincia rural en proceso de urbanización, atrapada en medio del laberinto de una modernidad periférica trunca luego de quince años de violencia política, y asfixiada por un creciente gobierno autoritario y un Estado hipercentralista, como fue el caso de la maquinaria estatal desarrollada por el fujimorismo, durante la década pasada.

UN CONTEXTO EXTREMO PARA LA CONCERTACIÓN: LA PROVINCIA DE HUANTA

La provincia de Huanta se encuentra en el norte del departamento de Ayacucho. Está dividida en siete distritos. El 60.3% de su población vive en el área rural, la misma que se concentra en los valles cercanos a la capital provincial y en las comunidades alto andinas quechua hablantes. El 15.7% de la población está conformada por mujeres y el 44.9% es menor de quince años de edad. Su actividad principal es la agricultura (62% de la PEA), seguida de servicios (37% de la PEA). En la actualidad, Huanta es una de las provincias más pobres del Perú. El 80% de sus hogares tiene necesidades básicas insatisfechas. Esta situación difiere entre la zona urbana y rural, pues mientras en la



CUADRO 1
POBLACIÓN DE LA PROVINCIA DE HUANTA

Distritos	Urbana	Rural	Total
Huanta	15,985	7,308	23,293
Sivia	3,912	13,805	17,717
Huamanguilla	1,585	3,251	4,836
Luricocha	866	3,568	4,434
Santillana	694	5,464	6,158
Ayahuanco	314	2,382	2,696
Iguain	341	1,334	1,675
Total provincial	23,707	37,112	60,819

Fuente: INEI, 1994

primera el 160% tiene esta condición, en la zona rural llega al 92%.² La tasa de analfabetismo es de 37.4%, que se eleva en el caso de las mujeres al 50.8%. Tiene una tasa de mortalidad infantil del 94.9 por mil y un porcentaje de niños con desnutrición crónica del 69.1 %. El 35.2% de la población de Huanta carece de servicios de agua, desagüe y electricidad. Estas cifras se elevan notablemente en los distritos ubicados en las alturas de la provincia.

Unas décadas atrás la mayoría de la población rural de Huanta vivía excluida de los ejes del poder. Hasta antes de la reforma agraria, la provincia era tierra de indios y mistis, de siervos y señores. En ella funcionaba el sistema de "administración étnica" caracterizado por su alto grado de privatización del poder, patrimonialismo y exclusión social/cultural. En la provincia también primaba la fragmentación y el atomismo. A diferencia de otras zonas rurales del país, las organizaciones sociales y gremiales o bien no existieron o fueron muy débiles (Coronel 1996).

La transición democrática de 1978-1980 marcó también una apertura democrática en la provincia. Una vez eliminados los terratenientes luego de la reforma agraria, un nuevo actor político triunfó en la zona durante las elecciones provinciales para la alcaldía: Izquierda Unida. Enrique Sánchez, el alcalde provincial de Huanta entre 1981 y 1983, miembro de una familia terrateniente venida a menos, retornó la tradición liberal de las elites huantinas. A diferencia de las autoridades anteriores, Sánchez visitaba periódicamente los distritos rurales y recibía delegaciones de "chutos"³ en el concejo. Sin embargo, su labor se vio rápidamente interrumpida por la violencia de Sendero Luminoso y la represión ciega de los sinchis, quienes lo detuvieron y torturaron en 1983. Finalmente una enfermedad le impidió terminar su período (Degregori, Coronel y Del Pino 1995).

La crisis de gobernabilidad municipal en este período se puede entender mejor si se recuerda el asesinato y renuncia de muchos burgomaestres,⁴ y el hecho de que en 1983 y 1986 no se pudo realizar

2. INEI, *Mapa de las necesidades básicas insatisfechas*, 1994.

3. "Chutos" es el apelativo que tienen los campesinos de la puna.

4. Éste fue el caso del propio Enrique Sánchez; del alcalde de Ayahuanco que renunció en 1982; de Víctor Cordero, alcalde de Iguáin entre 1981 y 1982, quien dejó el cargo ante las amenazas de Sendero Luminoso, pero fue desaparecido por la Marina en 1984; de Alberto La Rosa, alcalde de Santillana, asesinado por

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DEL AUSENTISMO ELECTORAL
EN HUANTA (1980 – 1998)

Elecciones	Ausentismo
Presidenciales 1980	29 %
Municipales 1980	58 %
Municipales 1983	No hubo elecciones
Presidenciales 1985	26 %
Municipales 1986	No hubo elecciones
Municipales 1989	59 %
Presidenciales 1990 (1)	51 %
Presidenciales 1990 (2)	48 %
CCD 1992	60 %
Municipales 1993	65 %
Referéndum 1993	61 %
Presidenciales 1995	56 %
Municipales 1995	50 %
Municipales 1998	36 %

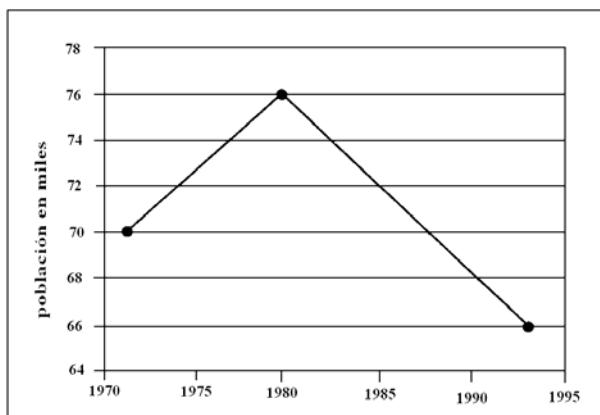
Fuente: Transparencia, 1998.

elecciones municipales en toda la provincia, ya que en la estrategia de Sendero la destrucción de municipalidades rurales tenía una importancia capital. Desde su lógica, la construcción de un “nuevo” Estado pasaba por la desaparición de los gobiernos locales en los territorios donde buscaban asentarse.

La situación llevó a que por muchos años las municipalidades prácticamente dejaran de existir y fueran reemplazadas por los militares en buena parte de la provincia. Para hacernos una idea de lo que fue la intensidad de la guerra hay que señalar que entre 1980 y 1993 murieron víctimas de la violencia política en Huanta 3.68 personas de cada cien habitantes. Degregori ha señalado que si esta proporción de víctimas hubiera sido similar a nivel nacional, habrían muerto

Sendero Luminoso el 28 de julio de 1984 junto con un ex gobernador y un ex alcalde; de Juan Contreras, alcalde de Huamanguilla entre 1981 y 1983, quien fue ahorcado por Sendero en abril de 1984, en la plaza de armas del pueblo, junto con el juez de paz, entre otras víctimas.

GRÁFICO 1
POBLACIÓN DE LA PROVINCIA DE HUANTA 1972 - 1993



Fuente: INEI, 1994.

en esos años más de 800 mil peruanos (Degregori 1996). Los cambios en la demografía de la provincia reflejan bien este drama (véase el gráfico 1).

Según el censo de 1981, la población de la provincia de Huanta era de 76,060 habitantes, con un 82% de población rural y 18% de población urbana. El último censo de 1993 muestra una importante reducción de la población, que desciende a la cifra de 60,819 habitantes, de los cuales un 61 % son rurales y un 39% urbanos. La notoria disminución demográfica entre 1981 y 1993 es el reflejo de la huida de muchas personas de la provincia y el departamento. Del mismo modo, lo es el incremento de la población urbana, ya que muchos desplazados se refugiaron en las capitales de distrito y en la ciudad de Huanta. El río Apurímac, especialmente los centros poblados de Sivia y Llochegua, fue otro lugar donde se concentraron los desplazados.

De esta manera, atrapado entre los fuegos de Sendero Luminoso y las fuerzas armadas, el tejido social quedó hecho trizas en la provincia. Con la violencia y los desplazamientos masivos se destruyeron muchas organizaciones campesinas, desaparecieron muchas comunidades, se desmembraron muchas familias y murieron muchos líderes de base. Al concluir el conflicto, la provincia quedó devastada. Su

antiguo rol de exportadora frutícola hacia el mercado regional y nacional quedó de lado. También dejó de ser el eje económico entre Huancayo y Huamanga.

Sin embargo, no todo fue muerte y destrucción en la provincia. En muchos casos, las comunidades y las familias mostraron su resistencia y elasticidad para adecuarse al nuevo contexto de violencia. De esta manera, surgieron en la provincia nuevos actores sociales, como las organizaciones de mujeres, los clubes de madres y los comités del Vaso de Leche, que lograron juntarse hasta conformar la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA). También aparecieron los denominados comités de autodefensa civil (CDC), conocidos como rondas campesinas.⁵

Del mismo modo, con la pacificación y la recuperación de las garantías mínimas de seguridad, la vida política local en torno a los municipios de cada distrito y la provincia recobró una inusitada vitalidad. Huanta se volvió el escenario de la competencia entre diferentes listas y del desarrollo de nuevos liderazgos, los cuales mostraban importantes cambios en relación a las décadas anteriores. Por ejemplo, en el ámbito político, los partidos pasaron a un segundo plano, siendo la gran mayoría de los nuevos alcaldes “independientes”; en el ámbito educativo, la mayoría tenía estudios superiores,⁶ mientras que antes sólo había cursado estudios primarios y secundarios; y en el ámbito étnico, también se notan importantes redefiniciones en las antiguas oposiciones misti-indio, ciudad-campo y valle-puna, sobre las que se erguía la anterior microfísica del poder local. En ese sentido, las elecciones de 1995 confirmaban un importante avance de los anexos sobre las capitales distritales. De siete distritos, seis eran dirigidos por alcaldes nacidos en anexos; todos bilingües y cuya lengua materna era el quechua. Del mismo modo, los resultados de las elecciones municipales de 1998 en Huanta, permiten observar el desarrollo de la misma tendencia dentro de la provincia.

5. Según el Instituto de Investigaciones para la Defensa Nacional (INIDEN), en marzo de 1994 existían en Ayacucho y Huancavelica alrededor de 1655 CDC que agrupaban a 66200 ronderos y que contaban con 6060 escopetas proporcionadas por el Estado.

6. El perfil profesional del alcalde de Huanta y de sus catorce regidores en 1995 resulta muy ilustrativo: entre ellos hay tres profesores; tres ingenieros; un bachiller en ingeniería; dos médicos; un odontólogo; una asistente social; un economista; un bachiller en economía; un bachiller en pesquería; y un técnico.

CUADRO 3
LISTAS GANADORAS POR DISTRITOS
ELECCIONES MUNICIPALES HUANTA 1998

Distrito	Lista o Movimiento	Nombre del Alcalde electo 1999-2002	Símbolo	Votos obtenidos
Huanta	Vamos Vecinos	Milton Córdova la Torre	El Tractor	7,245
Luricocha	Vamos Vecinos	Rodrigo M. Palomino Salazar	El Tractor	463
Sivia	L.I. Contigo Sivia	Carlos Alberto Rúa Carvajal	La Mano	945
Santillana	Vamos Vecinos	Feliciano Medina Medina	El Tractor	537
Huamanguilla	Unión Por el Perú	Luis Alberto Mauricio Huamán	Número "Uno"	298
Iguain	Vamos Vecinos	César Cervantes Tippe	El Tractor	203
Ayahuanco	Acción Popular	Rogelio Tovar Cuba	La Pala	

Fuente: JEE-Huanta

Elaborado por Artemio Sánchez Portocarrero.

CUADRO 4
COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE HUANTA 1998

Cargo	Nombre	Lista	Sexo	Ocupación	Domicilio	Grado Instr.	Idioma
Alcalde	Milton Córdova La Torre	V.V.	M	Economista	Huanta	Sup. Compl.	Bilingüe
Tne.Alc.	Agustín A. Sosa Chambi	V.V.	M	Ingeniero	Huanta	Sup. Compl.	Bilingüe
Regidor	Héctor Vega Fajardo	V.V.	M	Industrial	Huanta	Sup. Incomp.	Bilingüe
Regidor	Benedicto Torres Salas	V.V.	M	Agricultor	Ccano	Sec. Incomp.	Bilingüe
Regidor	Jorge Alonso Rey Sánchez	V.V.	M	Comerciante	Huanta	Sec. Compl.	Bilingüe
Regidor	Sonia Meneses La Fuente	V.V.	F	Docente	Huanta	Sup. Compl.	Bilingüe
Regidor	Rosa Gutiérrez Palomino	V.V.	F	Médico	Huanta	Sup. Compl.	Bilingüe
Regidor	Alfredo Anaya Anaya	PAP	M	Economista	Huanta	Sup. Compl.	Castell.
Regidor	Edwin Roberto Lama Ozejo	PAP	M	Docente	Huanta	Sup. Compl.	Bilingüe
Regidor	Óscar Tutaya Torres	Frate	M	Odontólogo	Huanta	Sup. Compl.	Castell.

(*) V.V. es Vamos Vecinos; PAP es el Partido Aprista Peruano; y FRATE es Fraternidad.

Fuente: JEE-Huanta

Elaborado por Artemio Sánchez Portocarrero.

Ahora bien, a pesar de este conjunto de transformaciones que vuelven más democrático el escenario, la provincia también arrastra un "núcleo duro" de continuidades que se resisten al cambio. Es el caso de la discriminación de género: no hay mujeres alcaldesas. También muchos de estos nuevos alcaldes reproducen conductas autoritarias, donde predomina la conducta del profesional "que sabe" frente a los "comuneros ignorantes". Con frecuencia, las elites locales no aceptan ser iguales a los ronderos de las comunidades rurales, ni se quieren confundir con los "chutos" de las alturas. Del mismo modo, existe una obsesión por considerar a las "obras" como sinónimo de "buen gobierno", las mismas que predominan por sobre la consolidación de instituciones democráticas. Incluso, las primeras no forman parte de ningún plan de desarrollo que vaya más allá del ámbito local (Degregori y otros, *op. cit.*).

A la falta de una visión de conjunto y de eslabonamientos eficientes entre los anexos, los distritos, las provincias y el departamento, se le suma el proceso de articulación directa de cada una de estas instancias con el Estado, especialmente el Ministerio de la Presidencia. Este desorden expresa no sólo la crisis de las elites provinciales y regionales desplazadas por la guerra y reemplazadas por elites locales que, por un lado, reproducen antiguas formas de discriminación y, por otro, son incapaces todavía de agregar nuevas demandas "desde abajo", sino también la voluntad del gobierno de relacionarse "desde arriba" con un escenario atomizado, que al mismo momento que tejía redes verticales eliminaba las redes horizontales preexistentes. Esto, por ejemplo, se expresaba en el mismo estilo del presidente Fujimori, cuyo helicóptero aterrizaba en distritos y comunidades sin coordinación previa con ninguna instancia provincial huantina. Esta tendencia a la atomización fue reforzada por el Decreto 776, que privilegió a los distritos por sobre los municipios provinciales en la distribución de rentas, debilitando aún más a los últimos.

Es en medio de este contexto que surgió un importante intento —el único en todo el departamento de Ayacucho durante los años noventa— por revertir el inmediatez y la atomización en los cuales se encontraba sumida la provincia: la mesa de concertación de Huanta, la cual surgió como producto de la conjunción de voluntades entre la municipalidad provincial y un grupo de ONG que a partir de 1995 emprendieron un inusitado esfuerzo por desarrollar un proceso de "reinención del gobierno local" en la provincia.

EL PROCESO DE LA MESA DE CONCERTACIÓN EN HUANTA: ENTRE EL DISCURSO Y LA PRÁCTICA

Rodríguez y Winchester (1995) señalan que el proceso de "reinención del gobierno local" es un esfuerzo de coordinación entre actores de un ámbito local para discutir e imaginar una visión de mediano y largo plazo que oriente esfuerzos para su transformación. De esta manera, la "reinención" es un proceso continuo de imaginación, negociación y planificación, que conlleva la búsqueda de consensos y mecanismos de cooperación y solución de conflictos, con el fin de favorecer el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el desarrollo en la localidad. Podemos agregar a la propuesta original de Rodríguez y Winchester la condición de "proceso fluctuante", ya que la "reinención" no es un proceso lineal y evolutivo, que surge como producto de la culminación de fases o etapas, sino más bien un desarrollo desigual y heterogéneo, con avances y retrocesos, e incluso períodos de franco estancamiento o cortes abruptos y posteriores recomienzos.

En el caso de Huanta, el proceso empezó en 1995, cuando la lista independiente Paz y Desarrollo, encabezada por Milton Córdova, accedió al gobierno municipal. La peculiaridad de esta lista era que estaba integrada en su mayoría por jóvenes profesionales que por primera vez incursionaban en la vida política de la provincia. En el discurso, los miembros de esta lista señalaban que su afán era modernizar la provincia mediante una gestión "técnicamente eficiente y participativa", diferente a la de los anteriores gobiernos municipales, especialmente el APRA. También, buscaban recuperar el rol protagónico de la municipalidad en el gobierno de la provincia, tan venido a menos con la violencia política. En palabras del alcalde Córdova:

Cuando empezamos el gobierno municipal en el año 1996, lo hicimos convencidos que lo que había que hacer era recomponer el tejido social, que por efectos de la violencia se había roto o perdido [...] Comenzamos trabajando un proceso de concertación interna, pues entendíamos que si bien éramos mayoría, eso no nos garantizaba un trabajo eficiente dentro de la municipalidad. Nuestro primer trabajo de concertación fue con los regidores de las distintas agrupaciones políticas, pues entendimos que sólo así podíamos sacar adelante la municipalidad y bajo esa dirección empezamos a ejecutar nuestros proyectos [...]

En efecto, en Huanta existía hasta 1996 un comité intersectorial presidido por un oficial del Ejército en el que participaba la mayoría de las instituciones públicas. El nuevo gobierno municipal quiso mantener esa experiencia, pero situándola en un nuevo contexto de participación civil. En este proceso, la municipalidad contó con la asesoría y apoyo de las ONG:

La idea de comenzar con la concertación surge luego del taller que PACT y TADEPA organizan en Huanta a comienzos del año 1996, cuando recién iniciábamos nuestra primera gestión edil. En dicho taller escuchamos las experiencias de concertación, especialmente la de Cajamarca, que con Lucho Guerrero como alcalde de dicha provincia coordinaba acciones conjuntas con los sectores, organismos no gubernamentales y la población. Nos interesamos entonces en el proceso como tal, indagamos por las estrategias empleadas, nos enteramos también de varias situaciones difíciles que enfrentaron. Nos dejaron materiales de trabajo que ellos emplearon. Un grupo pequeño de regidores de Huanta discutimos la idea, nos pareció interesante y factible de ser implementada en nuestra provincia, un espacio de tiempo nos permitió madurar la idea y nos decidimos por trabajar en concertación. Es así que planeamos en sesión del concejo, lográndose aprobar que la Municipalidad de Huanta institucionalmente se decide por el trabajo concertado. Se inicia entonces un nuevo camino, una nueva manera de gestionar el gobierno local, un tedioso camino de amalgamar criterios tan disímiles de los sectores estatales, de los organismos no gubernamentales, influenciados muchos de ellos por la actitud filantrópica de ayudar al campesino que estaba saliendo de la conmoción sociopolítica que había desarticulado la trama de la organización comunal, vencer la justificada indiferencia y desconfianza de los campesinos, agricultores y población en general, así como batallar contra directivas que pugnaban por acentuar el centralismo [...] (regidor).

Una vez tomado el acuerdo de embarcarse en la aventura de la concertación, desde el municipio provincial se promovió el desarrollo de encuentros en cada uno de los distritos de la provincia para impulsar “desde abajo” el proceso. Se desarrollaron actividades destinadas a generar vínculos anteriormente inexistentes de coordinación entre la provincia y sus distritos. De esta manera, entre diciembre de 1996 y febrero de 1997 se realizaron encuentros de concertación en seis de los siete distritos que conforman la provincia (ver cuadro 5).

De manera paralela a estos encuentros distritales de concertación, también se realizaron encuentros con organismos estatales y ONG

ORGANIGRAMA DE LA MESA DE CONCERTACIÓN EN HUANTA

- a) **Asamblea general.** Integrada por el conjunto de delegados o representantes de las instituciones y organizaciones inscritas. Tiene la función de definir las pautas generales de trabajo y aprobar los lineamientos del plan de desarrollo provincial.
- b) **Comisiones de trabajo.** integración vial, economía y producción, salud y alimentación, educación, vivienda, medio ambiente y fortalecimiento institucional. Cada comisión elige un coordinador y un secretario técnico. Su función es producir planes y proyectos que alimenten el plan de desarrollo provincial, así como desarrollar actividades.
- c) **Secretaría técnica.** Integrada por los secretarios técnicos de cada una de las comisiones de trabajo. Su función es brindar apoyo técnico y logística a las comisiones de trabajo, recoger sus planes y proyectos y sobre la base de ellos, elaborar el plan de desarrollo provincial.
- d) **Comité coordinador.** Integrado por el alcalde provincial, los alcaldes distritales y los coordinadores de las comisiones de trabajo. Su función es coordinar y evaluar el funcionamiento de la Mesa y revisar y aprobar los proyectos y convenios que la secretaría técnica propone desarrollar.
- e) **Presidencia.** Ejercida por el alcalde provincial. Su función es representar a la Mesa ante los organismos públicos y privados locales, nacionales e internacionales.

En dicho encuentro también se acordó el organigrama de la Mesa. Ésta sería presidida por la municipalidad provincial y promovería la participación de las municipalidades distritales y de todas las organizaciones sociales y comunales e instituciones públicas y privadas que decidieran voluntariamente inscribirse.

Posteriormente, en un año de trabajo continuo las instituciones y organizaciones divididas en grupos temáticos arribaron a un taller final de planificación estratégica, que debatió y aprobó el plan estratégico de desarrollo de la provincia de Huanta, titulado *Así queremos ser*. En el documento se estableció la meta a la cual se quería llegar una vez

CUADRO 5
ENCUENTROS DE CONCERTACIÓN AUSPICIADOS
POR EL MUNICIPIO PROVINCIAL DE HUANTA EN LOS DISTRITOS

Fecha	Lugar	Participantes
5 y 6 de diciembre	Santillana	97
11 y 12 de diciembre	Luricocha	39
30 de Enero	Iguaín	57
01 de Febrero	Huamanguilla	58
25 de Febrero	Huanta: comunidades altoandinas	80
27 de Febrero	Huanta	86
01 de Marzo	Sivia	31

Fuente: Memoria del Primer Encuentro Provincial de Concertación.

presentes en la zona, logrando su acuerdo de participar en el proceso. Culminada la primera fase de acuerdos con los municipios distritales, las entidades estatales y las ONG de la zona, se procedió a realizar en marzo de 1997 el Primer Encuentro Provincial de Concertación, el cual logró reunir a 137 delegados de toda la provincia.⁷ Como producto de dicho encuentro se acordaron los principales ejes sobre los que se constituiría el plan de desarrollo provincial: a) integración vial; b) condiciones de Vida; c) economía y producción; d) medio ambiente; y e) fortalecimiento institucional. Asimismo, se acordó que el procedimiento para llevar a cabo el proceso sería constituir una mesa de concertación provincial, la cual en teoría contaría con la participación plural de diversos actores locales. La idea era organizarse en torno a la elaboración de planes de desarrollo, para luego promover la representación y movilización de la población.

7. Asistieron al evento 118 varones y 19 mujeres; 42 autoridades entre alcaldes, regidores, gobernadores, tenientes gobernadores y jueces de paz; 53 líderes sociales de comunidades campesinas, clubes de madres, comités del Vaso de Leche, barrios, pagos, juntas de regantes, comités de autodefensa, grupos juveniles, etc; veinte funcionarios de organismos públicos; 18 profesionales de ONG; dos funcionarios de organismos de cooperación internacional y un representante de una empresa privada. Memoria del primer encuentro provincial de concertación de Huanta.

ORGANIGRAMA DE LA MESA DE CONCERTACIÓN EN HUANTA

- a) **Asamblea general.** Integrada por el conjunto de delegados o representantes de las instituciones y organizaciones inscritas. Tiene la función de definir las pautas generales de trabajo y aprobar los lineamientos del plan de desarrollo provincial.
- b) **Comisiones de trabajo.** integración vial, economía y producción, salud y alimentación, educación, vivienda, medio ambiente y fortalecimiento institucional. Cada comisión elige un coordinador y un secretario técnico. Su función es producir planes y proyectos que alimenten el plan de desarrollo provincial, así como desarrollar actividades.
- c) **Secretaría técnica.** Integrada por los secretarios técnicos de cada una de las comisiones de trabajo. Su función es brindar apoyo técnico y logística a las comisiones de trabajo, recoger sus planes y proyectos y sobre la base de ellos, elaborar el plan de desarrollo provincial.
- d) **Comité coordinador.** Integrado por el alcalde provincial, los alcaldes distritales y los coordinadores de las comisiones de trabajo. Su función es coordinar y evaluar el funcionamiento de la Mesa y revisar y aprobar los proyectos y convenios que la secretaría técnica propone desarrollar.
- e) **Presidencia.** Ejercida por el alcalde provincial. Su función es representar a la Mesa ante los organismos públicos y privados locales, nacionales e internacionales.

En dicho encuentro también se acordó el organigrama de la Mesa. Ésta sería presidida por la municipalidad provincial y promovería la participación de las municipalidades distritales y de todas las organizaciones sociales y comunales e instituciones públicas y privadas que decidieran voluntariamente inscribirse.

Posteriormente, en un año de trabajo continuo las instituciones y organizaciones divididas en grupos temáticos arribaron a un taller final de planificación estratégica, que debatió y aprobó el plan estratégico de desarrollo de la provincia de Huanta, titulado *Así queremos ser*. En el documento se estableció la meta a la cual se quería llegar una vez

**FODA DE LA PROVINCIA DE HUANTA ELABORADO
POR LA MESA DE CONCERTACIÓN**

Fortalezas	Oportunidades
<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de un mercado potencial en las regiones central y sur y en la capital para productos de la provincia: maíz amarillo duro, soya, arroz, caña de azúcar, café, cacao, maní, achiote, maca, frijoles y otros. 2. Creciente demanda internacional de productos agrícolas no tradicionales: tara, cochinilla, lúcuma, palta, etc. 3. Cooperación técnica internacional interesada en apoyar zonas de menor desarrollo. 4. Interés del capital privado nacional en invertir en Huanta. 5. Programas estatales dirigidos a las zonas azotadas por la violencia política. 6. Demanda internacional de productos agrícolas que se produzcan sin uso de fertilizantes y/o insumos químicos y de productos medicinales no cancerígenos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de productos agrícolas industrializables: tuna, cochinilla, maíz amarillo duro, soya, caña de azúcar. 2. Diversidad de pisos ecológicos que posibilitan la producción frutícola y de cultivos tropicales. 3. Disponibilidad de energía eléctrica. 4. Organizaciones de base interesadas en la formación de empresas comunales: tuna, cochinilla, ganadería, apicultura. 5. Presencia de institutos superiores y de la universidad. 6. Existencia de empresas procesadoras y comercializadoras de lúcuma y tara. 7. Experiencia de exportación de algunos productos: lúcuma, tara y cochinilla. 8. Proceso de participación y concertación en marcha. 9. Prácticas comunales de trabajo colectivo. 10. Proceso de consolidación de la pacificación. 11. Existencia de PRONAMACHCS que aplica una perspectiva integral de manejo de cuencas. 12. Presencia de programas de salud. 13. Programas de construcción de viviendas. 14. Existencia de Internet como medio de acceso a información de mercados y difusión de imagen.

Amenazas	Debilidades
<ol style="list-style-type: none"> 1. Gobierno central no realiza seguimiento y control de la implementación de políticas. 2. Política económica centralista que genera desempleo y ausencia de oportunidades. 3. Priorización del gasto público en Lima y la costa. 4. Política social gubernamental con rasgos asistencialistas que genera una actitud de conformismo y pasividad. El centralismo del gobierno regional. 5. La información demográfica desactualizada para la distribución del Fondo de Compensación Municipal resta recursos a las municipalidades. 7. Repliegue de las FF.AA. y debilidad en apoyo a los comités de autodefensa. Fenómenos naturales. 8. Priorización de apoyo a los desplazados en aspectos no productivos. 9. Permanencia de visiones centralistas en los actores políticos nacionales. 10. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aislamiento vial de los grandes mercados: Huancayo, Lima y Andahuaylas. La carretera Ayacucho-Pisco se terminará este año. Es necesario acelerar las gestiones para el asfaltado de la carretera Huanta-Huancayo. 2. Aislamiento vial de la capital con los distritos y de los distritos entre sí. 3. Conformismo y pasividad en la población. 4. La mayoría de las tierras de cultivo son de secano. 5. Alto grado de analfabetismo, predominantemente femenino. 6. Excesivo consumo de alcohol, especialmente por parte de la población rural. 7. Características de la zona favorecen proliferación de enfermedades. 8. Organizaciones sociales e instituciones públicas precarias.

culminado el proceso de la concertación, cuyo horizonte temporal era el año 2016, fecha para la cual se imaginaba que:

Huanta es una provincia productiva en agricultura y ganadería, posee una moderna agroindustria exportadora. Se encuentra totalmente pacífica e integrada vialmente internamente y con el exterior. Se mejoraron sustancialmente las condiciones de vida y medio ambiental, se eliminó el analfabetismo. Se desarrolló una cultura empresarial moderna. Las organizaciones e instituciones trabajan activamente por el desarrollo provincial, la población participa en el gobierno local [...]

De la misma manera, se identificaron las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), con las cuales se comenzaba el proceso de concertación en la provincia.

Una vez concluida la elaboración del plan estratégico, varias comisiones empezaron a organizar diferentes actividades. Éste fue el caso de la comisión de medio ambiente, que convocó a los escolares con ocasión del Día Mundial de la Tierra, y llevó a cabo un programa de instalación de viveros y jornadas de reforestación con amplia participación. También fue el caso de la comisión de fortalecimiento institucional, que realizó encuentros masivos entre los comités de autodefensa en coordinación con la representante departamental de la Defensoría del Pueblo y la base militar de Huanta, para encontrar fórmulas de apoyo a la labor de los ronderos, así como reuniones con las mujeres de los clubes de madres y los representantes de las familias desplazadas por la violencia. Estas dos comisiones, junto a la de salud, fueron las más activas durante 1997 (Távora 1998). Otras, como la de integración vial, optaron por un ritmo de reuniones más espaciado. Esta comisión concluyó su labor a los pocos meses, tras un intenso trabajo que le permitió elaborar un plan vial sustentado técnicamente y aprobado por los representantes de las municipalidades distritales, el mismo que fue presentado a diversas entidades del gobierno central y al gobierno regional para su ejecución. El proceso de la concertación parecía marchar viento en popa. Por primera vez en la historia de la provincia se había logrado elaborar un documento con una visión de desarrollo, y los diferentes actores comprometidos en la dinámica empezaban a asumir su misión para lograr los objetivos establecidos.

Sin embargo, uno de los primeros problemas que afrontó el proceso de concertación en Huanta fue la dificultad de pasar de la elaboración del plan estratégico a la formulación y ejecución de proyectos concretos. Esto se debió, en buena medida, a la ausencia de recursos humanos adecuados para realizar este tipo de tareas, y también a una excesiva dependencia de los "recursos externos" para la elaboración y ejecución de los proyectos, ya que la municipalidad no colaboraba en la dinámica con sus recursos.

En un primer momento, a nivel de la capital de la provincia de Huanta, los concejales en conjunto mostraron un real interés que se manifestara su presencia continua en los trabajos auspiciados por las ONG, los dirigentes barriales de la ciudad, las delegaciones de algunos distritos como Huamanguilla, Sivia, Santillana, con una participación relativamente intensa en las discusiones y debates, que luego motiva la presencia de otras instituciones de cooperación como OXFAM de Gran Bretaña.

Posteriormente, para impulsar esta experiencia, que logra estos primeros años un nivel relativo de articulación, en la medida que elabora unos lineamientos de plan estratégico concretados en un documento, en comisiones, donde la comisión central pasa a ser la de la red vial, la articulación vial era la demanda generalizada de los distritos de Huanta, Santillana y Sivia especialmente. En este sentido, había un nivel de sobredimensionamiento de expectativas de parte de la población y un voluntarismo de los que las impulsaban, sin delimitar bien las responsabilidades, frente a la envergadura de las tareas que había que asumir. El concejo, pese a toda su voluntad, con las limitaciones presupuestales, le era imposible que pudiera afrontar estas tareas e ingresa a avalar un convenio con PRONAMACHS para atender una de las demandas, que era el represamiento de las lagunas de Razuhuilca en Huanta, que son las lagunas mayores de la provincia, para atender alguna población importante de campesinos de 24 pagos del valle de Huanta. Logra ese convenio con PRONAMACHS, con la participación del comité de la asociación de regantes del valle y el aval del concejo.

En concreto, el consejo aparece como responsable de la administración de los recursos, y sin embargo, en esa situación no logra la administración de los recursos y no logra resultados satisfactorios la obra de represamiento de las lagunas de Razuhuilca. Por el contrario, genera el descrédito de la dirigencia, que traslada la responsabilidad al consejo y este a su vez la traslada a los técnicos de PRONAMACHS. Al final, el saldo para la Mesa fue desfavorable, que tuvo un traspíe muy delicado y mucha repercusión en los medios de comunicación, que empezó una oposición muy intensa a la concertación, la misma que se percibía como personalizada en el alcalde para beneficio propio y no de la provincia [...] (dirigente local).

De esta manera, luego de una primera etapa de intensas reuniones que desembocó en la aprobación del plan estratégico y el trabajo efectivo de algunas comisiones, las reuniones de la Mesa cayeron en la burocracia y la rutina. Los participantes comprobaban que sus demandas de corto plazo no podían ser resueltas por un proceso más pensado para desarrollar acciones en el mediano y largo plazo. Las reuniones eran vistas por la población más como "asambleas" donde las personas acudían con pedidos puntuales de "obras" para beneficio de su comunidad, que como una dinámica de debate, discusión y ejecución de estrategias y actividades para el desarrollo de la localidad, más aun, en un contexto de crisis del tejido social luego de la violencia política que afectó a la provincia durante quince años, que genera-

ba en muchas organizaciones una fuerte debilidad y una escasa capacidad de convocatoria por parte de los líderes sociales locales:

En las reuniones que se tenían, cuando participaban los clubes de madres, había una actitud típicamente clientelista: frente al alcalde era un listado de demandas, de petitorios, que cuando no fueron atendidos, los clubes dejaron de tener presencia. El Vaso de Leche lo tenía el PRONAA, el comedor también. Era una presencia ocasional. Lastimosamente no entraban al debate [...] (dirigenta de comedores).

[...] a la reunión citamos, una vez a la semana tenemos reunión, para club de madres, unas cuantas vienen. Pero si llega leche y decimos vamos a repartir, se avisan entre ellas y allí están, yo primero, yo primero, para eso sí están primero, toditas, dan cólera esas señoras [...] (dirigenta de Huanta).

[...] llega una cosa escrita, una invitación y no tomamos importancia ¿por qué? Porque nuestra razón social no está bien capacitada [...] la deficiencia es que no tomamos importancia [...] (dirigente campesino).

[...] pero también hay mucho engaño, por eso la gente ya no cree, porque vas y no logras nada. Siempre vas y vas y siempre no hay nada. Entonces, pues, te cansas, por las puras [...] (dirigenta).

Los testimonios presentados dan la impresión de que, antes que individuos que se sienten integrantes de una comunidad política de iguales en deberes y derechos (es decir, ciudadanos), predomina en la provincia un conjunto de pobladores consciente de la exclusión social, política, cultural y económica en que vive. De allí que los programas asistenciales de las ONG y el Estado sean tan esperados por la población, lo cual genera un círculo vicioso que impide el desarrollo de las iniciativas autónomas de los pobladores del campo. A esto se le suma el desprestigio de la actividad política partidaria, la cual es vista como una actividad negativa y secundaria frente a las demandas primarias, más vinculadas con la sobrevivencia. Se desconfía de las buenas intenciones de los dirigentes y autoridades:

[...] se cuestiona la palabra política como si la política fuera una cosa de Satanás y su corte. Cuando al contrario, lo que se necesita es que haya más política para poder participar, para no ser elementos pasivos, sino dar nuestra contribución a situaciones que atañen a nuestro pueblo [...] (periodista local).

De esta manera, da la impresión que la cultura política local es predominantemente patrimonial y clientelista, y que no existe la imagen de un Estado sino la de gobierno, y tampoco la imagen de la municipalidad, sino la de alcalde: por ejemplo, ante la pregunta "¿Qué demandas harías a la Mesa?", un dirigente local respondió inmediatamente "Yo le pediría al señor alcalde [...]".

En este contexto, la noción de concertación, tal y como la entendían los promotores de las ONG y los funcionarios de la municipalidad, no existe entre la población. Por el contrario, ésta se entiende más bien como la "solución" de los problemas inmediatos. La participación de la gente se agota en la discusión y en el planteamiento de demandas en un día de asamblea o plenaria. La noción de concertación, como inicialmente proponía el plan estratégico, no fue entendida por la población:

Ése fue uno de nuestros puntos más débiles. Las personas no entienden lo que es concertación. Creen que se trata de venir a pedir, que los vamos a ayudar con arroz, azúcar, ropa, etc. No entienden que se trata de imaginar un proceso de mediano y largo plazo para enrumbar los esfuerzos de todos, en un sentido u otro, que hay que interiorizar hacia qué objetivos tenemos que marchar juntos. No sé, hay mucha desinformación, mucha falta de cultura entre la gente [...] (promotor de una ONG).

En este contexto de iniciales avances y tropiezos en el proceso de concertación, de tensiones entre el discurso de las autoridades y las expectativas de la población, las elecciones municipales de 1998 fueron la primera prueba de fuego que tuvo que pasar el proceso de constitución y fortalecimiento de la mesa de concertación en Huanta. El alcalde provincial enfrentaba el reto de la reelección municipal. A último minuto, ante el desconcierto de las ONG que venían apoyando el proceso de la concertación, el alcalde dio un giro inesperado a su perfil "técnico" e "independiente", postulando a la reelección bajo la bandera de la agrupación fujimorista Vamos Vecinos, consiguiendo ganar con un alto porcentaje de votos: 44% del electorado de la provincia.

La coyuntura de la elección municipal fue aprovechada también por Córdova para redefinir su relación con los demás miembros de su antigua agrupación política. Paralelamente al desarrollo de la convocatoria que se hacía para la concertación hacia "afuera" del municipio, Córdova empezó a desarrollar hacia "adentro" del municipio un

CUADRO 6
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 1998
EN LOS DISTRITOS DE LA PROVINCIA DE HUANTA

Lista distrital	Luricocha	Sivia	Santillana	Huamanguilla	Iguain	Ayahuanco	Huanta
Vamos Vecinos	463	789	537	213	203	112	7,245
Acción Popular	194	96	371	124	109	324	1,010
APRA	244	175	335	169	15	54	4,603
Integración	74	22		72	64	233	2,085
Fraternidad	244	.-		230	19	.-	2,117
Somos Perú	122	83		51	59	102	781
Contigo Sivia	.-	945	.-	.-	.-	.-	.-
Fuerza Campesina	.-	160	.-	.-	.-	.-	.-
Unión Por el Perú	.-	.-		298	.-	.-	.-
Acción Moralizadora Anticorrupción	.-	.-	.-	26	.-	.-	.-
Nueva Generación Iguain	.-	.-	.-	.-	59	.-	.-
Votos Válidos	1,341	2,270		1,183	528	825	17,841
Votos en Blanco	168	278		316	120	154	2,010
Votos Nulos	119	219		144	58	160	1,698
Votos Impugnados	.-	01		.-	.-	.-	02
Total de votos	1,628	2,768	1,844	1,643	706	1,139	21,551

Fuente: JEE-Huanta

Elaborado por Artemio y Alberto Sánchez Portocarrero.

liderazgo cada vez más caudillista, autoritario y vertical. El cambio de camiseta política no fue la única novedad del alcalde de Huanta. También lo fue el de su anterior equipo de regidores con el que ganó las elecciones de 1995, ya que muchos no fueron considerados para las elecciones de 1998, quedando finalmente desembarcados del municipio debido a peleas internas. Esta situación dejó acéfalas a muchas de las comisiones de trabajo de la Mesa, ya que eran los regidores quienes dirigían muchas de ellas.

Al ser el organigrama de la Mesa "presidencialista" —el alcalde era al mismo tiempo el presidente de la Mesa—, estos hechos debilitaron el proceso de concertación en la provincia, ya que la postulación del alcalde por Vamos Vecinos originó el retiro de la Mesa de muchos personajes que no quisieron que se los confundiera con la opción municipal del fujimorismo.

[...] la propia ONG se cuestionó. Si seguíamos apoyando era una contradicción a todo lo que se había planteado en tantísimas asambleas, discursos y documentos. De mantener la mesa de concertación más allá de cualquier gobierno municipal, que sea asumida por la población, que sea de trato horizontal y con niveles de autonomía. Fue la negación de eso. Pensábamos que se desactivaba, pero tampoco ocurrió eso, ya que hubo un respaldo muy grande de otras ONG [...] (promotor de una ONG).

El caso de Milton Córdova expresa un nuevo tipo de liderazgo antipolítico en el municipio de Huanta. Se trataría de un alcalde con un mayor nivel de formación conseguido fuera de la provincia, lo que lo vuelve más receptivo al diálogo con los diferentes actores nacionales e internacionales, que prioriza marcadamente el criterio de eficacia, con rasgos antipolíticos y que en nombre de otras prioridades posterga la recuperación de la democracia en la provincia, pero que logró contar con un gran apoyo de la población. Sin embargo, a diferencia de su antecesor en el sillón municipal, el aprista Ornar Quesada, Milton Córdova no contaba con un aparato político partidario que diera soporte a su gestión. Más aún, Córdova se volvió objeto de la tenaz oposición de los militantes de esa agrupación. Por eso:

Milton vio en la Mesa la búsqueda de un sostén social mayor de parte de la población, al sentirse en situación desventajosa frente al Apra, que había estado tanto tiempo en el poder local. Sentirse siempre blanco vulnerable. Llega a encontrarse con la voluntad de las ONG de impulsar la experiencia de la concertación, la cual percibe le puede dar mayor sostén social a su gestión [...] (regidor).

De esta manera, mientras hacia "afuera" mercadeaba un discurso de concertación y "democracia participativa", hacia "adentro" se desarrollaba un proceso de creciente caudillismo, en el cual el liderazgo del alcalde se replegó hacia las redes de clientela y parentesco que permitían manejar "en confianza" la gestión municipal. La riqueza de los testimonios justifica la extensión de las siguientes citas:

Nosotros no entendimos que éramos mayoría. Nosotros tenemos la culpa allí porque pecamos en dad e poder y autoridad a él. Entonces, él iba a un sitio y se comprometía en algo, y nos llamaba "esto es urgente, saben que hay esta situación, me he comprometido con esta nota". Como tú sabes, cualquier actividad tiene que ser aprobada en concejo de regidores. y nosotros "ya, ya, metiste la pata", teníamos que aprobarlo nomás. Veíamos en concejo la ejecución de las obras. Por ejemplo, construir un puente. Iba a una localidad, y por la excitación del momento supongo que se comprometía, porque nosotros le habíamos dado el poder (ex regidor).

Llegaba acá yeso se regularizaba en una sesión y entonces así se fue ganando más prestigio él. Eso fue favorable para él, lógico. Tenía más aprecio de la gente. Nosotros nos dimos cuenta tarde, ya casi en el medio año último para terminar. Nosotros al inicio algunas cosas tapábamos, seguíamos la corriente. Lo que se supone esas cosas de lealtad. Pero nos salió la situación mal yeso fue un impedimento para desarrollar las cosas, porque al final quisimos enmendar, pero ya no se pudo. Quisimos corregir las cosas pero ya tenía el poder, ya era tarde, yeso lo hizo más autoritario, con más poder. Ya decidía las cosas, ya no nos hacía caso a nosotros. Hacía las cosas en que no estábamos de acuerdo y empezaba a haber discrepancias (ex regidor).

El nos llevó a una discusión fuerte con el teniente alcalde. Resulta que al final lo habíamos desbancado al teniente alcalde. Te diré que cuando Milton salía de Huanta, él dejaba la dirección del municipio a un regidor que no era el teniente alcalde, otra vez viajaba y dejaba a otro regidor, pero no al teniente alcalde. Entonces el teniente alcalde casi no ejercía su función. Por eso te digo que más se pensaba con una visión de afuera. Es como vender un pan, que esté bien hehechico, bien pintadito, doradito y se vende. Pero en el nivel interno no se daba eso de concertación, y en eso siempre hemos tenido problemas. Incluso el teniente alcalde y algunos regidores se fueron dando cuenta de esa situación del poder del alcalde y empezaron a reclamar, y si reclamaban, te separaban (ex regidor).

Había regidores que tenían la potestad de pedir cuentas a la administración, pero no podían acceder por orden del alcalde. No se le daba ninguna información a tales, tales y tales. "Mientras yo no autorice, no se puede dar información", y cuando en reunión se decía "señor, yo quiero saber esto", él decía, "pero presente su petición a su despacho y yo lo autorizo". Presentaban y allí los tenía, los mecía pues, y nunca se llegó a hacer un estudio exhaustivo de cómo era el movimiento económico ¿Cómo decía a nivel externo "queremos concertar", cuando a nivel interno

había una desconcertación fuerte? Creo que el problema ha ocurrido más por mucha intromisión de su familia (ex regidor).

Yo veía que en eso de la mesa de concertación sufría disloques porque no concertaba a nivel interno. El exceso de poder que se ha dado siempre lo tenemos de culpa. Milton metió a su hermano Alejandro como asesor ad honorem del alcalde. Al comienzo era buena gente, pero después se volvió autoritario. Ahora en el manejo del municipio el que más determina es Alejandro. Ahora, el resto de la familia se iba metiendo en todos los aspectos. Como te digo, iban a las obras. En cuanto a presencia, más es Alejandro. Incluso venía todos los días y despachaba, tenía una oficina aparte del alcalde y chequeaba todo lo que estaba haciendo, y su palabra era orden. Por ejemplo, iba un señor al que le debían plata de la gasolina, donde tesorería, y le decían "no señor, no hay plata", pero luego iba donde Alejandro y este hacía que le pagaran. Su hermano nos sacó a todos para la segunda reelección del 98. Escogió a gente manejable y logró luego postular al Congreso [...] (ex regidor).

De esta manera, el repliegue del alcalde desde las redes profesionales/partidarias de su agrupación independiente en el primer período, hacia las redes clientelistas y familiares en el segundo, agudizó aún más las tensiones que ya existían en torno al proceso de concertación. Curiosamente, se pensó que desactivando la Mesa por un lapso de meses antes y después de las elecciones, se podía salvada de que se la vinculase con fines políticos, distintos a los que venía difundiendo entre la población:

[...] pensábamos que desactivando la Mesa momentáneamente, durante los meses que iba a durar la campaña política, podíamos liberarla de que entrase en la discusión política en la que pensábamos que podía salir mal parada, humillada. Pensábamos que si la Mesa ya estaba caminando, con un pequeño paréntesis no le iba a pasar nada, pero después fallamos en retomar el ritmo. En las dos cosas nos equivocamos. No debimos haber parado, hubiéramos incrementado las actividades de la Mesa y allí adentro la discusión, la agenda política (alcalde).

Eso hubiera sido mucho más beneficioso para la Mesa, porque ese momento era su mejor momento. Tenía más argumento, tenía cosas más logradas, pero nuestra percepción era esa entonces y optamos por eso. De repente también un poco para no contaminarnos de candidaturas, y fue un error haber aceptado firmar alianzas con Vamos Vecinos. Fue un error porque nos ató de alguna manera al gobierno. En la práctica no, pero ante el público sí. A mi me tocó estudiar la propuesta que nos hizo

Vamos Vecinos, pero la tuvimos un mes bajo la manga. Al final nos exigieron una respuesta y al momento decidimos aceptar la alianza. Quizás para no truncar algunas propuestas que estábamos llevando adelante, pero fue un error. Nos hubiéramos ahorrado algunas críticas, como algunas que señalaban que nos estábamos vendiendo por un plato de lentejas, y que éramos lobos vestidos de cordero (alcalde).

Sin embargo, retomar el ritmo de la Mesa luego de las elecciones no fue fácil. Muchos participantes de la primera etapa se alejaron. La crisis de legitimidad de la Mesa fue cada vez más fuerte y se percibía que Milton Córdova la utilizaba como una plataforma de campaña política. La Mesa se personificaba en torno él.

La gente no estaba equivocada. Anteriormente con la primera gestión, la Mesa tuvo seis o siete ejes temáticos, las comisiones encargadas de trabajar y estas comisiones tenían alguna independencia y cada comisión responsable trabajaba para impulsar su comisión con esa temática. A partir de la segunda gestión hay un cambio de regidores, de funcionarios, y los regidores que estaban en las comisiones de trabajo podían haber seguido, pero como que les comentaba de tal regidor, que estaba en una comisión muy importante, la de fortalecimiento institucional, que tenía que ver con decisiones, liderazgo y todo eso. No le gustó a Milton, porque empezó con una comisión que era independiente a la municipalidad y a los regidores. Convocaba, se reunían y duraba. Eso un poco que no le gustó y lo sacó de la comisión. Las otras comisiones también tenían su presidente, y ocurrió algo parecido, también los sacaba para que no le hicieran contrapeso (promotor de una ONG).

En ese contexto, la oposición empezó a cuestionar cada vez más el papel del alcalde y de la mesa de concertación. La provincia se dividió entre los simpatizantes de Córdova y los de Quesada (el alcalde anterior a la primera gestión de Córdova). Utilizando el aparato político partidario del APRA en la provincia, estos últimos organizaron una mayor oposición, ganando terreno en los medios de comunicación radiales, y llegando incluso a conformar un frente de defensa en Huanta que organizó marchas contra el alcalde, a quien se lo confundía con la opción del gobierno de Fujimori:

Pasaron muchas cosas también. Milton Córdova vuelve a ganar al APRA en ese segundo período, a Ornar Quesada, que se presentó a congresista ahora y casi entra. Ornar Quesada pierde las elecciones y un poco para hacer bloque a la gestión de Córdova, convocó a los dirigentes y líderes

de Huanta de la ciudad y forma un fuerte Frente de Defensa de Huanta. En ese momento Milton Córdova decide formar otro Frente de Defensa, entonces en Huanta en 1999 habían dos frentes de defensa. Empiezan los conatos, rencillas, dimes y diretes en la prensa, en la radio. Omar Quesada se consolida un poco más en Huanta, mientras que la municipalidad no lo hace. Por allí hace que Milton Córdova cierre más la Mesa, que se cuida más con los que participan en ella. El pata pierde confianza, no tiene confianza en nadie más que sus amigos y familiares (ex regidor).

LA MESA DE CONCERTACIÓN COMO UN CAMPO DE BATALLA

Es evidente que el proceso de concertación en Huanta significó en su primera etapa un importante avance en relación al panorama anterior de la provincia. Las redes de coordinación establecidas entre los diferentes municipios de la provincia y el desarrollo del plan estratégico han permitido en buena medida superar el "atomismo" y el cortoplacismo en el que antes estaban sumidos los gobiernos locales de Huanta: ahora hay mesas de concertación en todos los distritos de la provincia, se desarrollan planes estratégicos y muchas de las "obras" se hacen siguiendo sus lineamientos. Asimismo, estos documentos se han convertido en instrumentos muy útiles para negociar frente al Estado y la cooperación internacional diferentes proyectos, favoreciendo procesos de descentralización y desarrollo de capacidades locales, a través del mejor conocimiento de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la localidad y sus actores.

Sin embargo, como quedó evidenciado al describir la segunda etapa de la mesa de concertación, una obra de ingeniería institucional no necesariamente favorece el desarrollo de una cultura democrática y descentralista en la provincia. Por el contrario, como finalmente sucedió, puede alentar el desarrollo de liderazgos más bien autoritarios, caudillistas y dependientes del gobierno central en Lima. ¿Por qué ocurrió esto con la mesa de concertación de Huanta?

Una primera respuesta tendría que buscarse en el mismo desarrollo del proceso de concertación impulsado por las autoridades y los promotores de ONG. ¿Existió realmente de parte de los nuevos poderes urbanos un interés por incorporar en la dinámica de la Mesa a las poblaciones más excluidas de la provincia? Si la respuesta es afirmativa, ¿contaban con los recursos para trascender las brechas de

CONVENIOS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANTA CON LOS MUNICIPIOS DISTRITALES	
Convenios	Obras
Con la Municipalidad de Lurichocho	<ul style="list-style-type: none"> • Carretera Acobambilla - Miccaira • Carretera Limanhuaycco - Canteria • Carretera Cedro Huerta Atalambra
Con la Municipalidad de Santillana	<ul style="list-style-type: none"> • Carretera Tocasquesera - Marccaraccay • Carretera Ismuñay - Chocay • Carretera Santa Rosa de Araujo - Nuevo Progreso • Carretera Aranhuyay - Mosoccllaccta
Con la Municipalidad de Sivia	<ul style="list-style-type: none"> • Carretera Gloria Amargura - Gloria Sol naciente • Carretera Ancón - Choymacota • Ampliación de la carretera Chuviana • Ampliación de la carretera a Torre Rumi
Con la Municipalidad de Huamanguilla	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de carreteras vecinales en todo el distrito

Fuente: Municipalidad de Huanta, 2000.

exclusión social y cultural existentes entre la población de la provincia? Finalmente, ¿cuántos pobladores de la provincia estaban informados del proceso de concertación en Huanta?

En lo cuadros se puede apreciar que los mayores índices de información sobre la mesa de concertación se encuentran entre la población ubicada en el valle de Huanta, la más urbanizada y vinculada al mercado dentro de la provincia, que cuenta también con los mayores niveles de educación y de acceso a los medios de comunicación. ¿Qué pasa con el resto de la provincia? Los cuadros señalan claramente que la información sobre el proceso de la concertación transitaba fundamentalmente por los circuitos que las variables de urbanización, educación, ocupación y género dejan libres. Eso permite percibir la existencia inicial —más allá de la voluntad de las ONG y de la municipalidad—, de circuitos sociales y culturales de exclusión, de problemas de acceso a la información y de elaboración de la misma con el

CUADRO 7
CONOCE SOBRE LA MESA DE CONCERTACIÓN DE HUANTA
(según ubicación)

	Huanta valle	Huanta Puna
Mucho	23,5 %	20 %
Poco	64,7 %	35 %
Nada	11,7 %	45 %
Total	100 %	100 %

Fuente: Javier Ávila, encuestas 2001. Total encuestados: 159.

CUADRO 8
CONOCE SOBRE LA MESA DE CONCERTACIÓN DE HUANTA
(según ocupación)

	Agricultor	Ama de casa	Profesional	Empresario	Estudiante
Mucho	8,0 %	2,0 %	48 %	—	16,6 %
Poco	58,6 %	57,4 %	52 %	75 %	83,4 %
Nada	33,3 %	40,4 %	—	25 %	—
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: Javier Ávila, encuestas 2001. Total encuestados: 159.

CUADRO 9
CONOCE SOBRE LA MESA DE CONCERTACIÓN DE HUANTA
(según género)

	Hombre	Mujer
Mucho	13%	3%
Poco	58 %	55 %
Nada	29 %	42 %
Total	100 %	100 %

Fuente: Javier Ávila, encuestas 2001. Total encuestados: 159.

conjunto de la población para la posterior participación en el proceso de concertación.

Una segunda respuesta podría buscarse más bien en las arenas de la sociedad civil. Uno de los teóricos del tema de la concertación,

CUADRO 10
CONOCE SOBRE LA MESA DE CONCERTACIÓN DE HUANTA
(según nivel de estudios)

	Ninguno	Primaria	Secundaria	Técnica	Superior
Mucho	—	6	13	20	42
Poco	28,5	56	58	70	39
Nada	71,5	38	29	10	19
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Javier Ávila, encuestas 2001. Total encuestados: 159.

Andreas Schedler, señala que "no hay concertación sin actores colectivos, autónomos y representativos, que esta primera condición *sine que non* lo es *por definitionem*." (Schedler 1992). Entonces, la pregunta es: ¿habían actores sociales en la Huanta post violencia? La respuesta no puede dejar de ser afirmativa, pero estirando el concepto de actor social *in extremis*, ya que estos eran muy débiles, atomizados y dependientes de la presencia y participación de agentes "exógenos" a la provincia, como es el caso de las diferentes instancias del Estado y las ONG. Este perfil puede apreciarse en el tipo de instituciones y organizaciones que participan inicialmente en el proceso de concertación de Huanta:

Como se aprecia en el recuadro siguiente, las ONG, las dependencias del Estado y los municipios representan la mayor parte de los participantes. En el caso de las organizaciones sociales, es notorio su perfil rural y local, así como su débil vida orgánica e institucional. Quizás las excepciones sean la Federación Provincial de Clubes de Madres, el SUTE - Huanta y la Asociación de Comunidades Altoandinas Llakanchikta Qatarichisum, cuyos dirigentes, dicho sea de paso, terminaron o bien postulando como candidatos a regidores en la lista municipal de Vamos Vecinos o colaborando directamente con ella.

Este perfil de organizaciones dependientes de agentes "exógenos" —del Estado y las ONG, fundamentalmente— genera problemas con el tipo de sociedad civil que se vino desarrollando en Huanta durante la guerra y después de ella. En primer lugar, crea una serie de problemas de representación y participación real para el conjunto de la población, ya que las posibilidades de hacer oír su voz y de sentarse efectivamente en la Mesa, a través de la mediación de las ONG y las instancias del

**INSTITUCIONES PARTICIPANTES
EN LA MESA DE CONCERTACIÓN DE HUANTA**

Tipo de institución	Nombre
ONG	1. AYNI
	2. CEEA INTI
	3. ADRA-OFASA
	4. SER
	5. CEDAP
	6. Finca-Perú
	7. CIPPD
	8. CEPRODEP
	9. SEPAR
	10. TADEPA
	11. PRODES
	12. CODEAD
	13. Visión Mundial
	14. IER Arguedas
	15. IPAZ
Municipalidades	16. Municipalidad distrital de Sivia
	17. Municipalidad provincial de Huanta
	18. Municipalidad distrital de Iguain
	19. Municipalidad distrital de Santillana
	20. Municipalidad distrital de Ayahuanco
Instancias del Estado	21. Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR)
	22. Instituto Nacional de Cultura - Huanta
	23. Beneficencia Pública de Huanta
	24. CTAR Libertadores Wari
	25. Dirección Regional de Transporte
	26. Agencia Agraria Huanta
	27. PRONAMACHS
	28. Instituto Peruano de Seguridad Social
	29. Instituto Superior Pedagógico
	30. Unidad Territorial de Salud de Huanta
	31. Centro Educativo San Francisco
Empresas	32. Technoserve INC
	33. Empresa prestadora de servicio de saneamiento de Ayacucho

(continúa)

Organizaciones	34. Sindicato del Mercado de Huanta 35. Comité de Autodefensa Sector A 36. SUTE - Huanta 37. Frente de Defensa de Huanta 38. AFADIPH 39. Asoc. De Comunidades Alto-andinas Llaktanchikta Qatarichsum 40. Comité de Reconstrucción de Ayahuanco 41. APEMIPE-HUANTA 42. Pago Esmeralda 43. Barrio Parque Central 44. Comunidad Huallhua 45. Comité de Autodefensa de Huallhua 46. Comité de obras de Ayahuanco 47. Federación Provincial de Clubes de Madres 48. Liga Agraria de Huanta 49. Círculo de Estudiantes de Huamanguilla
-----------------------	--

Estado, siempre son mínimas. Esto genera una fuerte desconexión entre las expectativas de la población y los intereses de las ONG y las instancias estatales, que llegan a la Mesa con su propia agenda. Esto es evidente, por ejemplo, en la manera como se elaboró el plan estratégico, con escasa capacidad de incluir a otras personas que no fueran sólo los técnicos de las ONG,⁸ y en el tono *light*, "técnico y antipolítico" de dicho plan, que en el fondo no apuntaba hacia la descentralización, y menos aún, hacía referencia alguna al entonces creciente proceso de recentralización y autoritarismo que venía desarrollando el fujimorismo.

Una tercera respuesta tiene que ver con el tipo de cultura política y de políticas culturales desarrolladas por "hegemónicos" y "subalternos" en la provincia de Huanta. Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y

8. Para la elaboración del plan estratégico, el alcalde de Huanta contrató los servicios de dos "especialistas" limeños que fueron a aplicar la metodología del FODA. En una entrevista, ambos me contaban que en realidad nunca antes habían estado en Huanta y que hicieron el FODA en un par de sesiones en las que con premura de tiempo, porque tenían otras actividades, recogían los papelógrafos del taller y pasaban al proceso de redacción, sin entender realmente lo que ocurría en la provincia. Esta misma operación la hicieron en distritos como San Juan de Miraflores y Lurigancho. La participación de la gente fue prácticamente nula.

Arturo Escobar (1999) señalan que cada sociedad estaría marcada por una "cultura política dominante", la misma que definen como:

[...] la construcción social particular de cada sociedad de lo que cuenta como "político", el campo de prácticas e instituciones, separado de la totalidad de la realidad social, que históricamente viene a ser considerado como propiamente político.

Del mismo modo, señalan que la noción de "políticas culturales" tendría que ver con las consecuencias políticas de la actividad cultural desarrollada desde y por los actores sociales,⁹ donde:

[...] las políticas culturales de los movimientos sociales a menudo pretenden desafiar o dislocar las culturas políticas dominantes", ya que se podría apreciar que "los significados son constitutivos de procesos que, implícita o explícitamente, buscan re definir el poder social. Esto es, cuando los movimientos establecen concepciones alternativas de las mujeres, la naturaleza, la raza, la economía, la democracia o la ciudadanía que desestabiliza los significados de la cultura dominante, efectúan una política cultural.

En el ámbito de la cultura política de una provincia con poca tradición democrática, un tejido social fragmentado, actores debilitados y dependientes, y altos índices de pobreza y analfabetismo, no sorprende que la principal demanda para el alcalde sea de carácter "social", como es el caso de "hacer obras", y que se postergue las demandas más "políticas", como la de "ser democrático".

Tampoco sorprende que entre la población predomine una alta des información sobre las actividades desarrolladas en el municipio.

De esta manera, es relativamente fácil percibir que el tipo de cultura política de la provincia no era el más propicio para que las auto-

9. Como señalan Álvarez, Dagnino y Escobar, en América Latina el uso corriente de la expresión "política cultural" normalmente designa acciones del Estado o de otras instituciones con respecto a la cultura, vista como un terreno autónomo separado de la política, y muy frecuentemente reducido a la producción y consumo de bienes culturales (arte, cine, teatro, etc.). A diferencia del uso corriente, utilizamos políticas culturales (*cultural politics*) para llamar la atención sobre el vínculo entre cultura y política, y la redefinición de la política que esta visión conlleva. Este lazo constitutivo significa que la cultura, entendida como concepción del mundo y un conjunto que integra prácticas sociales, no puede ser comprendida adecuadamente sin la consideración de esas relaciones de poder imbuidas en dichas prácticas.

CUADRO 11
PRINCIPAL ROL DEL ALCALDE

Actividad	Número	Porcentaje
Hacer obras	133	83.6 %
Ser democrático	13	8.2%
Generar empleo	5	3.1%
Dar seguridad a la población	3	1.9%
Informar a la población sobre actividades del municipio	2	1.3%
Hacer que la población participe	1	0.6%
Total	159	100%

Fuente: Javier Ávila, encuesta Huanta, 2001.

CUADRO 12
INFORMACIÓN SOBRE ACTIVIDADES DEI MUNICIPIO

Está informado	Porcentaje	Cantidad
Mucho	5.7 %	9
Poco	60.4%	96
Nada	31.4%	50
Total	100%	159

Fuente: Javier Ávila, encuesta Huanta, 2001.

ridades y los pobladores desarrollaran los mecanismos de *accountability* y "democracia participativa" que figuraban en el diseño de "ingeniería institucional" hecho por los promotores de las ONG. Por el contrario, el escenario era más, bien favorable para que las autoridades se reapropiaran del diseño y se convirtieran en una suerte de *brokers* o "intermediarios" regionales que, como el alcalde de Huanta, basaran su acción en intereses políticos personales más que colectivos. Es evidente que el plan de Milton Córdova era convertirse en un líder regional conocido en la escena nacional por el buen mercadeo que las ONG y las instancias del Estado hicieran de la mesa de concertación de Huanta durante su primer período. Que esto no es una exagera-

ción lo demuestra el hecho que el alcalde llegó a convertirse en la principal figura regional del departamento de Ayacucho durante la segunda mitad de los años noventa y su posterior intento de postular al Congreso por la lista de Perú 2000.

Ahora bien, la pregunta es: ¿por qué la mayoría de la población apoyó la nueva opción fujimorista de Milton Córdova, premiándolo con la reelección en la alcaldía provincial? Responder que fue resultado única y exclusivamente de la "manipulación", "irracionalidad", o de la falta de "civismo" de los pobladores huantinos, sería cometer un exabrupto etnocéntrico propio de las antiguas elites mistis cuando hablaban de la "brutalidad campesina". Sería también negarles a los campesinos capacidad de "agencia", en suma, negarles humanidad.

Una hipótesis respecto a la pregunta del párrafo anterior sería la siguiente: ¿en qué medida la candidatura de Milton Córdova no expresaba el sentido común de la población de Huanta? Aquél de búsqueda de una relación directa de la provincia —y sus fragmentos— con el Estado. ¿En qué medida la mesa de concertación fue entendida así, como un canal de acceso directo a los recursos provenientes del Estado centralista limeño, y no como una plataforma de mediación y lucha a favor de la descentralización?

Álvarez, Dagnino y Escobar afirman que "las políticas culturales de los movimientos sociales a menudo pretenden desafiar o dislocar las culturas políticas dominantes". El comportamiento electoral de los campesinos huantinos podría ser considerado grosso modo como una forma de "política cultural" que busca desafiar o dislocar la cultura política dominante en la provincia de la exclusión, el patrimonialismo y las clientelas locales. Esto, a través de una estrategia que permita a los campesinos y pobladores manipular, o dejar de lado cuando les convenga, los poderes urbanos mestizos, según estos favorezcan u obstaculicen la posibilidad de establecer "el" vínculo directo con un Estado percibido secularmente siempre lejano, pero que después de la guerra, aparecía cada vez más cercano, confundido con la opción fujimorista.

Esta estrategia ha sido descrita por Degregori, Coronel y Del Pino, quienes han señalado que durante el período de violencia política la población de Huanta selló esa suerte de pacto implícito con el Estado, evidenciado en la conformación de los comités de autodefensa o rondas campesinas. La hipótesis es que después de la violencia el pacto se mantuvo vigente: por el lado del Estado, se siguió proveyendo recursos

a las poblaciones afectadas por la violencia; y por parte de la población, se continuó siendo fiel al fujimorismo, una lealtad expresada en cada proceso electoral, como fue el caso del apoyo a la reelección de Milton Córdova.

En el caso de Huanta, el proceso de revitalización del tejido social y de la vida política no puede comprenderse del todo si no se menciona el importante papel que jugó el Estado durante el período de la violencia y luego de él. Hay que recordar que en el momento más álgido de la guerra, el Ejército "encarnó" al Estado en Huanta, en medio de un creciente vacío institucional del poder civil. Esta presencia se vio incrementada y diversificada a partir de 1992 con la introducción de numerosos organismos estatales nuevos en la zona, encargados de administrar los programas de política social (PRONAA, FONCODES, PAR, etc.). Se trataba de un Estado autoritario y centralista que por primera vez llegaba a lugares donde antes no había tenido una presencia importante, lo que por un lado generaba la inclusión de la población huantina dentro del Estado, pero por otro acentuaba la dependencia y el localismo, lo cual respondía a la fuerte injerencia de una voluntad política re-reeleccionista siempre "en campaña", como la del fujimorismo.

Es evidente que el fujimorismo quiso relacionarse con un escenario regional atomizado, donde el Ministerio de la Presidencia, el Ejército y la organización política Vamos Vecinos hacían las veces de una "maquinaria estatal" ubicada en el vértice de una suerte de "mega triángulo sin base" construido a escala regional y nacional. En este esquema, la coerción y el manejo "secreto" de la información de los programas de asistencia social y las redes de dependencia que generaba con los beneficiarios buscaban articular a cada localidad directamente con el poder urbano capitalino limeño, eliminando y dificultando el desarrollo de redes horizontales y verticales intermedias que vinculasen los niveles locales, distritales, provinciales y departamentales, y rearticulasen y cerrasen las brechas que separaban los demás vértices del triángulo (ver figura 1).

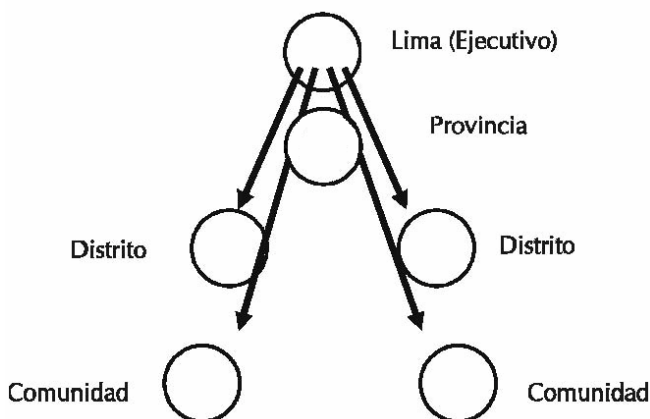
A diferencia de la clásica imagen que acuñó Cotler para explicar la "dinámica de la dominación" en los contextos rurales, en esta ocasión la base está más organizada que en el pasado. Ahora bien, lo interesante es que el proceso no fue únicamente impuesto "desde arriba". No puede dejar de mencionarse que la mayor presencia del Estado en Huanta calzaba perfectamente con la fuerte demanda de la población

CUADRO 13

DISTRITOS DE LA PROVINCIA DE HUANTA POR NIVEL DE POBREZA Y NÚMERO DE OBRAS EJECUTADAS POR FONCODES¹⁰

Nivel de pobreza	Número de distritos en la Prov. de Huanta	Número de obras ejecutadas por FONCODES	Promedio por distrito
Pobreza extrema	2	156	78
Muy pobres	2	79	39
Pobres	2	56	28
Regular	1	68	68

FIGURA 1
TRIÁNGULO SIN BASE FUJIMORISTA



10. Es interesante constatar cómo el mayor promedio del número de obras en el cuadro 3 y 4 aparecen en los extremos del mapa de pobreza. Evidentemente esto tiene que ver con la búsqueda de espacios que ofrezcan mayor capital electoral, como las capitales de provincia, que en teoría deberían tener un promedio menor de obras ejecutadas. Las cifras muestran el manejo político que se hizo de programas que supuestamente tenían un perfil "técnico", basado en los lineamientos de los mapas de pobreza.

CUADRO 14
PREFERENCIAS POLÍTICAS EN HUANTA

Candidatos	Porcentajes
Fujimori	42
Toledo	10
Castañeda	10
Andrade	6
Salas	3
Otros	10
NS/NO	18
Total	100

Fuente: Seminario *Semana*, febrero, 2000

por mayores niveles de seguridad y subsistencia, cuya satisfacción desplazaba lo que podríamos llamar las demandas más democráticas. Esto se puede percibir en el tipo de simpatías políticas de la población huantina, que en la coyuntura electoral de las elecciones presidenciales del 2000 —sólo dos meses antes que éstas se realizaran—, aún se mantenía como uno de los "bastiones" del fujimorismo en el departamento de Ayacucho.

A pesar de los cambios y la democratización post violencia, la provincia mantenía aún fuertes brechas de fragmentación social, desigualdad económica y exclusión cultural entre sus pobladores. Sin embargo, en un contexto de crisis de las antiguas elites locales y de mayor presencia del estatal, cada fragmento tuvo la oportunidad de buscar y encontrar su propio pacto con el Estado, su propia representación ante el poder centralista limeño, sus propias obras. El éxito de Fujimori en el campo huantino se debió a que comprendió y actuó sobre esas grandes brechas, existentes no sólo entre Lima y la provincia, sino al interior de ella misma. Con su política de "democracia directa" empató con las expectativas y los hábitos políticos locales.

Mi hipótesis es que la población huantina que apoyó a Córdova jugaba simultáneamente a usar la Mesa como un trampolín para vincularse con el Estado, y a buscar otras opciones más allá de las que les colocaban sobre "la Mesa" las autoridades y los promotores de las ONG, en su objetivo de trascender la cultura política local que los

CUADRO 15
MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS MENORES
CREADOS EN LA PROVINCIA DE HUANTA

N.º	Centro poblado menor	Distrito	Fecha de reconoc.
1	Carhuahuran	Huanta	1989
2	Ccano		1994
3	Pampalca		1995
4	Uchuraccay		1995
5	Iquicha		1999
6	Aranhuay	Santillana	1995
7	Chaca		¿ ?
8	Purus		1999
9	Marccaraccay		1999
10	Huallhua	Ayahuanco	1995
11	Paloma Alegre		2000
12	Huayllay	Luricocha	1995
13	Triboline	Sivia	1992
14	Chuvivana		1996
15	Guayaquil		1997
16	San Juan de Matucana		1999
17	Llochegua - Periavente	Llochegua	1994
18	Zona Ipabamba		1994
19	Villa Mejorada		1994
20	Canayre		1995
21	Santa Rosa Ipabamba		1994
22	Puerto Amargura		1994
23	Yaruri		1999
24	Chihuillo Alto- San Antonio		Sivia
25	Gloria Sol Naciente	2000	

Fuente: Municipalidad de Huanta.

situaba en la exclusión y la pobreza. Es decir, se apoyaban en la Mesa cuando les convenía, para conseguir más fácilmente recursos alimenticios, seguridad, obras, etc., pero también la dejaban de lado

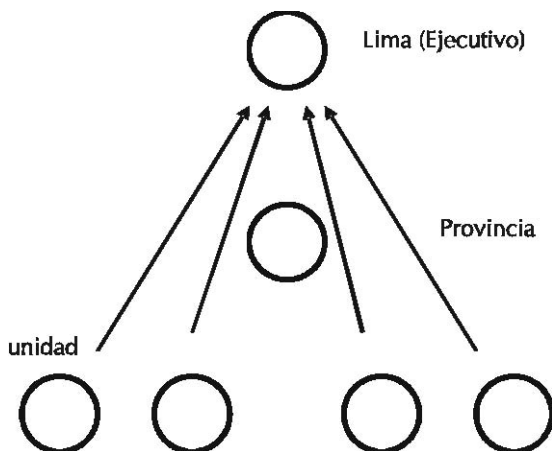
cuando buscaban otros fines, como el ansiado sueño del "distrito propio" que alberga toda comunidad campesina para salir del anonimato administrativo y ser "visible" para los tecnócratas y el INEI. Esto se puede apreciar, por ejemplo, en las crecientes demandas por la "distritalización" que durante la segunda mitad de la década pasada han venido desarrollando muchas comunidades campesinas de Huanta.

Este proceso puede ser un indicador —junto con las preferencias electorales fujimoristas— del proceso desarrollado por los pobladores huantinos como la contraparte subalterna del "triángulo sin base" que el fujimorismo construyó "desde arriba", la misma que en el fondo es un reclamo por una mayor presencia y participación en un Estado siempre percibido como lejano, vertical, limeño, blanco y masculino, al que difícilmente se puede separar del gobierno de turno. El proceso podría ser graficado de la siguiente manera:

CONCLUSIONES

Señalar que sociedad civil y democracia son sinónimos se ha convertido casi en un ritual. Sin embargo, la relación no es tan directa ni sencilla. La sociedad civil no siempre es sinónimo de democracia, ni

FIGURA 2



su mayor grado de “asociacionismo” (Putnam 1993) es garantía del desarrollo de una cultura cívica de participación, reciprocidad y confianza. En ese sentido, la sociedad civil es siempre un ámbito problemático, de naturaleza heterogénea y fragmentada, atravesado por vectores sociales, políticos y culturales muchas veces desiguales, autoritarios y excluyentes (Álvarez y Escobar 1999), que hacen que la tarea de sumar intereses comunes en torno a ella sea difícil y compleja, y que incluso algunas organizaciones puedan promover el individualismo en lugar del bien común o debilitar la democracia en lugar de fortalecerla.

Para el caso peruano, Tanaka (2001) y Murakami (2000) han advertido la dimensión compleja de este fenómeno, comprobando que la acción colectiva no necesariamente genera una mayor propensión hacia los asuntos públicos ni un mayor ejercicio democrático. Kahatt (2000) también ha advertido que ni siquiera la alta densidad organizativa de la sociedad civil peruana nos asegura que ésta sea capaz de agregar intereses y representarlos de manera eficaz en el proceso político de nuestro país. Del mismo modo, Portocarrero y Sanborn (2001) señalan que a pesar de que muchas organizaciones cuentan con estatutos internos que favorecen las prácticas democráticas (elección de directivos, asambleas, fiscalización, etc.), es común observar que éstas actúan bajo una suerte de cultura de organización fuertemente autoritaria, con estructuras jerárquicas poco flexibles y estilos de gestión verticales e incluso patrimoniales.

En el caso de Huanta, si a este perfil nacional le añadimos la dosis de alta violencia y autoritarismo de las últimas décadas, no resulta tan extraño que la población se halla inclinado a sellar una suerte de pacto implícito con el Estado, encarnado en la imagen de Fujimori.¹¹ Dicho “pacto” consistía en muestras de lealtad política al fujimorismo

11. El “pacto” es una práctica de clientelaje político. Se realizó durante la colonia entre las poblaciones campesinas y el rey (Stern 1990). Tal fue su fuerza en algunas zonas, que durante las guerras de independencia ocurrieron casos como el de los iquichanos de las alturas de Huanta, que entre 1826 y 1828 se alzaron en armas “en nombre del rey Fernando VII” (Mendez 2002). Para el caso boliviano, Tristan Platt (1982) ha señalado que el tributo pagado por los campesinos durante las primeras décadas de la república era visto “desde abajo” como parte del mecanismo de restauración “del pacto” colonial con los nuevos poderes republicanos.

en cada proceso electoral,¹² mientras "la maquinaria" fujimorista proveía recursos para la sobrevivencia y ejecutaba "obras" en la provincia. En realidad, "el pacto" no es algo nuevo en la zona, sino más bien una suerte de hábito en la cultura política local, con raíces en el sistema gamonal anterior a la reforma agraria, e incluso en el sistema colonial. "El pacto" presupone, implícitamente, la ausencia de la noción de ciudadanía cívica y política entre la población y las autoridades, y se desarrolla entre sujetos que se perciben como desiguales, arriba o abajo, nunca ubicados en una misma posición, con cuotas diferenciadas de poder, buscando siempre manipularse mutuamente. En ese contexto, la población también habría asumido deberes y derechos ciudadanos, aunque más enmarcados en una lógica de lo que sería una ciudadanía social que en una ciudadanía cívica o política, donde inclusive se pueden sacrificar las dos últimas en aras de la primera. De allí vendría el empate con los valores de corte más autoritario.

En este contexto de cultura política estatista-comunitarista y ciudadanía de derechos sociales (¿hay noción de deberes frente al Estado y la comunidad?), la noción de democracia se relaciona más con los fines que con los procedimientos y, más aún, con los fines de carácter objetivo que con los de carácter subjetivo, como ocurre con las "obras", sinónimo de "buen gobierno", también percibidas en relación al Estado. Ser ciudadano y sentirse incluido en el Estado es "estar en relación" con éste (de alguna manera), aunque sea a través "del pacto" o de otras formas autoritarias.

En ese sentido, da la impresión de que la "política cultural de la descentralización" en esta provincia predominantemente rural, atravesada por la desigualdad y exclusión, con una cultura política patrimonial de caudillismo, autoritarismo, clientelas, "obras" y desinformación acerca de la cosa pública, está marcada por un localismo extremo, que privilegia los niveles de articulación "micro" comunal-distrital, antes de los niveles "mesa" y macro" provincial, regional y departamental; en donde cada fragmento "micro" prefiere establecer un enlace directo con el centro del poder limeño capitalino peruano —en su momento personificado en la figura de Fujimori y su heli-

12. Ciertamente, en las elecciones municipales de 1998 la agrupación fujimorista Vamos Vecinos "arrasó" en los distritos y la provincia de Huanta. Igualmente, durante las elecciones presidenciales del 2000, el fujimorismo obtuvo una abrumadora mayoría de votos.

cóptero—, como forma de desafiar o dislocar la cultura política dominante en la provincia. Esto, a través de una estrategia que permita a los campesinos y pobladores usar o dejar de lado la mesa de concertación, expresión "foránea" de los poderes urbanos mestizos, según ésta favorezca u obstaculice la posibilidad de establecer "el" vínculo directo con el Estado.

En el proceso de constitución de la mesa de concertación de Huanta no deja de llamar la atención la "invisibilidad" del tema del recentralismo del Estado y el creciente autoritarismo del gobierno fujimorista en el discurso de las ONG. Asimismo, la invisibilidad de las cartografías de la exclusión social realmente existentes en la provincia.

La impresión que queda, luego de evaluar algunos aspectos del proceso de la concertación en Huanta, es que la Mesa se inició ignorando las tensiones más graves de la provincia o, peor aún, que partió de un escenario imaginado de lo que "debería ser" el comportamiento "democrático" de los "actores huantinos", más que de la dinámica "realmente existente" en la provincia. Sólo de esta manera se puede entender la ausencia de un diagnóstico previo al inicio del proceso de la concertación, y de algún referente que fuera más allá de las "fortalezas" y "debilidades" de la localidad, recogidas en un taller de dos días realizado por "especialistas" foráneos, sin la menor idea de la dinámica huantina.

Esto puede explicar la "invisibilidad" de la "maquinaria" en el discurso oficial de la Mesa y la ceguera ante el inevitable choque con la agrupación fujimorista Vamos Vecinos y con el alcalde de Huanta que, de un proceso imaginado para favorecer la democracia y la participación, terminó fortaleciendo el autoritarismo y la verticalidad en la provincia. Esto puede explicar, también, la total ignorancia de los esfuerzos que los excluidos desarrollaban para acercarse a la Mesa, participar en ella y usada o dejada de lado, y la manera como el Estado se confundió con el gobierno y con la figura de Fujimori y su helicóptero. Por eso, la población acabó apoyando a un alcalde que garantizaba el vínculo directo con ese Estado del que se quería participar, como una estrategia para asegurar los recursos básicos para la sobrevivencia, la misma que iba acompañada de otras estrategias como la distritalización.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ Sonia, Evelina DAGNINO y Arturo ESCOBAR
1999 *Culture of politics/politics of culture: revisioning Latin American Social Movements*. Duke University Press.
- AVRITZER, Leonardo
1999a "Modelos de sociedad civil: un análisis de la especificidad del caso brasileño". En A. Olvera (coordinador), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.
1999b "El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas propuestas para un diseño institucional". En A. Olvera (coordinador), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.
- CORONEL, José
1996 "Violencia política y respuestas campesinas en Huanta". En Carlos Iván Degregori (ed.), *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: IEP/UNSCHE.
1999 "Actores sociales: sociedad rural ayacuchana y comunidad campesina". En *Actores sociales y ciudadanía en Ayacucho*. Ayacucho: GIIDA.
- COTLER, Julio y Romeo GROMPONE
2000 *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP.
- PIAZZA, María del Carmen
1999 "Prácticas ciudadanas en espacios urbanos del Perú. Organizaciones sociales y gobiernos locales en los noventas". En Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata (editores). *Repensando la política en el Perú*. Lima: IEP.
- DEL PINO, Ponciano
1996 "Tiempos de guerra y de dioses: ronderos, evangélicos y senderistas en el valle del río Apurímac". En Carlos Iván Degregori (ed.). *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima, Ayacucho: IEP/UNSCHE.
- DEGREGORI, Carlos Iván
2000 *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: IEP.

DEGREGORI, Carlos Iván (ed.)

- 1996 Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso. Lima, Ayacucho: IEP/UNSC.

DEGREGORI, Carlos Iván, José CORONEL y Ponciano DEL PINO

- 1998 *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

DIEZ HURTADO, Alejandro

- 1997 "Diversidad, alternativas y ambigüedades. Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural". En SEPIA VII. Huancayo.
- 1999 "Organizaciones de base y gobiernos locales rurales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo". En Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata (editores), *Repensando la política en el Perú*. Lima: IEP.

ESCOBAL, Javier y Javier IGUÍÑIZ

- 2000 *Balance de la investigación económica en el Perú*. Lima: CIES.

FUKUYAMA, Francis

- 1995 *Confianza. La situación del hombre en el fin de la historia*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.

GONZÁLES DE OLARTE, Efraín

- 1997 "La descentralización en el Perú: diagnóstico y propuesta". En Efraín Gonzales de Olarte (ed.), *Ajuste estructural en el Perú*. Lima: IEP.
- 2000 *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: IEP.

GROMPONE, Romeo

- 1998 "La descentralización y el desprecio de la razón política". En Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima, Piura: IEP/CIPCA.

HURTADO, Isabel

- 1999 "Dinámicas territoriales: afirmación de las ciudades intermedias y surgimiento de los espacios locales". En SEPIA VIII. Lambayeque.

INEI

- 1994 *Mapa de las necesidades básicas insatisfechas*. Lima.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

- 2000 Programa institucional de sociología y política 2000-2001. Descentralización: desarrollo y democracia en el Perú. Ms. Lima.

- KAHATT, Farid
2000 *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú*. Cuadernos de investigación N.º 14. Lima: PUCP.
- MÉNDEZ, Cecilia
2002 *El poder del nombre, o la construcción de identidades étnicas y nacionales en el Perú: mito e historia de los iquichanos*. Lima: IEP. Documento de Trabajo N.º 115.
- MURAKAMI, Yusuke
2000 *La democracia según C y D*. Lima: IEP/JCAS.
- PUTNAM, Robert
1993 *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- REVESZ, Bruno
1988 "Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú". En Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima, Piura: IEP/CIPCA.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y Lucy WINCHESTER
1995 *Reinventando el gobierno de la ciudad*. Documento de trabajo. Quito: SUR.
- ROMERO, Fernando
1998 "Algunos apuntes sobre la concertación", en Mariano Valde-rama (coordinador). *ONG, concertación y desarrollo local*. Lima: CEPES.
- ROMERO, Fernando y José TÁVARA
1998 "Municipalidades rurales peruanas. El camino de la mesa de concertación de Huanta". En *Revista Ruralter* N.º 16-17.
- TANAKA, Martín
2001 *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué también puede ser lo contrario*. Lima: IEP/CIES.
- TÁVARA, Gerardo
1999 *Concertación y gobierno local. La mesa de concertación de la provincia de Huanta*. Lima: SER.
- SÁNCHEZ, Artemio y Alberto SÁNCHEZ
1998 *Gobierno locales, ciudadanía y democracia. El caso de Huanta y el valle del río Apurímac*. Informe para el Instituto de Estudios Peruanos sobre el proceso electoral municipal de 1998. Ms.

SCHEDLER, Andreas

1992 *Condiciones y racionalidades de la concertación social. Una revisión del debate latinoamericano.* Santiago de Chile: FLACSO. Serie Estudios Sociales N.º 23.

SULMONT, David

2000 "La reestructuración de la política: nuevas formas de mediación entre sociedad y Estado en espacios locales". En Martín Tanaka (compilador), *El poder visto desde abajo, democracia, educación y ciudadanía en espacios locales.* Lima: IEP.

VALDERRAMA, Mariano

1999 *ONG, concertación y desarrollo local.* Lima: CEPES.

VARIOS

1999 *Actores sociales y ciudadanía en Ayacucho.* Ayacucho: GIIDA.

VARGAS, Carlos

1998 *Desarrollo local y participación política en Ilo. Nuevas formas de articulación y representación social y política.* Lima: IEP. Documento de Trabajo N.º 95.

3

¿Y DESPUÉS DEL MUNICIPIO ... QUÉ?

Las regidoras de Huanta.

Un estudio de caso sobre las mujeres en los gobiernos locales

LOURDES HURTADO

INTRODUCCIÓN

El presente artículo se centra en el análisis de las experiencias de nueve mujeres que se desempeñan como regidoras en los municipios de la provincia de Huanta (Ayacucho). Partiendo del presupuesto que el municipio, como un ámbito de poder local, es un espacio público susceptible y adecuado para la demanda y el ejercicio de derecho de las grandes mayorías excluidas, y para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, la investigación que presentamos se propone analizar los alcances de una medida de acción afirmativa como la Ley de Cuotas en los municipios de una provincia en la que, tradicionalmente, las mujeres han estado alejadas del poder local (Degregori, Coronel y del Pino 1997). Asimismo, ya que el poder local es el espacio donde se da la posibilidad inmediata de una intervención directa (Miloslavich *et al.*: 11), también desarrollamos una reflexión sobre las posibilidades y límites de las mujeres al interior de los gobiernos locales y de su papel en un proceso de descentralización del Estado.

Decidimos restringir los sujetos de nuestro estudio a las regidoras de Huanta porque deseábamos llevar a cabo un análisis de carácter micro. En nuestro universo, dos mujeres se desempeñan como regidoras provinciales y siete como regidoras distritales. Consideramos que nuestra muestra es válida porque la información sobre las dife-

rencias inter e intragénero que hemos recopilado es bastante significativa y susceptible de ser contrastada con otros estudios de caso.

MUJERES Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL PERÚ

En los últimos años se evidencia en el Perú una mayor participación de las mujeres en la vida pública y política del país. Así, cada vez se ha hecho más frecuente ver a mujeres desempeñándose como legisladoras, ministras, altas funcionarias de entidades públicas y privadas, o incluso, candidatas presidenciales.¹ Asimismo, es innegable que durante el régimen fujimorista la presencia de las mujeres en la esfera política cobró un gran impulso. Blondet (1998: 19) señala que esto obedeció a una suerte de mecanismo de manipulación política del electorado femenino —a través de estrategias de inclusión selectiva y segmentada— y, al mismo tiempo, a una inteligente concesión a los organismos internacionales que presionaban con el tema de género. Todo esto derivó en la designación de un gran número de mujeres en altos cargos públicos,² la aprobación de una serie de medidas orientadas a cerrar las brechas entre hombres y mujeres,³ y la creación de entidades orientadas a la protección y defensa de las mujeres, como el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH) y la Defensoría de la Mujer en la Defensoría del Pueblo. Durante el fujimorato también se produjo un incremento en el número de mujeres congresistas; así vemos que en el período 1995-2000, de un total de 120 parlamentarios, 13, es decir el 10.8%, eran mujeres. Esta cifra se incrementó en el Congreso elegido en el año 2000, ya que del total de congresistas elegidos, 24 eran mujeres, es decir el 20%. Por otro lado, durante el régimen fujimorista dos mujeres se desempeñaron como presidentes del Congreso: Martha Chávez en la legislatura 1995-1996 y Martha Hildebrandt en las legislaturas 1999-2000 y

-
1. En las elecciones presidenciales del año 2001, por primera vez se presentó una mujer como candidata a la presidencia de la república. la abogada Lourdes Florez Nano, quien encabezó la agrupación Unidad Nacional.
 2. Durante el régimen fujimorista, nueve mujeres se desempeñaron como ministras. Fuente: *Participación de la mujer en política. Datos estadísticos*. INEI.
 3. El sistema de cuotas, tanto para los gobiernos locales como para el Parlamento, se aprobó durante el régimen fujimorista.

2000. En esa última legislatura, por primera vez la mesa directiva estuvo conformada en su totalidad por mujeres: Martha Hildebrandt, Luz Salgado, Martha Chávez y María Jesús Espinoza, todas ellas defensoras acérrimas del régimen.

A pesar de lo significativo que podrían haber sido los avances que se produjeron durante ese período, a nivel simbólico tal participación femenina implicó un retroceso por el papel que desarrollaron las mujeres más cercanas al régimen, como Martha Chávez, Martha Hildebrandt o María Luisa Cuculiza, quienes contribuyeron a reforzar un tipo de patriarcalismo bastante tradicional en el cual las mujeres se liberan, pero sólo para ayudar al patriarca a ejercer un mejor control sobre los demás. En otras palabras, se produjo una incorporación de las mujeres en la política, pero negociada en los términos del patriarca (Degregori 2000: 185-189).

Por otro lado, este modelo de mujer con poder, altos niveles de participación política, educación y posibilidades de decisión, no es aplicable a todas las mujeres del país, especialmente a las de las zonas más rurales. Si bien es cierto que en las últimas décadas los campesinos y en general los pobladores de las áreas rurales ganaron derechos ciudadanos y consiguieron ser reconocidos como portadores de derechos políticos, para las mujeres rurales las posibilidades de participación dentro de la *cosa pública* en realidad han sido mínimas. Sus reducidas posibilidades de participación se deben a una serie de factores culturales, económicos y sociales, entre los que se cuentan su limitada competencia lingüística en relación con los varones (Lapiedra 1985; Harvey 1989); sus menores niveles educativos (Anderson 1993); algunos *sentidos comunes* que las tipifican como débiles y vulnerables (Harris 1985); la baja remuneración de su trabajo por la influencia del mercado y el que, en ocasiones, dicho trabajo no sea considerado como tal porque no implica el mismo despliegue de fuerza física que el trabajo masculino (De la Cadena 1985; 1997).

Los argumentos anteriores se han empleado para descalificar a las mujeres rurales y justificar su aparente inferioridad frente a los hombres, perpetuando así el círculo vicioso de *mujer-india-iletrada-atrasada-subordinada*.⁴ Constatamos, entonces, que el género, enlazado a

4. Llama la atención la similitud entre estos argumentos y los que explican la división entre mestizos e indios ya que en ambos casos se resalta la falta de educación formal, la limitación de ser monolingües en quechua, los pocos

otras categorías como la clase, la etnicidad y la generación, aún es un factor limitante de la participación de las mujeres rurales en los espacios locales de poder, tales como los municipios, las directivas comunales y las dependencias públicas, y tampoco les permite desarrollar una ciudadanía plena.

A pesar de esta situación, el bloqueo a su participación no es total ya que existen mujeres que logran romper el círculo vicioso en el que se encuentran inmersas a través de la educación, la experiencia dirigencial y la experiencia migratoria. En otras palabras, se produce una participación femenina, que si bien no alcanza los estándares de los varones, sí representa un cambio bastante importante en las últimas dos décadas (Diez 1999: 25). Esto se hizo evidente en las elecciones municipales de 1998, cuando se aplicó por primera vez el sistema de cuotas.

El sistema de cuotas es una de las medidas más importantes que el Estado peruano ha tomado para remediar la escasa participación de las mujeres en la política. La cuota es un mecanismo de "discriminación positiva" que busca cerrar de manera gradual la brecha existente entre hombres y mujeres a través de un tratamiento diferenciado para las mujeres (Villanueva 1998: 28). Si bien la cuota *per se* no constituye una solución definitiva al problema del acceso de las mujeres a la clase política, su aplicación está dirigida a compensar de manera parcial la ausencia de mujeres en los puestos electivos y en las altas esferas gubernamentales (Jiménez Polanco 1999: 135).

El primer país de América Latina en contar con un sistema de cuotas fue Argentina, en 1991, donde se estableció una cuota del 30% de mujeres en los puestos electivos a nivel nacional (Jiménez Polanco *et al.*: 133). Posteriormente, el sistema de cuotas fue aprobándose en otros países latinoamericanos como Brasil, en 1995, y Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, Venezuela, Bolivia y Panamá en 1997.

Nuestro país cuenta con una Ley de Cuotas desde 1997, cuando se promulgó la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, que en su título III, artículo 10, exige a las agrupaciones políticas que sus listas de candidatos estén conformadas por no menos de un 25% de hombres o mujeres. Este mecanismo también ha sido incorporado al Código

niveles de participación política y una posición personal menos valorada. Esta observación es desarrollada en detalle por Bourque y Warren (1976).

Electoral, de tal forma que la cuarta parte de todas las listas que presenten candidatos para el Congreso debe estar conformadas por mujeres.

Las elecciones municipales de 1998 fueron la primera ocasión en que se aplicó el sistema de cuotas; posteriormente se aplicaron cuotas en las elecciones generales de los años 2000 y 2001. Se supone que también se aplicarán cuotas este año entre las listas que participen en los comicios regionales.

Mujeres y gobiernos locales

El artículo 191 de la Constitución de la República establece que la municipalidad es el órgano responsable del gobierno local. El municipio entonces, es el órgano de gobierno local dirigido por un concejo elegido en sufragio directo y que cuenta con autonomía, con instrumentos legislativos, administrativos y financieros para ejercer las competencias asignadas constitucional y legalmente, y asumir nuevas funciones generadas a partir de su relación con la población (Tabarra 1999: 12). Sin embargo, los municipios no siempre tuvieron estas funciones; en el pasado eran órganos carentes de poder real y su rol de gobierno era escaso o nulo (Chirinos 1985, citado por Távora *et al.*: 12). Del mismo modo, no todos tenían derecho a elegir a las autoridades pues según la Constitución de 1933 los analfabetos y las mujeres estaban excluidos del voto (Contreras y Cueto 2000: 285).

La ciudadanía política, es decir el derecho a elegir y ser elegido, es uno de los estadios en el proceso de adquirir una ciudadanía plena. Las mujeres peruanas empezaron a adquirir ciudadanía política en 1956, cuando el general Odría les concedió el derecho al voto. Con este hecho se amplió la fotografía de la comunidad imaginada que era el Estado-nación peruano, que hasta ese momento había sido blanco, letrado y masculino. Sin embargo, como el voto no era universal, sólo tenían derecho a votar aquellos hombres y mujeres que eran alfabetos.

Las primeras elecciones en las que hombres y mujeres eligieron a sus alcaldes fueron las de 1963. En ese año se eligió a la que, hasta el día de hoy, ha sido la única mujer alcaldesa de la ciudad de Lima, la señora Anita Fernandini; junto con ella otras tres mujeres fueron elegidas como alcaldesas provinciales. En las elecciones municipales siguientes, que se realizaron en el año 1966, sólo una mujer logró acceder a un municipio provincial.

El golpe militar de 1968 truncó este ejercicio democrático de libre elección de autoridades municipales, pues durante los años de la dictadura los alcaldes fueron designados por los militares. Los elegidos eran por lo general funcionarios estatales y personajes simpatizantes del régimen. En 1980, al reinstaurarse la democracia, volvieron a realizarse elecciones municipales. El hecho que diferenciaba estas elecciones democráticas de las de 1963 y 1966, era que el voto se había ampliado a los analfabetos, actores que antes habían estado marginados de ejercer este derecho ciudadano. La universalización del voto favoreció especialmente a las mujeres porque ellas constituyen el 73% del total de analfabetos del Perú (Blondet y Montero 1994: 60).

Desde las elecciones de 1980 a la fecha, el número de mujeres en los gobiernos locales se ha venido incrementando notoriamente; sin embargo, esto sólo se percibe en el ámbito de los regidores y no en el de los alcaldes, porque el porcentaje de alcaldesas no ha pasado del 5%. Como vemos en el cuadro siguiente, los porcentajes mayores de mujeres elegidas como alcaldesas se dieron en las elecciones de 1986 y de 1993 en donde llegaron al 5%, y los más bajos en las elecciones de 1983 y 1995 en donde sólo llegaron a un 3%.

Mujeres y poder local en Ayacucho

En Ayacucho se hace evidente cómo en torno al manejo de los gobiernos locales existe una mayor presencia de sectores de la población que, hasta hace un par de décadas atrás, se hallaban excluidos de la participación en la vida política y pública de la localidad, como era el caso de los campesinos, indígenas, jóvenes, mujeres, etc. En efecto, si antes el perfil de las elites políticas locales era más gamonal, mestizo, adulto y masculino, en la actualidad se puede apreciar que éste se ha transformado por la mayor presencia de jóvenes nacidos en los anexos distritales, descendientes de campesinos indígenas quienes, gracias a su mayor acceso a la educación, han logrado ganar un poder y espacios políticos que anteriormente les estaban vetados. Sin embargo, a pesar de la democratización de los espacios de poder local, aún persiste una importante exclusión de género que no ha ido de la mano con las transformaciones en los otros ámbitos (Degregori, Coronel y Del Pino 1997).

Si nos centramos en la participación política de las mujeres en el departamento de Ayacucho, se debe tornar en cuenta que ésta se

CUADRO 1
NÚMERO DE MUJERES ELEGIDAS COMO ALCALDESAS PROVINCIALES
EN ELECCIONES MUNICIPALES REALIZADAS ENTRE 1963 Y 1998

Elecciones	N° de mujeres elegidas como alcaldesas provinciales	Porcentajes
1963	3	2%
1966	1	1%
1980	7	4%
1983	5	3%
1986	9	5%
1989	6	3%
1993	10	5%
1995	6	3%
1998	8	4%
	Total 55	

Fuente: *Página web del INEI: www.inei.gob.pe*

encuentra profundamente condicionada por una serie de aspectos de clase, género, generación, procedencia, nivel educativo, entre otros. Así, vemos que las mujeres de ciudades como Huamanga y Huanta han logrado acceder a niveles educativos altos, por un lado, porque formaban parte de las elites de poder local y, por otro, porque desde 1959, gracias a la reapertura de la Universidad de San Cristóbal de Huamanga, la capital del departamento logró contar con un polo bastante dinámico de formación académica.

Degregori (1990: 18-19), enfatiza el papel modernizador de la Universidad de San Cristóbal. En ella, los jóvenes mestizos de Ayacucho, que se encontraban entre el mundo andino y el mundo urbano-criollo, se toparon con una ideología que brindaba coherencia absoluta a una identidad en conflicto: el marxismo-leninismo-maoísmo. Esto explica por qué en los años siguientes surgió un amplio contingente de jóvenes politizadas en estos claustros universitarios. Estas mujeres, "brillantes, ambiciosas y deseosas de desafiar la tradición" (Kira 1992: 31), tiempo después pasarían a formar parte de los cuadros de Sendero Luminoso (SL); y en algunos casos llegarían a acceder a puestos de mucha importancia dentro de la organización.

Es interesante resaltar cómo Sendero supo sacar provecho de los sentimientos de exclusión, discriminación y resentimiento originados en las tensiones de carácter étnico y de clase que se producían en una sociedad estamental como la ayacuchana, que eran mucho más difíciles de sobrellevar entre las jóvenes. Éstas eran doblemente excluidas por su condición de mestizas no criollas y por el hecho de ser mujeres. Lo que Sendero valorizaba en ellas eran ciertas potencialidades *femeninas*, como la disciplina, la persistencia, la capacidad de persuasión, la eficacia, la lealtad y consecuencia (Coral 1999: 344), pero también la capacidad de sacrificio por la causa y la fortaleza de espíritu.

Si bien a nivel de discurso y práctica, el Partido Comunista del Perú (PC)-SL otorgó a las mujeres una amplia participación en la lucha popular porque era la clase y no el género lo que importaba, la participación de las mujeres en el proyecto político e ideológico del PCP-SL, al igual que en el fujimorismo, también fue una incorporación negociada a la política, porque se realizó dentro de una fuerte estructura patriarcal (Degregori 2000: 189), cuya cabeza era Abimael Guzmán.

Ahora bien, si éste es el panorama que presentaban algunas mujeres mestizas urbanas, la situación de las mujeres de los sectores más rurales era bastante distinta. Hasta antes del conflicto, el espacio público y la actividad política, con diferencia de grados, estaban restringidos para ellas dentro del ámbito comunal (Coral 1999: 339). Sin embargo, los hechos acontecidos durante la guerra las obligaron a desarrollar un mayor protagonismo en los espacios más públicos.

Steve Stern señala que con la guerra las mujeres surgieron como nuevos sujetos ciudadanos y fueron las protagonistas visibles y principales de las luchas sobre la política, la supervivencia y la reconstrucción (Stern 1999: 333-340). Cuando los varones se convirtieron en el blanco principal de Sendero y las Fuerzas Armadas, ellas se vieron obligadas a asumir la condición de jefes de familia ya reorganizar su vida para asegurar la defensa de sus familiares, y se encargaron de la lucha por la supervivencia familiar. Es en este contexto en el cual se creó la FEDECMA, la Federación de Clubes de Madres de Ayacucho, una organización de base que llegó a movilizar a alrededor de 120000 mujeres en todo el departamento (Coral *et al.*: 346-350); es en este contexto también donde las madres, cuyos hijos han desaparecido a manos de las fuerzas represoras del Estado, empiezan a agruparse y a pedir justicia.

CUADRO 2
AUTORIDADES MUNICIPALES EN AYACUCHO
Periodos 1995-1998 y 1998-2002

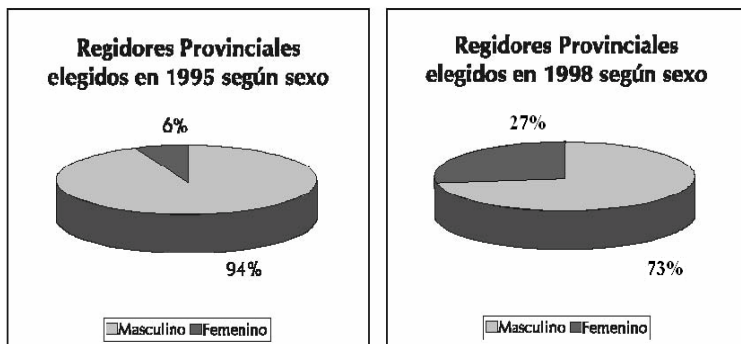
Provincia	Periodo 1995 - 1998		Periodo ⁵ 1998 - 2002	
	N° de Regidores	N° de Regidoras	N° de Regidores	N° de Regidoras
Huamanga	15	4	8	3
Huanta	11	3	9	2
Lucanas	13	1	7	2
Cangallo	9	0	5	2
Huancasancos	9	0	4	1
La Mar	14	0	7	2
Parinacochas	9	0	3	2
Páucar del Sara Sara	9	0	4	1
Sucre	9	0	2	3
Víctor Fajardo	9	0	5	2
Vilcashuamán	9	0	4	1
Total expresado en N. ^{os}	116	8	58	21
Total expresado en %	94%	6%	73%	27%
Universo total de regidores	124 (100%)		79 (100%)	

Fuente: *Resultados totales elecciones municipales 1998*. Jurado Nacional de Elecciones.

Finalizada la guerra, y al iniciarse el repoblamiento de las zonas afectadas por ésta, se intenta tejer nuevamente el tejido social y comunal de la zona. En 1995, después de más de diez años, se llevan a cabo elecciones municipales en todas las provincias del departamento y en 1998 se introducen en las elecciones municipales el sistema de cuotas. Hasta antes de esos comicios, las mujeres tenían una presencia muy reducida en los gobiernos locales de Ayacucho.

5. Entre 1998 y el 2002, el número de autoridades en los gobiernos locales ha disminuido debido a una modificación en la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, que señala que el número de regidores debe elegirse en proporción a la población.

GRÁFICO 1



En la presente investigación deseábamos saber si con la aplicación de la Ley de Cuotas ese porcentaje se había incrementado, y si se había producido cambios relevantes en la cartografía del poder de los municipios ayacuchanos, particularmente de los de la provincia de Huanta. Una rápida mirada al cuadro 2 nos demuestra que, efectivamente, en el período 1998-2002 se ha producido un incremento en el número de mujeres en los gobiernos locales de este departamento. Así vemos que si en el período 1995-1998 sólo hubo mujeres en los municipios provinciales de Huanta, Huamanga y Lucanas, en el período 1998-2002 todos los municipios provinciales del departamento cuentan con al menos una mujer en el concejo edil.

Una primera conclusión que extraemos de este cuadro es que con la aplicación de las cuotas se ha logrado una mayor incorporación de mujeres a los gobiernos locales; sin embargo, este incremento se restringe a posiciones de rango intermedio, es decir regidurías, y no abarca las de mayor jerarquía que por ende tienen mayor capacidad de decisión: las alcaldías. Por otro lado, el porcentaje de mujeres elegidas como regidoras en los municipios provinciales se ha cuadruplicado con respecto al período anterior. Llama la atención que el municipio de Sucre, que en el período anterior no contó con la presencia de ninguna mujer, ahora tenga una junta edilicia conformada en un 50% por mujeres. De otro lado, si bien los municipios provinciales de Huancasancos, Páucar del Sara Sara y Vilcashuamán sólo cuentan con una mujer, esto ya es un avance, al menos numérico, en comparación con los resultados de la elección anterior.

El incremento de mujeres en los gobiernos locales también se hace evidente si se desagrega esta información estadística a nivel distrital. En las elecciones de 1998 el porcentaje de mujeres regidoras en los distritos del departamento de Ayacucho se quintuplicó con relación a las elecciones municipales de 1995. Esto es particularmente importante porque Ayacucho, junto con el departamento de Puno, ha sido tradicionalmente una de las zonas más postergadas del Perú y que ofrecía menores posibilidades para que las mujeres accedieran a una regiduría (Miloslavich 1998: 17).

EL ESTUDIO DE CASO

El escenario de la investigación

La presente investigación se llevó a cabo en la provincia de Huanta, que se encuentra ubicada en el norte del departamento de Ayacucho. Tanto la capital de la provincia, la ciudad de Huanta, como las capitales de los distritos de Luricocha e Iguaín se encuentran en el valle. Por su cercanía a la ciudad de Huanta (a tan sólo 5 km), Luricocha es el distrito más urbano de la provincia. Sus calles están siendo asfaltadas, tiene dos colegios y una posta médica. Asimismo, cuenta con servicios básicos, como electricidad y agua potable, pero carece de alcantarillado. Iguaín está a 15 km de la ciudad de Huanta; la capital del distrito es el poblado de Macachacra. Durante la guerra, tres de sus alcaldes murieron en manos de Sendero y las Fuerzas Armadas.⁶ La Infantería de Marina instaló su base en el municipio, y el distrito de Iguaín quedó prácticamente abandonado hasta 1993, cuando se inició el retorno de los desplazados.

Las capitales de los distritos de Huamanguilla, Santillana y Ayahuanco se encuentran en las zonas altas. Estos distritos, particularmente Santillana y Ayahuanco, son los más rurales de la provincia y tienen las tasas de analfabetismo más altas entre la población mayor de 15 años, 56% y 54.8%, respectivamente. Si se desgrega por

6. Víctor Cordero López, desaparecido en 1984 por la Marina; Andrés Porras Mallqui y Sergio Canales Nalvarte, asesinados por Sendero Luminoso en 1987 y 1988, respectivamente (Sánchez y Palomino 2001).

género, los porcentajes de analfabetismo entre las mujeres se elevan a 63% y 70%.⁷

Ambos distritos están muy poco conectados con el mercado. En parte, esto se debe a la falta de vías de comunicación adecuadas; por ejemplo, el viaje hasta San José de Secce, capital de Santillana, se hace a través de una angosta y peligrosa trocha carrozable. La ruta hacia Ayahuanco es mucho más larga y peligrosa; la carretera sólo llega hasta las faldas del pueblo, por lo que la ascensión tiene que hacerse en una jornada a pie que toma aproximadamente cuatro horas. Junto con el distrito de Huanta, Ayahuanco y Santillana cuentan con el mayor número de comunidades alto andinas de la provincia y fueron duramente afectadas durante la guerra. Así, en Santillana se instaló la base multicomunal de Chaca, en la cual se reunieron los pobladores de siete comunidades alto andinas para defenderse de las incursiones de Sendero Luminoso. Ayahuanco, por su parte, fue arrasado por Sendero en 1990 en represalia a su colaboración con el Ejército. El retorno de los pobladores a esta zona recién se inició en 1993 (Coronel 1996).

En la selva, y extendiéndose a lo largo del valle del río Apurímac, se encuentra el distrito de Sivia. Éste es el distrito más grande y poblado de la provincia, ya que cuenta con una población estimada en alrededor de 19000 habitantes. Desde los años sesenta, a raíz del *boom* del café, hubo una gran migración interna en el departamento de Ayacucho y miles de colonos se instalaron en el valle del Apurímac, convirtiéndolo en el único polo rural dinámico de todo el departamento. El valle cayó en una crisis profunda hacia mediados de la década de 1980, para luego emprender una recuperación espectacular a partir del cultivo de la coca y la elaboración de pasta básica de cocaína (Degregori 1996: 17). Durante la guerra las incursiones de SL y de las Fuerzas Armadas alteraron por completo la vida del valle. Por ello, muchos colonos tuvieron que abandonar sus tierras y desplazarse hacia zonas más seguras. Fue también en Sivia donde se empezaron a conformar los primeros comités de autodefensa.

En el año 2000, sobre la base de terrenos que antes pertenecían al distrito de Sivia, se creó otro distrito en la selva de Huanta: Llochegua. Por su reciente creación, aún no existe información estadística dispo-

7. *Compendio estadístico 1993-1994*. INEI.

nible sobre este distrito. Para los fines de nuestra investigación, sólo nos vamos a centrar en los distritos que existían en la provincia en las elecciones municipales de 1998. Las primeras elecciones municipales recién se realizaron en Llochegua en noviembre del 2002.

Mujeres en gobiernos locales de Huanta

En la provincia de Huanta, las mujeres empezaron a formar parte del municipio provincial en los años setenta, en plena dictadura militar. Las primeras mujeres designadas como regidoras fueron Sofía Sáez Guillén y Maruja Cuadros López, quienes fueron elegidas por el Artemio Sánchez, el alcalde provincial entre 1978 y 1980. Al regresar la democracia, algunas mujeres provenientes de partidos como Acción Popular y el APRA postularon como regidoras en el municipio provincial y resultaron elegidas.

Durante la época de la violencia política se hizo frecuente que las autoridades municipales, en su mayoría hombres, se vieran obligados a abandonar sus cargos por temor a ser un blanco de Sendero. Esto posibilitó que algunas mujeres, ya sea porque habían ocupado el segundo lugar en las votaciones, o porque habían sido designadas por el alcalde o por el jefe político militar, asumieran ciertas responsabilidades en el gobierno local. Las mujeres que se hicieron cargo de estos puestos enfrentaron con valentía las amenazas de SL en un momento en el cual toda la provincia de Huanta estaba profundamente convulsionada. Por ejemplo, en el distrito de Luricocha, Rosa Ludeña es muy recordada por los lugareños porque asumió la regiduría distrital cuando el teniente alcalde huyó a Lima ante las amenazas de Sendero. Ella ejerció la regiduría por encargatura por un espacio de cuatro años, hasta que en 1990 se restablecieron las elecciones y se eligió a las nuevas autoridades del distrito.

Algo similar ocurrió en Sivia. Este distrito fue creado el 19 de noviembre de 1992; en ese entonces, el comando político militar de la zona designó a Haydée Morote Pérez como alcaldesa. Ella era una de las notables del pueblo que, a pesar de la violencia vivida en los peores años de la guerra, había decidido permanecer en la zona. Se quedó en el cargo hasta 1995, cuando se realizaron las primeras elecciones municipales del distrito. Por otro lado, en 1990, en plena guerra, Rosa Gutiérrez, quien años atrás había sido elegida como regidora provincial por Acción Popular, postuló a la alcaldía de la provin-

CUADRO 3
NÚMERO DE REGIDORAS EN LOS GOBIERNOS
LOCALES DE LA PROVINCIA DE HUANTA
Períodos 1995-1998 y 1998-2002⁸

Municipalidad	Período 95-98	Período 98-02
Huanta	3*	2
Luricocha	1	2
Iguaín	0	1
Huamanguilla	0	1
Santillana	0	1
Ayahuanco	0	1
Sivia	0	1
TOTAL	4	9

Elaboración propia sobre la base de la información recogida en la investigación de campo.

cia y quedó en segundo lugar. La diferencia entre ella y el candidato ganador fue de tan sólo cincuenta votos.

En las elecciones municipales de 1995, tres mujeres resultaron elegidas como regidoras en la provincia de Huanta. De ellas, dos eran regidoras en el concejo provincial y una en el concejo distrital de Luricocha. El número de mujeres regidoras se incrementó en 1998 a raíz de la aplicación de las cuotas. Como vemos en el cuadro 3, en el período 1995-1998 de quince regidores que se desempeñaban en la municipalidad provincial, tres eran mujeres, en tanto que en el período 98-2002 de nueve regidores elegidos dos son mujeres. Aunque este número no refleja mayores cambios en el municipio provincial porque éste ha contado con mujeres regidoras desde la década del setenta, los cambios más significativos se dan a nivel distrital. Ahora, todos los distritos de la provincia cuentan, por lo menos, con una regidora.

8. En el período 1995-1998 hubo 15 regidores en la Municipalidad Provincial de Huanta; en el período 1998-2002, esta cifra se ha reducido a nueve regidores debido a una modificación introducida en la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, que señala que el número de regidores debe elegirse en proporción a la población. En base a este criterio, al municipio provincial de Huanta le corresponde contar con nueve regidores porque su población se encuentra entre los 50001 y 100000 habitantes (*Elecciones municipales 1998 y complementarias 1999. Resultados generales*. Jurado Nacional de Elecciones).

Los casos estudiados

En el período 1998-2002, dos mujeres se están desempeñando como regidoras provinciales y siete como regidoras distritales. Estas nueve mujeres constituyen un universo bastante heterogéneo por cuestiones generacionales, educativas, de clase y étnicas. A continuación hemos elaborado una breve presentación de cada una de ellas.⁹

Susana es regidora del concejo provincial. Es profesora de educación primaria, tiene 57 años, está casada y tiene siete hijos. Nació en la ciudad de Huanta y se autodefine como blanca. Durante los años ochenta fue una activa militante de Acción Popular. Ha sido regidora por ese partido en dos ocasiones anteriores, primero entre 1980 y 1983, y luego entre 1992 y 1995. En 1990, en plena guerra, se lanzó como candidata a la alcaldía provincial, pero perdió por una diferencia de cincuenta votos. En 1998 fue elegida como regidora por la agrupación Vamos Vecinos.

Rita es regidora del concejo provincial. Es médico cirujano. Tiene 29 años, es soltera y no tiene hijos. Nació en Sivia, pero de pequeña sus padres la llevaron a vivir a Huanta. Se autodefine como mestiza. En los años ochenta tuvo que abandonar Huanta por la violencia política que se vivía en la zona. Al terminar sus estudios secundarios en la ciudad de Huancayo, viajó a Lima para estudiar medicina. Fue elegida como regidora por la agrupación Vamos Vecinos.

Marilú es regidora del concejo distrital de Luricocha. Nació en la capital del distrito y se autodefine como mestiza. Es profesora de educación primaria, tiene 29 años, es conviviente y tiene un hijo. Estudió educación en el Instituto Pedagógico de Huanta y luego sacó su licenciatura en la Universidad de San Cristóbal de Huamanga. Antes de ser regidora fue secretaria del Comité de Autodefensa local (CDC). Durante sus años en el pedagógico y en la universidad fue dirigente estudiantil. Fue elegida como regidora por la agrupación Vamos Vecinos.

Nancy es regidora del concejo distrital de Luricocha. Es técnica en contabilidad, tiene 29 años, está casada y no tiene hijos. Estudió en el Instituto Superior Tecnológico de Huanta. Se autodefine como chola porque sabe hablar quechua y porque sus padres provienen

9. Los nombres de todas las regidoras han sido cambiados.

de un anexo cercano. Antes de su elección como regidora, no tenía experiencia política alguna. Sin embargo, su esposo es un activo militante del partido aprista y fue regidor distrital entre 1992 y 1995. Nancy fue elegida como regidora por la agrupación independiente Movimiento Local Fraternidad.

Zeida es regidora del concejo distrital de Sivia. Es profesora de educación inicial, tiene 39 años, está casada y tiene tres hijos. Nació en la provincia de Sucre, luego migró a Lima y al casarse se instaló en el valle del Apurímac. Se autodefine como mestiza. Antes de ser regidora desarrolló actividades de apoyo al club de madres del anexo de Canaire. Su esposo ha sido gobernador y juez municipal. Fue elegida como regidora por la agrupación independiente Contigo Sivia.

Martha es regidora del concejo distrital de Iguain. Nació en Machacra, la capital del distrito, y se autodefine como mestiza. Martha tiene 27 años, es conviviente y tiene un hijo. Durante los años de la violencia se vio obligada a desplazarse a Lima, donde terminó la secundaria. Antes de ser regidora fue la presidenta del programa de reforestación del distrito, que fue auspiciado por el PRONAMACHCS. Su cuñado fue regidor del distrito en 1995. Fue elegida como regidora por la agrupación Vamos Vecinos.

Clara es regidora del concejo distrital de Santillana. Sólo pudo estudiar hasta sexto grado de primaria. Se auto define como chola, tiene 29 años, es soltera y tiene una hija. Ella proviene del anexo de Purus, que fue duramente atacado por Sendero en los años de la guerra. A raíz de la violencia se vio obligada a abandonar Purus y vivió en Huamanga por espacio de siete años. De regreso a su anexo natal, fue nombrada presidenta de la Asociación de Mujeres Altoandinas (AMA). En las elecciones de 1998 fue elegida como regidora por la agrupación Vamos Vecinos.

Teodora es regidora del concejo distrital de Ayahuanco. No ha terminado la secundaria, tiene 24 años, es evangélica, está casada y tiene un hijo. Se autodefine como chola. Antes de ser regidora sólo apoyaba al comité local del Vaso de Leche. No tiene ningún tipo de experiencia política, pero su padre fue presidente del Comité de Defensa Civil. Fue elegida como regidora por la agrupación Acción Popular.

Angelina es regidora del concejo distrital de Huamanguilla. Es analfabeta. Se autodefine como india. Tiene cincuenta años, está casada y tiene nueve hijos. Nunca ha salido del departamento de Ayacucho.

CUADRO 4
REGIDORAS ELEGIDAS EN LA PROVINCIA DE HUANTA
Período 1998-2002

Municipio	Nombre	Lista por la que postuló la regidora	Lista ganadora de la alcaldía
Huanta	Susana Rita	Vamos Vecinos	Vamos Vecinos
Luricocha	Marilú Nancy	Vamos Vecinos Mov. Local Fraternidad	Vamos Vecinos
Sivia	Zeida	Contigo Sivia	Contigo Sivia
Iguaín	Martha	Vamos Vecinos	Vamos Vecinos
Santillana	Clara	Vamos Vecinos	Vamos Vecinos
Ayahuanco	Teodora	Acción Popular	Acción Popular
Huamanguilla	Angelina	UPP	UPP

Antes de ser regidora brindaba apoyo al club de madres local. Su cuñado, que es el alcalde distrital, la invitó a participar en la lista de UPP.

Perfil de las regidoras

Como vemos en el cuadro 4, la mayor parte de las regidoras de la provincia de Huanta fueron elegidas en las listas presentadas por la agrupación fujimorista Vamos Vecinos, que ganó la alcaldía provincial y tres de las seis alcaldías distritales. Sólo una de esas nueve mujeres forma parte de la oposición en su municipio.

Aquí es interesante resaltar que en las elecciones municipales de 1998, Vamos Vecinos desplegó un discurso bastante inclusivo, que buscó llegar a la gran masa de mujeres de ciudades, caseríos y pueblos de la zona, especialmente a las menos educadas y a las que tenían cierta trayectoria dirigencial. De esta forma, presentó como candidatas a regidoras a un gran número de mujeres que formaban parte de las dirigencias de las organizaciones de sobrevivencia. Cecilia Blondet señala que el fujimorismo logró convocar a estas mujeres a través de un discurso populista, que de manera pragmática les aseguraba la posibilidad de hacer mayores obras por su comunidad. De-

desarrollando un discurso inclusivo destinado a las mujeres, especialmente con las de sectores más pobres y excluidos, Fujimori logró consolidar e incrementar su base social de apoyo durante los diez años de su gobierno (Blondet 2002: 41,50).

Esta situación no fue ajena a lo ocurrido en la provincia de Huanta, en donde Vamos Vecinos captó al alcalde Milton Córdova, que en 1995 había ganado la alcaldía respaldado por una agrupación independiente. En las elecciones de 1998, Vamos Vecinos no sólo captó al alcalde provincial sino también a los alcaldes distritales, como el de Iguaín, quien iba por la reelección. Asimismo, en esas elecciones esta agrupación incorporó en sus listas distritales a mujeres que formaban parte de la Federación Provincial de Clubes de Madres (FECPPMA) y de la Asociación de Mujeres Altoandinas (AMA).

Los niveles educativos que presentan las regidoras son bastante diversos. Así, vemos que las regidoras provinciales, una de ellas profesora y la otra médico cirujano, presentan un perfil educativo acorde con el de los demás varones que conforman el concejo provincial, entre los cuales hay economistas, ingenieros y profesores. Entonces, a nivel educativo no existen mayores diferencias entre ellas y el alcalde de la provincia, quien era economista. Una situación similar se observa entre las regidoras de Luricocha y de Sivia. En Luricocha las regidoras son una profesora y la otra técnica en contabilidad, y el alcalde es un técnico agropecuario. En Sivia, la regidora es una profesora de educación inicial y el alcalde es un contador.

En el distrito de Iguaín, si bien la regidora sólo tiene instrucción secundaria completa y el alcalde es un profesor, el nivel educativo de esta regidora es bastante parecido al de los demás regidores, porque ellos sólo tienen instrucción secundaria. Sin embargo, este panorama de mínimas diferencias educativas a nivel intergénero cambia en los distritos más rurales, como Huamanguilla, Santillana y Ayahuanco, en donde las regidoras presentan menores niveles de escolaridad y hay brechas educativas entre ellas y sus alcaldes.

En Ayahuanco, por ejemplo, el alcalde es un profesor y la regidora sólo ha estudiado un par de años de secundaria. En Huamanguilla, el alcalde también es un profesor y la regidora es analfabeta pues, a pesar de que estudió hasta tercer grado de primaria, no sabe leer ni escribir y tampoco puede expresarse en castellano. De otro lado, si bien en Santillana las distancias educativas entre el alcalde y la regidora no son tan notorias —él tiene secundaria incompleta y ella prima-

CUADRO 5
OCUPACIÓN Y NIVEL EDUCATIVO DE LAS REGIDORAS
Y DE LOS ALCALDES DE LA PROVINCIA DE HUANTA

Municipio	Regidora	Edad	Nivel educativo	Ocupación	Nivel educativo alcalde	Ocupación alcalde
Huanta	Susana	57	Superior pedagógica	Docente	Superior universitaria	Economista
	Rita	29	Superior universitaria	Médico		
Luricocha	Marilú	29	Superior universitaria	Docente	Superior técnica	Técnico agropecuario
	Nancy	29	Superior técnica	Técnica contabilidad		
Sivia	Zeida	39	Superior universitaria	Docente	Superior universitaria	Contador
Iguain	Martha	27	Secundaria completa	Su casa	Superior universitaria	Docente
Santillana	Clara	29	Primaria completa	Su casa	Secundaria incompleta	Agricultor
Ayahuanco	Teodora	24	Secundaria incompleta	Su casa	Superior pedagógica	Docente
Huamanguilla	Angelina	51	Primaria incompleta	Su casa	Superior pedagógica	Docente

Elaboración propia sobre la base de información recogida en el campo.

ria completa (que ya es bastante en un distrito donde el nivel de analfabetismo de la población asciende al 56.2% y en el caso de las mujeres a 70%)—, las brechas se profundizan por cuestiones de carácter étnico pues ella proviene de un anexo de la zona alto andina, lo que ante los ojos de la población de la capital del distrito la convierte en una "chuta", es decir en una mujer india.

Al analizar el nivel educativo de las mujeres también es necesario tomar en cuenta la variable edad, especialmente entre las mujeres más rurales. Así vemos que la regidora de Huamanguilla, quien tiene cincuenta años, es la menos escolarizada, en tanto que las de Santillana y Ayahuanco tienen menos de treinta años y son más educadas. Aquí también queremos resaltar la juventud de la mayoría de las regidoras,

ya que seis de ellas están por debajo de los treinta años, y es precisamente en el grupo de las más jóvenes y urbanas donde se concentran los niveles educativos más altos.

Como hemos visto, en algunos municipios de la provincia de Huanta existen brechas educativas entre las regidoras y sus alcaldes, pero también apreciamos que esas brechas se reproducen a nivel intragénero. El cuadro siguiente nos permite apreciar las diferencias existentes entre unos y otros.

Una primera conclusión que podemos extraer del cuadro 5 es que los niveles educativos de las regidoras van disminuyendo en la medida en que el distrito se encuentra más alejado de la ciudad de Huanta y es más rural. Creemos que esto puede hacerse extensivo al resto de las mujeres de las localidades de las regidoras, porque al interior de las familias rurales la inversión en capital humano no es la misma, y se da mayor prioridad a la educación de los hijos hombres que a la de las niñas (Anderson 1993).

De otro lado, el nivel educativo también ejerce cierta influencia en la actividad económica que desarrollan las mujeres. En tal sentido, aquellas que no han accedido a ningún tipo de educación superior trabajan principalmente en sus casas y se dedican al cuidado de las chacras y los animales, en tanto que las que han obtenido instrucción superior logran trascender el ámbito doméstico y se desempeñan en entidades públicas o privadas. Así, por ejemplo, Susana, Rita, Marilú, Nancy y Zeida, antes de ser elegidas como regidoras recibían un honorario mensual por sus servicios profesionales.

Un comentario aparte nos suscitan las dos regidoras provinciales, Susana y Rita. En ellas existen tensiones y rivalidades surgidas por la cuestión generacional y el nivel educativo. A pesar de sus distintos orígenes, una es *blanca* y proviene de una familia de la antigua elite huantina más mestiza y terrateniente, mientras que la otra proviene de un sector medio bajo, pues sus padres eran colonos en el valle del Apurímac que se preocuparon mucho por educar a sus hijos. Ante los ojos de la población, ambas están en paridad de condiciones.

Migración y desplazamiento

Una de las experiencias más ricas y que expone a las mujeres, especialmente a las más rurales, a otros discursos y prácticas cotidianas es la migración. La mayoría de las mujeres con las cuales se realizó esta

CUADRO 6
EXPERIENCIA MIGRATORIA DE LAS REGIDORAS

Nombre	Experiencia Migratoria
Susana	No
Rita	Huancayo/Lima: violencia, estudios
Marilú	Huanta/Huamanga: estudios
Nancy	Huanta: estudios
Zeida	Lima: estudios
Clara	Huamanga: violencia
Angelina	No
Teodora	No
Martha	Lima: violencia, estudios

Elaboración propia sobre la base de información recogida en el campo.

investigación señalaron haber tenido algún tipo de experiencia migratoria durante sus vidas. Aquí es importante diferenciar entre la migración voluntaria, motivada por la búsqueda de mayores oportunidades —ya sea de estudio o de trabajo—, y el desplazamiento obligado a causa de la guerra.

Cuando la migración se da por voluntad propia, es decir cuando es una migración motivada por la *utopía del progreso*, es un acto de modernidad, un cierto ánimo que acentúa la apertura a lo nuevo, la orientación hacia el futuro, que, por un lado, propicia la disolución de estructuras tradicionales y, por otro, acelera el cambio cultural y el ahondamiento de brechas generacionales (Degregori, Blondet y Lynch 1986: 22). Por el contrario, cuando la migración se produce a causa de la violencia, tiene un carácter regresivo porque está alentada por el miedo, el terror y la inseguridad (Coral 1994: 9).

Este proceso de migración forzada o desplazamiento tiene su origen en la pérdida de derechos y libertades individuales y colectivos, generada por la inseguridad y el riesgo para la vida de los pobladores en las zonas originales de residencia (Revollar 2001: 16), así como en la desarticulación de sistemas económicos, mecanismos de trabajo y generación de ingresos familiares y en el deterioro de las condiciones de sobrevivencia y de la calidad de vida de la población (Coral *et al.*: 6). Como vemos en el cuadro 6, tres de las nueve regidoras tuvieron que desplazarse de sus lugares de origen a causa de la violencia.

Lo que hemos constatado durante el trabajo de campo es que si bien la migración y el desplazamiento de estas mujeres se produjeron en situaciones muy particulares, las experiencias vividas durante el tiempo que permanecieron fuera de su localidad les brindaron un capital cultural y simbólico que, hasta cierto punto, fueron determinantes en su elección como autoridades municipales. Las experiencias vividas por las regidoras de Santillana y Huanta son paradigmáticas en ese sentido. Ambas tienen la misma edad, 29 años, y se vieron obligadas a dejar su terruño a causa de la violencia. Rita, la actual regidora provincial, fue enviada a Huancayo, que se presentaba como una ciudad mucho más segura que las convulsionadas Huanta y Huamanga. Allí terminó sus estudios secundarios, luego viajó a Lima para estudiar medicina en la Universidad de San Martín de Porres y se graduó como médico en 1997. Poco tiempo después empezó a trabajar en el hospital regional de Huancavelica, del cual fue jefe interina, y posteriormente regresó a Huanta, en donde fue invitada a participar en la lista municipal de Vamos Vecinos.

Clara, la regidora de Santillana, nació en el anexo —y hoy centro poblado menor— de Purus. Cuando tenía doce años sus dos hermanos mayores desaparecieron en manos del Ejército. Al poco tiempo, una profesora de la escuela donde Clara estudiaba la primaria, le preguntó si quería acompañarla a Huamanga para ayudarla en las labores domésticas. Ella aceptó y decidió marcharse de su comunidad porque tenía miedo de que le ocurriera lo mismo que a sus hermanos. Como ella misma lo señala: "Pensaba, de repente a nosotros también nos agarran, igual nos hacen desaparecer". Era el año de 1987 y no regresó a Purus hasta 1994, cuando se organizó un retorno masivo hacia su centro poblado.¹⁰ En todo ese lapso, Clara trabajó como empleada doméstica en Huamanga. Al respecto, Coral (1999: 349) y Revollar (2001: 17) señalan que una de las mayores dificultades que encontraban los desplazados al salir de sus zonas de origen era su escasa calificación laboral, que los obligaba a emplearse en el servicio

10. El anexo de Purus fue atacado sistemáticamente por los senderistas en los años ochenta. Debido a esto, los comuneros se refugiaron en la comunidad cercana de Chaca, una comunidad resistente que recibió los desplazados de las comunidades aledañas, como Purus y Pallqa (Gamarra 1996: 38), en donde se había establecido una base multicomunal de Defensa Civil. El repoblamiento de Purus se inició entre enero y mayo de 1994 (Coronel 1996).

doméstico, reproduciendo así una serie de relaciones serviles que antes se producían en el campo.

Revollar señala que de la población desplazada aproximadamente el 70% se halló en situación de extrema pobreza y el 15% en situación de indigencia. En medio de este panorama casi desolador, se puede decir que Clara fue afortunada porque durante el tiempo que estuvo lejos de su comunidad, ella logró estudiar toda la primaria, aprendió castellano, *se amestizó*, dejó de lado su ropa tradicional y se hizo pareja de un estudiante de educación. Al cumplir 18 años salió embarazada y tuvo una niña. El nacimiento de su hija la obligó a dejar los estudios secundarios que hacía poco había iniciado. Casi al mismo tiempo su madre falleció y Clara, por ser la hija mayor, tuvo que regresar a su comunidad para cuidar a sus hermanos menores. Una vez en Purus, volvió a usar su ropa tradicional y como su padre ya era bastante mayor, empezó a asistir a las asambleas comunales en representación de la familia. Aunque casi nunca hablaba porque le daba vergüenza, Clara destacó entre las otras mujeres porque podía hablar castellano y sabía leer y escribir. Al vencer su timidez inicial, empezó a hablar en las asambleas y fue reconocida como un sujeto con voz en las decisiones de su comunidad.

La experiencia obtenida fuera de su comunidad le permitió a Clara adquirir cierto capital simbólico que las otras mujeres de su comunidad no tenían. Como lo señala Degregori (1996: 23), para las desplazadas el sólo hecho de salir de su comunidad de origen, especialmente si lo hacían sin el esposo, significó un cambio profundo en sus vidas.

Ser alfabeta, saber hablar castellano y poder hablar ante los demás fueron algunas de las razones por las que años más tarde Clara fue elegida como presidenta de la Asociación de Mujeres Altoandinas (AMA), una organización que nació bajo el auspicio de algunas ONG locales, como IPAZ. En esta agrupación ella fortaleció sus cualidades de dirigente y en 1998 fue invitada a participar en la lista de Vamos Vecinos por el distrito de Santillana.

Experiencia previa

A la par de la educación y la experiencia migratoria, la experiencia previa, ya sea en organizaciones de base o en dependencias del Estado, permite a las mujeres romper con el bloqueo a su participación en

CUADRO 7
EXPERIENCIA PREVIA DE LAS REGIDORAS
ANTES DE LLEGAR A LOS MUNICIPIOS

Nombre	Municipio	Grado de instrucción	Experiencia previa que otorgara algún tipo de "visibilidad"	Religión
Susana	Huanta	Superior pedagógica	Dos veces regidora, candidata a alcalde	Católica
Rita	Huanta	Superior universitaria	Frente estudiantil universitario en lima (Universidad San Martín de Porres)	Católica
Marilú	Luricocha	Superior universitaria	Rondas/frente estudiantil universitario Huamanga (UNSC)	Católica
Nancy	Luricocha	Superior técnica	Ninguna	Católica
Zeida	Sivia	Superior universitaria	Apoyo a club de madres de su anexo	Católica
Clara	Santillana	Primaria completa	Presidente AMA	Católica
Angelina	Huamanguilla	Primaria incompleta	Ninguna	Católica
Teodora	Ayahuanco	Secundaria incompleta	Apoyo a club de madres	Evangélica
Martha	Iguaín	Secundaria completa	Presidenta concejo PRONAMACHS	Católica

Elaboración propia sobre la base de información recogida en el campo.

la política, tanto en las ciudades intermedias como en los ámbitos rurales. La experiencia previa visibiliza a las mujeres y las inviste de cierta legitimidad y reconocimiento por parte de la población.

En el cuadro 7 apreciamos que la mayoría de las mujeres que hoy son regidoras en la provincia de Huanta, tuvo algún tipo de trayectoria vecinal o dirigencial antes de ser convocadas por las agrupaciones que las condujeron al municipio.

Sin embargo, esa experiencia anterior también es muy heterogénea y está condicionada por la procedencia y el nivel educativo de las

mujeres. Así, vemos que en el grupo de las regidoras más urbanas, los espacios donde desarrollaron algún tipo de experiencia dirigen- cial y/o política fueron las universidades o los institutos de forma- ción superior. En este grupo de mujeres quizás la trayectoria política más interesante sea la de Susana, una de las regidoras provinciales. Ella se formó como profesora en el Instituto Pedagógico de Huaman- ga y fue compañera y amiga de Augusta La Torre, la camarada Nora.¹¹ En algún momento se vio tentada a trasladarse a la Universidad de San Cristóbal, al igual que Augusta, pero le faltó decisión. Luego se casó y empezó a tener niños. En 1980 y 1992 fue elegida como regi- dora provincial, en ambas ocasiones se lanzó por Acción Popular. En 1990, cuando Huanta aún padecía los estragos de la guerra, se lanzó como candidata para la alcaldía, pero quedó en segundo lugar. Como ella misma señala, quizás su vida habría tomado otro curso si hubiera decidido trasladarse a la universidad durante los años de gestación del PCP-SL.

A diferencia de lo que ocurre en los espacios urbanos, en los distritos más rurales la experiencia de las mujeres está más vinculada a las organizaciones de base, principalmente a los clubes de madres, rondas, juntas de regantes, comités de reforestación, etc. Diez (1999: 19) señala que estas organizaciones son importantes en el espacio rural, porque se encargan de las tareas y funciones más diversas, desde supervisar el funcionamiento de una escuela hasta construir un canal de irrigación. Monge y Coronel (2001: 126) señalan que luego de la violencia fue masivo el fenómeno de organización de mujeres rurales en torno a programas como los del Vaso de Leche (gobiernos locales), apoyo alimentario (PRONAA) u organización para la produc- ción (PRONAMACHCS). El hecho de que las mujeres participen en estas agrupaciones es positivo porque al organizarse pueden desarrollar capacidades, y logran crear adhesiones ante un objetivo común (Blondet 1991:14). Entre las regidoras más rurales, la trayectoria más interesante es la de Clara, la regidora de Santillana, quien llamó la atención de su comunidad y distrito por ser presidente de la AMA.

11. Augusta La Torre fue la esposa de Abimael Guzmán. Empezó a estudiar educa- ción en el Instituto Pedagógico de Huamanga y luego se trasladó a la Universidad de San Cristóbal, donde fue designada por Guzmán como dirigente del Movimiento Popular de Mujeres. No se supo mucho de ella luego de iniciarse la lucha armada, y aparentemente se quitó la vida en 1988 (Kirk 1992).

Por otro lado, si bien la regidora de Ayahuanco no era una dirigente de peso dentro del comité del Vaso de Leche de su distrito, pues sus labores se limitaban al apoyo cotidiano que brindaba al club de madres, llamaba la atención por ser evangélica, un hecho que cobra especial importancia en las zonas que estuvieron en conflicto. Durante los años de la guerra la población evangélica se convirtió en la *enemiga de la revolución*, debido a la abierta oposición que demostró hacia SL. Por ello, fue duramente atacada por los subversivos, especialmente en el valle del río Apurímac. Del Pino (1996: 180) señala que durante los años de conflicto las poblaciones evangélicas se fortalecieron doctrinalmente, reforzaron su identidad, construyeron relaciones comunales y consolidaron una dirigencia legitimada a raíz de su protagonismo en la dirección de los comités de autodefensa (CDC).¹² En el caso de Ayahuanco, donde la lucha contra Sendero fue muy intensa, el padre de la regidora es un pastor evangélico que dirigió el comité de autodefensa local por varios años y un hombre muy respetado por todos.

Las elecciones municipales de 1998: el comienzo de un largo camino

Hasta antes de los comicios de 1998, las mujeres huantinas urbanas habían desarrollado trayectorias interesantes en el municipio provincial; en los espacios más rurales, éstas se traducían en una activa participación en la Federación Provincial de Clubes de Madres (FEPCMA), y en una serie de organizaciones de sobrevivencia. Asimismo, en este grupo de mujeres la participación a un nivel más político en las campañas electorales se había dado de manera indirecta: preparando alimentos y alentando a sus maridos, hijos o padres, en sus carreras hacia una regiduría o una alcaldía; en otras palabras, cumpliendo con el rol que las mujeres tienen en la *gestión del capital simbólico de la familia* (Bourdieu 1998: 86). La información recogida en el campo evidencia que en muy pocas ocasiones ellas mismas se animaron —o fueron animadas— a candidatear para alcaldías o regidurías; sin embargo, en la campaña electoral de 1998 se produjo

12. La población evangélica se quintuplicó en los años de la guerra en todo el departamento. En Huanta pasó a ser de 4.1 % en 1981 a 14.95% en 1993 (Degregori 1996: 20).

una convocatoria inusual de mujeres para formar parte de las distintas agrupaciones políticas que postularon a los gobiernos municipales. Así, en toda la provincia participó un total de 76 mujeres como candidatas a regidoras y 4 mujeres como candidatas a alcaldesas distritales.¹³

Blondet (2002: 41), señala que 1998 fue el año del *boom* de las cuotas debido al alto número de mujeres que fueron convocadas por las distintas agrupaciones políticas que se postularon a los gobiernos locales. Pero también se debe reconocer que fue el año del desconocimiento de la nueva norma, especialmente en las zonas más rurales y pobres. Como es de esperarse, las mujeres de los distritos más alejados no estaban enteradas de la existencia de un dispositivo legal que les posibilitaba una mayor participación en las listas municipales. Desde el Estado, la difusión de los contenidos de la ley fue bastante insuficiente y se centró principalmente en la prensa escrita, un medio al que muchas mujeres acceden en menor medida que a otros medios, como la radio o la televisión (Blondet 1999: 18). La deficiente difusión de la ley dio origen a apuros de último momento porque los candidatos tuvieron que completar sus listas con los nombres de parientas, amigas o conocidas para cumplir con la cuota mínima de mujeres y así lograr inscribirse en el Jurado Provincial de Elecciones. De las dos regidoras de Huanta, sólo las dos provinciales, las dos de Luricocha y la de Sivia tenían conocimiento de la ley.

Ubicación y antelación en la conformación de las listas

Los testimonios recogidos en el campo evidencian que sólo en casos excepcionales el hecho de participar como candidata a una regiduría fue una iniciativa de las propias mujeres. A excepción de Susana, quien tenía una buena trayectoria política previa y pudo negociar su participación en la lista ganadora, el resto de las mujeres señaló haber sido invitadas a participar por los varones que encabezaban las listas. Esto evidencia que la arena política y las dirigencias que se desarrollan al interior de ella son asuntos muy masculinos, especialmente en las zonas menos urbanas.

13. *Elecciones municipales 1998 y complementarias 1999*. Jurado Nacional de Elecciones.

Ahora bien, aunque todas las regidoras elegidas señalan que, al final, la decisión de participar en la contienda electoral la tomaron ellas mismas, y que nadie las obligó ni las conminó a presentarse en las elecciones de 1998, en las declaraciones de algunas se percibe que la aceptación a participar se produjo en situaciones extra políticas o anormales, como, por ejemplo, inscribir a las mujeres con muy poca antelación. Esto último sucedió con Clara y Rita:

Yo también difícil ya acepté porque como estábamos nosotros como organización (se refiere a la AMA) tenemos que apoyar a uno solo entonces y era también último día de inscripción, viene a buscarme [el candidato a alcalde] y como no había para reunimos más tarde entonces yo acepté (Clara).

Hemos participado en estas contiendas electorales, especialmente con una agrupación independiente Paz y Desarrollo liderada por el economista Milton Córdova La Torre, que faltando tres días nos hace la invitación y el mismo día de la inscripción nos dimos a asumir este trabajo (Rita).

A veces, también, se las inscribía primero y preguntaba después. Este fue el caso de Nancy, una de las regidoras de Luricocha:

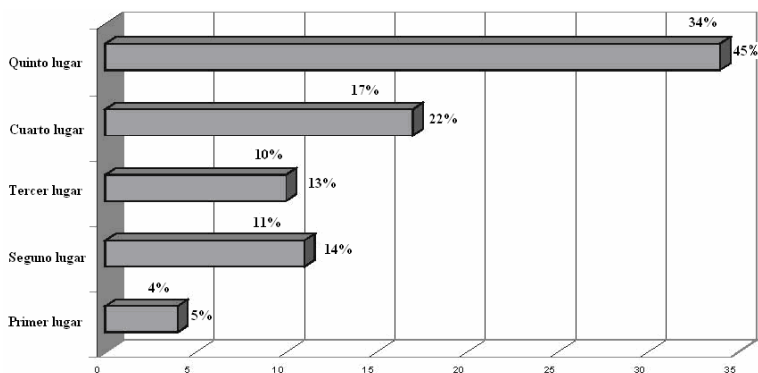
Ya la lista estaba conformada [...] y habían ido a inscribirse (entonces) les habían referido que tenían que entrar 25% de las damas, ¿no? pero ellos solamente habían llevado una. Entonces habían pedido a las demás personas que estaba en la lista que se retiren y que lo pongan aunque sea a sus hermanas, familiares, (que hicieran) un cambio (pero) no aceptaron, no quería moverse nadie y [...]de repente, (mi esposo) dijo "ahora yo le cedo el lugar a mi esposa, ahora yo me retiro", y me puso (Nancy).

Con Teodora, regidora de Ayahuanco, la situación fue la siguiente:

Un día, cuando yo estaba en Huanta, el candidato a teniente alcalde me pidió mi libreta electoral para sacarle una copia fotostática, luego me hicieron firmar un papel que no tuve tiempo de leer porque estaban muy apurados. Ese día justo era el último día de la inscripción de los candidatos para alcaldes y regidores ante el Jurado Electoral.

Cinco de las nueve regidoras fueron invitadas a participar como candidatas a menos de una semana de cerrarse la inscripción ante el

GRÁFICO 2
UBICACIÓN DE LAS MUJERES EN LAS LISTAS DISTRITALES
DE LA PROVINCIA DE HUANTA
(Elecciones 1998)



Jurado Provincial de Elecciones. A diferencia de los varones convocados a candidatear, que podían tomarse su tiempo para decidir, las mujeres estuvieron en desventaja porque tuvieron muy poco tiempo (si es que lo tuvieron) para vislumbrar a ciencia cierta en qué se estaban metiendo.

De la mano con la convocatoria de candidatas a último momento, está su ubicación en los últimos lugares de la lista. Aunque la Ley de Cuotas exige la participación de un porcentaje mínimo de mujeres en las listas electorales, no señala el orden en que se les debe ubicar. Esta mala ubicación de las mujeres en las listas es un hecho que reduce considerablemente sus posibilidades de ser elegidas. De las 76 mujeres que se presentaron como candidatas a regidoras en las listas distritales de la provincia de Huanta, 34 mujeres, es decir el 45%, fueron ubicadas en el último lugar y 17 mujeres, el 22%, en el penúltimo. Esto quiere decir que alrededor del 70% de las mujeres fueron pésimamente ubicadas en las listas que las presentaron como candidatas.

Una vez relegadas a los últimos lugares, las únicas mujeres que pueden entrar como regidoras son aquellas que pertenecen a la lista

que cuenta con mayor votación en el distrito o provincia.¹⁴ La recurrencia de esta práctica por parte de los varones y la aceptación de la mayoría de las mujeres sin mayor cuestionamiento, dan cuenta de su poca capacidad de negociación política, producto de la falta de experiencia en el ámbito público y de un entorno sociocultural que tradicionalmente ha limitado su accionar político. Frente a este hecho, de acuerdo a la trayectoria, nivel educativo y edad de la regidora, existen diferentes posicionamientos. Por un lado, especialmente entre las más urbanas y educadas, tenemos a algunas que cuestionan el hecho de que el poder local aún sea visto como un asunto de hombres y de que las mujeres siempre sean relegadas a los últimos lugares. Por ejemplo, Susana, una de las regidoras provinciales, refiriéndose a su ubicación en la lista de Vamos Vecinos señala:

Las dos mujeres hemos ido en el quinto y en sexto lugar, definitivamente que los cuatro primeros lugares lo han llevado siempre los varones.

¿Y por qué cree usted que siempre ponen a las mujeres en los últimos lugares y los hombres van primero?

Bueno, es que impera siempre el criterio machista, ellos piensan que la mujer no está todavía en la condición de ocupar los primeros lugares.

Susana hace esta afirmación desde su perspectiva de mujer educada y urbana que forma parte de la elite local huantina, que ha desarrollado una interesante trayectoria política entre las mujeres de su provincia y que, además, se autodefine como blanca. Pero en la conformación de una actitud crítica con respecto al machismo y en las menores posibilidades de las mujeres en las zonas rurales, también cumplen un papel importante los programas de capacitación llevados a cabo por diferentes ONG, como CARE, SER, IPAZ e IDL, y dependencias estatales, como el PROMUDEH y la Defensoría del Pueblo, así como la información que se transmite a través de los medios de comunicación, como la radio y la televisión, en los que se enfatizan la igualdad de posibilidades que las mujeres deben tener como sujetos ciudadanos. Nancy, regidora de Luricocha, recuerda mucho las se-

14. En las elecciones municipales de 1998, las listas que tenían mayores posibilidades de ganar eran las de Vamos Vecinos. debido al respaldo logístico y simbólico que recibían del gobierno central.

siones de capacitación que una ONG local brindó a las mujeres que se presentaron como candidatas en las elecciones municipales de 1998:

También nos han sugerido "si es que algún partido les invita a las mujeres ustedes digan ya, ponme como primer regidor sino, no acepto, máximo hasta segundo lugar, pero más no". Una alcaldesa estaba diciendo que gracias a la señora Gudelia,¹⁵ que ella les había asesorado para que estén en un partido político en un buen puesto [...] entonces siempre en los dos cursos que habíamos tenido nos ha sugerido eso: ustedes no deben estar en la cola, ustedes sólo deben aceptar la primera y la segunda ubicación.

Clara, regidora de Santillana, a pesar de su bajo nivel de instrucción formal, también tiene una opinión bastante crítica ante la mala ubicación de las mujeres en las elecciones de ese año. Evocando su postulación, recuerda haberse sentido fastidiada al saber que querían ubicarla en el último puesto:

¿Por qué son dos mujeres (*las*) que están en último lugar? ¿Por qué las mujeres en el último? ¿Por qué no puede ser primer regidor o segundo regidor?

La experiencia de Clara en esas elecciones también evidencia que, si bien las mujeres de los sectores rurales tienen menor capacidad de negociación política, cuando cuentan con cierto capital social, es decir, con un conjunto de redes sociales que pueden movilizar en provecho propio (Rist 2000: 139), logran ejercer ciertos márgenes de negociación. Así vemos que cuando ella fue invitada a formar parte de la lista de Vamos Vecinos, era presidenta de la Asociación de Mujeres Altoandinas (AMA), una organización de base que agrupa alrededor de 3800 mujeres de la zona alta de Huanta. Si bien las opciones que tenía eran muy limitadas —ya que sólo quedaban el penúltimo y el último lugar— pudo ejercer presión sobre el candidato a alcalde y evitó que la ubicaran al final, donde no habría tenido ninguna oportunidad de ser elegida. Por su capital social, ella logró desplazar al último lugar a "una señorita que inclusive ya estaba preparándose para ser docente".¹⁶

15. El nombre original ha sido cambiado.

16. Cita textual del alcalde de Santillana.

En su narración de los hechos se aprecia claramente esa negociación de ubicaciones:

(Cuando el candidato a alcalde) vino a buscarme le dije: "¿Qué puestos todavía hay?", y me dijo: "Te vamos a poner en quinto". Entonces yo le dije: "No, no acepto, en quinto no gano, no puedo"[...] Como me iba a poner en quinto le dije que no y el alcalde me dijo no importa (entonces) te voy a poner en cuarto.

La elección de esta mujer como regidora es también un ejemplo en otros sentidos. Mientras ella, como presidenta de la AMA, era invitada a participar en la lista de Vamos Vecinos, la secretaria de la misma organización de base era invitada a participar por la otra agrupación que también tenía posibilidades de ganar, Somos Perú. Cuando ambas mujeres se enteraron de que iban a competir en listas contrarias, convocaron a todas las integrantes de la asociación a una asamblea en la que se decidió por consenso que todas votarían por su presidenta, es decir por Clara. En la elección de esta regidora —votar todas por una sola candidata— se impuso, por un lado, una lógica gremial, contraria a una lógica política y más ciudadana, en la que cada uno vota por quien quiere, pero por otro, una forma muy andina de tomar decisiones. Monge y Coronel (2001: 119) señalan que entre algunas comunidades aún persiste la necesidad de dotarse de acuerdos básicos para fines de representación y se delegan las capacidades de representación a líderes elegidos para fines de negociación y defensa de servicios, bienes o derechos ante el Estado o los particulares. En todo caso, con este procedimiento, las mujeres de la AMA aseguraban que una de ellas llegara al municipio.

Asimismo, el interés de estas mujeres en que una de sus líderes fuera parte del gobierno local también evidencia que eran concientes de que el municipio es, como lo señala Diez (1999: 26), el espacio de definición de expresión del poder local en el nivel de los distritos, y que las posibilidades organizativas y políticas de sus organizaciones se encuentran restringidas por la intervención de los gobiernos locales (Cueva y Millán 2000: 6). En síntesis, al ser parte del gobierno local, ellas podrían *hacer algo* por su organización de base. En esos términos la regidora de Santillana explica el porqué del apoyo a su postulación:

El vaso de leche que daban era pésimo, no era bueno para la alimentación, para los niños. Entonces, contra todo eso es lo que nosotros hemos

estado acordando [...] las mujeres (se refiere a las mujeres de la AMA) dijeron: "es mejor que ella entre y por lo menos dos años tomaremos pues una leche buena". Ésas eran sus decisiones de las mujeres.

Las mujeres en la campaña

En la campaña electoral de 1998, el papel que desempeñaron las mujeres que hoy son regidoras fue bastante diverso. Algunas se involucraron más que otras y tuvieron que desplazarse para hablar con la población, exponer las propuestas de la agrupación política que representaban, asumir compromisos y cumplir cierta labor *docente* pues tenían que enseñar a la población, especialmente a la más rural, los procedimientos a seguir el día de las elecciones.

Hemos asumido la responsabilidad de ver algunas comunidades, algunos distritos y dedicamos a hacer la difusión, no solamente en castellano sino también en quechua; de repartir lo que es la propaganda, las propuestas. Había que asistir a todas las reuniones de todas las autoridades principales de las comunidades, y bueno pues (nuestra labor) era más de difusión [...] había que exponer el plan de trabajo, hacerles entender y, por otro lado, enseñarles a marcar nuestro símbolo (Rita. regidora provincial).

(Mi labor era) conversar con ellos (la gente) o conversar sobre sus necesidades nosotros nos comprometíamos a trabajar juntamente con ellos o de repente viendo su necesidad primordial más que nada. Nosotros no prometíamos de repente hacer una cosa u otra solos, sino conjuntamente con ellos. Trabajar y llegar a un acuerdo al agrado de ellos, pues trabajar era la necesidad primordial que tenían (Zeida. regidora de Sivia).

Como vemos en estas declaraciones, hacer campaña de una manera bastante activa implicaba hablar y poder expresarse fluidamente tanto en quechua como en castellano. Como es de esperarse, las más favorecidas fueron aquellas que podían cambiar de un registro a otro sin mayores problemas. Las que eran monolingües quechuas o tenían muy poco manejo del castellano se encontraron muy limitadas para participar más activamente en la campaña. El manejo adecuado de ambos registros juega un papel sustantivo en el desenvolvimiento de las personas que incursionan en los gobiernos locales de la sierra sur central. Por un lado, porque el municipio es un espacio letrado en el

cual tienen que entrar en contacto con funcionarios del Estado y de ONG, a quienes tienen que dirigirse en castellano. Por otro, porque existe un alto porcentaje de campesinos monolingües a los cuales tienen que dirigirse en quechua.

Todas las regidoras, a excepción de Angelina, regidora de Huamanguilla, son bilingües. Durante la campaña, Angelina habló ante las mujeres del club de madres, sobre las propuestas de su lista (UPP), pero se sintió muy limitada por sus dificultades para expresarse en castellano. Como lo han señalado Canessa (1997: 24) y Harvey (1989), la menor competencia lingüística de las mujeres andinas produce en ellas sentimientos de vergüenza y timidez, que limitan sus posibilidades para expresarse ante los demás.

Aunque el idioma pudo ser un limitante en la participación de las candidatas más rurales en la campaña, lo cierto es que también hubo bastante desinterés entre aquellas que manejaban ambos registros sin ningún problema. Por ejemplo, Marilú, regidora de Luricocha, es profesora de educación primaria y habla perfectamente el castellano y el quechua, pero tuvo un perfil muy bajo en la época de las elecciones. Como ella misma señala:

Mira, para ser bien sincera durante la campaña, yo en esa fecha estaba estudiando y tenía que apoyar nada más. Así venía algunos días a la reunión, a veces íbamos a algunas comunidades y conversábamos con el pueblo, pero no era frecuente.

De otro lado, Nancy, la otra regidora de Luricocha, desempeñó actividades tradicionalmente femeninas durante la campaña, como cocinar y alimentar a la gente:

Durante la campaña, bueno, te podría decir que mi actividad ha sido de repente preparar algún refrigerio, así para esperar. ¡De veras! porque yo no salí, a excepción de a dos comunidades: Paccahuasi, donde me llevaron —mi esposo mismo me llevó, me dijo que había una reunión, que él me iba a presentar— y Huayllay, donde también había una reunión. El me presentó [...] refrescos, almuerzos, eso ha sido casi la mayor parte de mi dedicación durante mi campaña.

En el caso de Teodora, regidora de Ayahuanco, se involucró un poco más en la campaña, aunque las mayores responsabilidades siempre fueron asumidas por los varones:

Mi labor era enseñar a marcar la pala (se refiere al símbolo de Acción Popular) a los miembros de la iglesia, principalmente a las mujeres mayores de edad. Asimismo, visitaba a mis parientes para que nos apoyen con su voto, en las reuniones que teníamos, repartíamos mosquitos¹⁷ con nuestro símbolo. Los demás candidatos y el hermano del candidato a teniente alcalde iban a las comunidades a hacer campañas por nuestro partido.

En casos como el de Clara, regidora de Santillana, quien se encontraba respaldada por su organización de base, salir a las comunidades a hacer campaña política no tenía mayor sentido porque el voto en el ámbito de las mujeres de la asociación ya estaba decidido. Como ella misma señala:

Como me han elegido dentro de la asociación ya no era necesario salir a las comunidades, para hacer campaña con otros, ni estar peleando con los demás candidatos. No ha sido así para mí [...] directo ellos me han delegado, entonces saben en su conciencia misma que las mujeres o los demás varones me apoyaron a mí [...] (como he) trabajado dentro de la asociación ya no he salido a otras comunidades.

Los primeros días como autoridad municipal

Una vez elegidas, la experiencia de los primeros días en el municipio fue bastante similar para todas las mujeres. A excepción de Susana, que ya había sido regidora en dos ocasiones anteriores, la regiduría era un cargo totalmente nuevo. Por ello, inseguridad, confusión y extrañeza fueron sentimientos comunes al comienzo. Sus recuerdos sobre esos momentos así lo evidencian:

El primer día sí fue algo chocante ¿no? [...] Casi cinco ó seis meses he tenido duda [...] pensaba: ¿estaré haciendo bien o estaré haciendo mal? iba a las comunidades y luego me preguntaba: no sé si habré hablado bien, de repente he hablado mal, ¿que me va a decir la gente? (Nancy).

Realmente para mí ha sido una experiencia sorprendente [...] era algo que de repente ya no era como el magisterio, tu conocías tu ramo, sabes por dónde entrar y por dónde salir, entonces para mí ha sido algo nuevo [...] una experiencia (Zeida).

17. Propaganda pequeña.

Al inicio me sentí confundida porque no sabía dónde empezar, pero después hemos tenido cursos de capacitación y todo eso. He tenido bastante experiencia y ahora estoy segura de lo que hago (Martha).

Nancy, Zeida y Martha tienen formación superior, pero el comienzo fue confuso porque no sabían qué hacer. No habían tenido un aparato partidario que las entrenara en los procedimientos municipales.

Otro hecho que las regidoras distritales evocan sobre sus primeros días en el municipio es la poca —y a veces nula— atención que les brindaban sus pares varones; aunque las trataban educadamente, existía en el trato cierta distancia y frialdad. Montesinos (1998: 133) señala que cuando los varones actúan de esta forma, es decir *invisibilizan* a las mujeres, en el fondo quieren demostrar su superioridad sobre ellas, porque en cierta forma ven que amenazan su *status quo* en el ámbito político. Por otro lado, la sensación de incomodidad de las mujeres también se debía a que los municipios, especialmente los distritales, son ámbitos de una alta concentración masculina en los cuales se encuentran el alcalde, los regidores y los funcionarios municipales, y sólo hay unas cuantas mujeres, como la secretaria y a veces la encargada de la DEMUNA. Por ello, cuando las mujeres llegaban a estos ámbitos municipales eran unas verdaderas extrañas.

Sin embargo, ante las dificultades de esos primeros días, todas las regidoras, a excepción de Susana, buscaron apoyo en aspectos tan primarios como la familia y el género. Esto es particularmente interesante porque en el pasado ese apoyo y preparación lo brindaban los partidos políticos. En el cuadro 8 podemos apreciar quiénes eran las personas a las que las mujeres recurrían con mayor frecuencia durante sus primeros días en el municipio.

Como se ve en el cuadro 8, las mujeres en las que las regidoras buscaron apoyo se desempeñaban como funcionarias municipales o formaban parte de agrupaciones de base, como los comités del Vaso de leche o los clubes de madres, es decir que ya tenían experiencia en la *cosa pública*.

Yo agradezco bastante a una señora que me ha ayudado que ha sido ex-presidenta del vaso de leche. A ella yo le agradezco porque siempre me ha alzado la moral, siempre me decía "las cosas son así" tratando de superar así de esta manera. Con las señoras más me dedicaba a ellas, iba a sus reuniones conversando y de esta manera me he superado (Zeida).

CUADRO 8
PERSONAS EN LAS QUE LAS REGIDORAS BUSCARON APOYO
AL INICIAR SU GESTIÓN MUNICIPAL

Buscan apoyo en:		Huanta		Luricocha		Iguain	Huamanguilla	Santillana	Sivia	Ayahuanco	
		Susana	Rita	Nancy	Marilú	Martha	Angelina	Clara	Zeida	Teodora	
Género	a) Funcionaria municipal	Nadie				XXX					
	b) Mujeres club de madres						XXX	XXX			
Familia	a) Esposo			XXX				XXX		XXX	
	b) Hermano/padre/cuñado		XXX		XXX						XXX

Elaboración propia sobre la base de información recogida en el campo.

El otro punto de apoyo fuerte de las regidoras durante los momentos iniciales en el municipio fueron los familiares varones, particularmente los esposos:

(La regiduría) ha sido un cambio muy diferente para mí, felizmente, no me ha chocado tanto gracias a él (mi esposo), porque me ha dado apoyo moral más que todo, me ha cuidado bastante y todo eso me ha facilitado. (Él) es apoyo, a veces me acompañaba a las comunidades cuando me invitaban a las faenas comunales. Más que nada a partir de las siete de la noche, él me acompañaba [...] íbamos conversando me decía "¿De que vas a tratar?", me decía: "Tú tienes que decir de esta manera, si ellos van a querer discutir, tú tienes que apaciguarlos, no llevarse boca a boca, así debes tratar a todita la gente", y prácticamente me iba asesorando. Cuando llegábamos me decía "ya, respira profundo nomás y haz tu actividad" (Nancy).

Como mujer casada, mi esposo me acompaña a realizar gestiones, incluso mi esposo me acompaña a distribuir el vaso de leche, antes de candidata yo era soltera, entonces quien me apoyaba bastante era mi papá (Teodora).

Parientes y amigas ayudaron a las mujeres durante sus primeros días en el municipio. En el devenir de su gestión municipal se fueron perfilando dos actitudes distintas frente al reto que implicaba ser parte del gobierno local. Un grupo de ellas se fue afianzando en el cargo y paulatinamente fue adquiriendo práctica en la gestión municipal. De esta manera, hicieron una transición de mujer *inexperta* en asuntos de gestión municipal a otra *con poder* que, a pesar de la indiferencia inicial se va ganando el respeto de sus pares varones. Una vez más, aquí pesa mucho el nivel educativo y la condición étnica de las mujeres. A este primer grupo corresponden Rita, Marilú, Zeida y Martha, quienes con diferencias en sus labores municipales son bien consideradas por los demás miembros del concejo.

Al inicio ellos siempre como varones han tratado de dejarme de lado, pero al final de cuentas así conversábamos y por el momento no me quejo (Zeida, regidora de Sivia)

Algunas de las regidoras *que* adquirieron poder desarrollaron como estrategia de los primeros días una muy buena disposición para llevarse bien con sus pares varones y con la oposición:

(Mi esposo) me dijo: "como eres de oposición, de hecho te van marginar, si te marginan déjalo a un costado la marginación, tú trata de ganarte la amistad de ellos", me dijo, y entonces yo me llevé de eso y lo logré y después ya me hice amiga del personal trabajador (Nancy).

Los primeros días lo primero que hice (fue) ser amiga con la gente de la oposición, más que nada he tenido relación con ellos y me llevaba muy bien. No tenía ninguna contradicción con ellos (Marilú).

Como vemos, quienes han tenido mayores posibilidades de adquirir poder, y por ende de tener una gestión municipal efectiva, han sido las mestizas o las mujeres ciudadinas, incluso aquellas que ingresaron al municipio con un perfil bastante bajo. En este primer grupo también podemos ubicar a Clara, que no tiene un nivel educativo muy alto, pero que cuenta con una importante experiencia por su trayectoria como presidenta de una organización de base de Huanta:

En los primeros años no sabía cómo hacer, qué hacer en la municipalidad, pero ahora ya sabemos [...] porque es muy fácil para hacer un desarrollo para el distrito y también hacer como ahora ya estamos haciendo presupuesto participativo.

Éste no ha sido el caso de las mujeres más rurales, como las regidoras de Huamanguilla y Ayahuanco. Ellas conforman el grupo de regidoras que desarrollaron una actitud demasiado pasiva ante los retos que implicaba ser parte del gobierno local; por ende no han podido desarrollar una gestión municipal aceptable. Si bien en algún momento trataron de revertir esta situación, nunca lograron sentirse del todo cómodas con su papel de autoridad local.

Angelina, regidora de Huamanguilla, es analfabeta y no habla castellano. Ella resume así su experiencia como regidora:

Me sentí recelosa, pasiva, avergonzada. No sabía cuál era el trabajo que iba a hacer, esperaba que me digan tienes que hacer esto o el otro, en las sesiones que se realizaban me daba cuenta que yo era única mujer campesina, aún más usando sombrero, y manta no me valoraba a mí misma, tenía vergüenza de lo que estaba haciendo, o diciendo algo [...] No tenía mucha confianza con los demás trabajadores del municipio, y la mayoría de regidores que son de la ciudad de Ayacucho que no les había conocido antes. Me sentía extraña, soy del campo, mi costumbre es otra, mi trabajo era en el campo al cuidado de mis animales [...] ahora en la oficina tengo muchas dificultades.

Algo similar ha ocurrido con Teodora, la regidora de Ayahuanco:

Estuve algo nerviosa, no sabía qué hacer, era como mi primer día que fui a la escuela, esperaba que me dijeran algo para hacer. No sabía cuáles eran las funciones que cumplía una regidora, mucho menos cómo estaba estructurado el municipio, era algo raro escuchar la palabra ROF ¹⁸ [...] Ahora existe cierta desconfianza en mi labor, parece que yo les limito en sus gestiones; el alcalde, los regidores y los trabajadores de la municipalidad son machistas, dicen que las mujeres no saben hacer, ni pensar. Por esta razón son muy pocas veces que me dejan salir de comisión junto con ellos.

En las declaraciones de Angelina y Teodora se percibe una profunda sensación de extrañeza, soledad y timidez en el desempeño de su cargo. Al margen de su escaso nivel de instrucción y de su limitada competencia lingüística, su bajo desempeño en su municipio también

18. Reglamento de Organización y Funciones, Ley Orgánica, Comisión de Planificación y Presupuesto.

se debe a un entorno machista que no les ha permitido desarrollar capacidades dentro de su ámbito de trabajo.

La excepción en este panorama es Clara, la regidora de Santillana. Ella, a pesar de provenir de una comunidad altoandina, no es *tan india* como las demás porque habla castellano con fluidez, tiene instrucción primaria y un nivel de relaciones sociales bastante amplio por su experiencia anterior como presidenta de la *AMA*. A pesar de esto, para los pobladores de San José de Secce, la capital de Santillana, ella no es una mestiza porque ha nacido en el anexo de Purus. Su condición de mujer altoandina ha sido problemática para Clara porque le ha generado una serie de cuestionamientos y críticas por parte de los pobladores de San José, especialmente las mujeres, en los que entran en juego distancias de clase y de carácter étnico.

Porque ella es de nación alto andina, entonces (la gente se pregunta) ¿por qué ella? ¿Por qué no ha entrado (una mujer) de acá, de la zona baja? Una persona que hable un poco mejor (alcalde de Santillana).

El fastidio que despertó la elección de Clara entre los pobladores de San José de Secce se debe a sus orígenes más mestizos y gamonales ya que en el pasado estuvieron inmersos en una relación vertical de patrón-sirviente con la gente de las comunidades alto andinas. Clara es perfectamente conciente de esta situación:

Aquí mismo hay esa marginación, porque nosotros somos gente campesina de la alta altura siempre nos dicen "ay esas son cholos, son indias, que son así de la altura, han entrado a la regiduría ya están aquí". La gente de aquí de la población se creen de repente que ellos son mejores que nosotros ¿no? A pesar que tienen baja economía porque no tienen dónde criar su ganado, dónde sembrar mejor. Nosotros al pasar nos dicen que somos chutas, indias, pero nosotras tenemos dónde sembrar cantidad de producciones y dónde tener ganados [...] ¿Qué se creen ellos si no tienen ni estudio superior? Si de otros países vienen y nos valoran a nosotros, ¿por qué ellos hablan (de) nosotros? (Clara).

El caso de Clara nos permite ver que si bien las brechas entre indios y mestizos se han acortado y en algunos contextos han desaparecido, en la práctica todavía existen actitudes que propician la discriminación y la exclusión de los pobladores de las zonas altas. Esta situación se acentúa cuando se conjuga con el género.

Municipio, alcalde y regidora

El municipio es un espacio letrado y de alta concentración masculina donde se tienen que desarrollar una serie de actividades en las cuales la lectura y la escritura son indispensables. Por ello, si las regidoras no son alfabetas y no pueden hablar castellano fluidamente, tienen muy pocas posibilidades de desarrollar una buena gestión. Parafraseando a Degregori (2000: 192), podemos decir que el municipio es un *universo jerárquico* en cuyo interior se reproducen relaciones verticales y donde la persona que tiene mayor peso es, obviamente, el alcalde. Esto es algo reconocido por todas las autoridades municipales. Susana lo resume de la manera siguiente:

Quando uno no está en el mando, no decides, hay que estar supeditado a lo que otros deciden por ti o te acepten tus planteamientos, pero cuando estás en la cabeza, tú decides.

Como el alcalde es la figura más fuerte en el gobierno local, las posibilidades para que los regidores en general, y las regidoras en particular, desarrollen una buena gestión —al margen de sus propias cualidades y de su empeño— dependen del apoyo que él les brinde. El alcalde es la persona que decide quién debe asistir a las jornadas de capacitación sobre gestión municipal que organizan las ONG locales, como CARE y SER, y algunas dependencias del Estado.

En el caso específico de las mujeres, éstas además necesitan contar con un entorno favorable que les permita sentirse seguras de lo que están haciendo y saber que tienen el respaldo de sus pares varones. Esta situación ideal dista mucho del panorama que se aprecia en los municipios de provincia, especialmente en los más rurales, donde existe un entorno muy desfavorable para las mujeres. El machismo aún es muy fuerte y si bien a nivel de discurso los alcaldes y regidores varones se muestran a favor de la participación de las mujeres en sus municipios, y señalan que ellas son igual de capaces que ellos, tal afirmación se contradice en sus prácticas cotidianas. Un breve análisis de la manera cómo se conduce la gestión municipal evidencia esto. Por ejemplo, en la distribución de las comisiones municipales se constata que quienes se encargan de las comisiones *principales*, como economía y presupuesto, son los varones. Las mujeres, en cambio, son responsables de comisiones que, en el fondo son una suerte de extensión de actividades tradicionalmente femeninas relacionadas con

el cuidado de los otros, la higiene y la limpieza. Por esa razón, la mayor parte de ellas están encargadas de las comisiones de salud, educación, ornato vecinal, etc. Como vemos, en estos municipios las mujeres tienen que hacerle frente a una fuerte división sexual del trabajo que reproduce esquemas bastante tradicionales y que puede obstaculizar su gestión como autoridades, pues las jerarquías de género limitan la efectividad de las mujeres en los espacios locales de poder (Vasell 1999: 165).

Además, el municipio también puede ser un espacio de conflicto no sólo entre las mismas autoridades municipales sino también entre sus familias. Cuando esto ocurre, por lo general las más afectadas son las mujeres, porque suelen ser las figuras más débiles del gobierno local. En nuestra muestra, las regidoras de Santillana y Huamanguilla tenían dificultades de diferente índole con las esposas de los alcaldes. En el primer caso, el problema se originaba por los celos de la esposa del alcalde hacia la regidora, quien por su condición de madre soltera es vista como una mujer *no muy decente*:

A veces hay celos por lo que yo soy sola [...] a veces sus esposas o sus vecinas (Se refiere a las parejas de los regidores y del alcalde) las señoras que tienen esa iniciativa de incomodarme ¿no? [...] Los varones no quieren salir junto conmigo a las comunidades ni el alcalde mismo, a veces yo tengo que salir sola, tengo que salir a las comunidades y no con ellos [...] Cuando su esposa (del alcalde) le dice que de repente con él somos algo entonces el alcalde también se cuelga y no quiere saber nada conmigo (Clara).

En Huamanguilla el conflicto se debía al abierto cuestionamiento que la regidora hizo a la gestión del alcalde.

No me siento tan cómoda, todavía hay recelo, no hay mucha confianza con el alcalde por los problemas que tuvimos; con su esposa es peor, ni siquiera me habla.

Familia y pareja

En nuestros casos, la familia juega un rol importante en la participación de las mujeres, tanto urbanas como rurales, en los espacios locales de poder. Las mujeres tienden a tener más y mejores posibilidades de participar en el ámbito público si algún miembro de su familia ha

CUADRO 9
FAMILIARES DE LAS REGIDORAS QUE SE DESEMPEÑARON
COMO AUTORIDADES LOCALES

Regidora	Parentesco	Cargo ejercido	Periodo	Ocupación
Susana	Padre	Alcalde de Cangalla (Ayacucho) y Churcampa (Huancavelica)	Años 60	Profesor
Rita	Ninguno*	-	-	-
Mariú	Ninguno	-	-	-
Nancy	Esposo	Regidor de Luricocha	1990-1995	Técnico en enfermería
Zeida	Esposo	Gobernador de Sivia	Años 90	Comerciante
Martha	Cuñado	Regidor en Iguain	1993-1995	Profesor
Clara	Ninguno	-	-	-
Teodora	Padre	Agente municipal, presidente de la comunidad y presidente del comité de autodefensa	Años 90	Agricultor
Angelina	Cuñado	Alcalde de Huamanguilla	1998-2000	Profesor

* Sin embargo, esta regidora tiene varios parientes que han tentado distintos cargos en el ámbito municipal.

Ejercido algún cargo político en la localidad. Lo que hemos observado en nuestro universo de estudio es que la mayoría de las regidoras distritales y provinciales tienen algún pariente varón —padre, hermano, cuñado— con experiencia como autoridad local.

Esto es importante porque en ellos las mujeres encuentran un apoyo fundamental para el desarrollo de su gestión. Ellos las asesoran, las confortan cuando tienen problemas, les brindan apoyo moral y son alguien de confianza a quien recurrir cuando se desconocen los procedimientos a seguir dentro de la administración pública. Cuando los esposos son los que han tenido algún tipo de experiencia como autoridades locales, el apoyo que brindan a las mujeres es aún más sustantivo:

La verdad en especial yo le agradezco a mi esposo [...] en algunas partes dicen que los varones no apoyan, pero en el caso mío me ha dado bastante, bastante apoyo en todo sentido, inclusive en el hogar, la comprensión

en todo [...] él también ha sido autoridad local, ahí en el centro poblado ha sido como presidente zonal, gobernador, juez, entonces ya conoce pues que la gestión es así, no ha sido tan chocante [...] hasta el momento me apoya en todo sentido (Zeida).

A veces yo decía "creo que estoy soñando si yo ni siquiera he pensado en ser regidora y ahora mira en donde estoy" decía, ¿no? Y volvía y le decía a mi esposo he hecho esto y no se si he hecho bien, me decía. has hecho mejor que yo, me decía mi esposo, no, ponte fuerte no más y cuando te vas a acostumbrar va a ser bonito, me decía y así, poco a poco me he acostumbrado como él dice (Nancy).

Además, como conocen de cerca las responsabilidades que implica ser una autoridad, se muestran *comprensivos* con el hecho de que sus esposas tengan que estar muchas horas fuera de casa; algo que sería difícilmente aceptado por otros hombres. La ex pareja de Clara, regidora de Santillana, es un ejemplo de hombre no *comprensivo* con las responsabilidades que una mujer tiene que asumir en una regiduría:

Tenía mi novio ¿no?, y por lo que he entrado a esta candidatura él se alejó, me ha dejado. Mejor no, porque ella va a estar saliendo a las comunidades, va a estar andando con sus compañeros de regiduría, con el alcalde. La gente ¿qué va a pensar? No creo que piense bien. Así pensaba él, con eso es lo que se ha alejado (Clara).

Pero al mismo tiempo, si bien tener una pareja que ha tenido experiencia en algún cargo público puede ser beneficioso, a veces esta condición puede valorarse de manera negativa porque cabe la posibilidad de que las mujeres sean manipuladas por sus maridos. Ése es el caso de Angelina, regidora de Huamanguilla. Ella decidió postular porque su cuñado encabezaba la lista de la agrupación que resultó ganadora (UPP). Tiempo después, lo que parecía ser una buena alianza familiar en el municipio se quebró debido a un, aparente, mal manejo de los fondos del Vaso de Leche. La regidora denunció al alcalde por malversación de fondos y éste se defendió argumentando que ella estaba siendo manipulada por su esposo; la manipulación era mucho más factible por el hecho de que ella es una mujer *ignorante*:

Tengo problemas con el alcalde, hace lo que quiere, rechaza mis opiniones y/o sugerencias, porque lo he denunciado por malversación de fondos. Eso es cierto, tengo pruebas y como regidora no estoy tan contenta, es para buscar pleito, odio, enemistad con los vecinos, aún más cuando no

se les atiende a sus solicitudes. El alcalde argumenta que no hay presupuesto, la gente choca conmigo, especialmente las mujeres de los club de madres hablan que yo no apoyo a ellas, ahora que soy regidora me he vuelto creída, no me recuerdo de los pobres, esas cosas me hacen sentir mal (Angelina).

La experiencia de Angelina también pone en evidencia que cuando una mujer traspasa los marcos de la negociación patriarcal (Degregori 2000: 191), se convierte en un peligro por lo que es necesario restarle importancia y sacarla del juego político. Una manera de lograrlo es desprestigiándola y ubicándola en un nivel subalterno por su condición de mujer campesina y por el hecho de ser analfabeta.

¿Regidora con o sin pareja?

El trabajo en el municipio obliga a que tanto el alcalde como los regidores se desplacen constantemente hacia los pagos y anexos del distrito —o hacia los distritos si pertenecen al municipio provincial—, ya que interactúen con mucha gente de entidades públicas y privadas, especialmente de ONG. Para las mujeres, ya sean rurales o urbanas, esto implica relacionarse con muchos varones. Si son casadas, esta situación les puede resultar problemática porque cabe la posibilidad de que el marido empiece a celarlas y a limitar sus actividades cotidianas en el municipio. Esto se debe a que en los espacios más rurales, aunque también en los urbano-marginales, los maridos, no sólo *protegen* a sus esposas sino que también reclaman derechos absolutos sobre ellas (De la Cadena 1997: 136). En nuestro universo de estudio, de las nueve regidoras, siete están casadas o son convivientes y dos están solas.

Asimismo, se encuentra bastante extendida la idea de que una regidora *debe ser* una mujer con pareja, que encuentra en su marido un fuerte apoyo para el desarrollo de su gestión. Esto se debe a la idea de que los varones están más familiarizados con la administración pública y la política. Entonces, un esposo no es un óbice para un buen desempeño en el municipio, siempre y cuando sea *comprendivo*:

Yo podría decir que eso depende de la pareja que tiene, ¿no? En mi caso, a mí me conviene ser regidora con pareja, de veras, a mí me conviene porque al menos cuando tienes algún problema vienes, conversas, dialogas, (el esposo) te da algunos consejos (Nancy).

El hecho de que una tenga familia tampoco te puede inhibir a que tú no te realices profesionalmente, o no te realices en el campo que tú sientas en tu ser, en tu persona y estoy segura y convencida de que la pareja no puede ser obstáculo, sino más bien debe ser un apoyo (Susana).

La idea de la *comprensión* expresa en el fondo un ideal, porque si un hombre y una mujer se comprenden entre ellos, tendrán la misma opinión sobre los asuntos importantes. La idea de una pareja comprensiva también implica un grado de confianza mutua; así, si una de las partes quiere hacer algo, la otra debe respetar su autonomía (Harvey 1989: 10). Por otro lado, este deber ser se engarza con otra idea bastante extendida en los Andes, la de que ser soltero no sólo significa estar en una posición económica difícil, sino también ser socialmente incompleto (Canessa 1997: 237).

Sin embargo, tener una pareja e hijos también puede ser una fuente de conflicto que dificulta las labores cotidianas de las mujeres en el municipio. La primera gran dificultad que tienen que afrontar es la doble jornada laboral, ya que a la par de asumir sus responsabilidades como autoridades, tienen que realizar el trabajo doméstico y continuar con su rol de madres y compañeras o esposas. La reflexión de Angelina, madre de nueve hijos, es contundente en ese sentido:

Tal vez las solteras trabajarían mejor por que no tienen hijos para atender, son más libres, o sea tienen disponibilidad de tiempo, mientras las casadas que tienen hijos menores es más difícil, cuando participa en reuniones, sesiones, le está fastidiando. No le deja ni escuchar lo que están hablando, no pueden dejarlo en su casa por que no hay quien le cuide a su bebe.

Lo contradictorio de esta situación es que si bien las mujeres se abren un lugar en los espacios públicos de sus localidades, en el ámbito privado sus roles y responsabilidades son los mismos, pues en casa quien manda es el varón.

Pero si trabajar en el municipio puede resultar difícil para una mujer con pareja e hijos, la situación tampoco es tan sencilla para las mujeres solas porque son blanco de rumores y de críticas. Bourdieu (1998: 84) señala que con frecuencia las mujeres que ocupan posiciones de poder generan comentarios mal intencionados y son "de algún modo sospechosas de deber a la intriga o a la complacencia sexual (generadora de protecciones masculinas) las ventajas tan evidentemente indebidas y mal adquiridas". Esto se debe al impacto que causa

entre la gente este tipo de trasgresión de ámbitos; en esta suerte de sentido común generalizado, no importa si la mujer es educada o no, y si es mestiza o india. Todas las regidoras que eran solteras en las elecciones de 1998 afirmaron haberse sentido incomodadas por algunos comentarios hechos sobre ellas o sobre su soltería. En algunos casos, incluso se deslizó el rumor acerca de una supuesta relación amorosa entre las regidoras y los alcaldes o regidores.

Blondet (1998: 17) afirma que la incomodidad de los varones por la presencia de mujeres en ámbitos "que no les corresponden" se manifiesta de diferentes maneras y no necesariamente en una confrontación, pues existen otros mecanismos tanto o más útiles, como la banalización, el desprestigio o la ridiculización. En algunos casos la soltería de las regidoras y su condición de mujeres es motivo de chistes dentro del municipio. Si bien desde la perspectiva de las involucradas estas bromas no son malintencionadas, y no les molestan porque no llegan a ser una *falta de respeto*, en el fondo están muy cargadas de violencia simbólica. En este mecanismo inconsciente de agresión o discriminación están comprometidos tanto el agresor como la agredida:

A veces se van de bromas, y eso me ha traído algunos problemas y algunas cosas que me disgustaron realmente (Rita).

En otras ocasiones, más que la soltería es la sexualidad no controlada de una mujer lo que genera mayores críticas y despierta temores entre la gente. El caso de la regidora de Santillana es un ejemplo en este sentido, porque ha tenido muchos problemas en el municipio por ser madre soltera. Sin embargo, al mismo tiempo cree que su labor en el municipio sería más difícil si tuviera un marido porque la limitaría:

Yo digo que de repente más problemas me harían (se refiere a los comentarios y chismes que se tejieron en el pueblo acerca de ella y los varones del municipio), porque con esas habladurías harían que un esposo no se sintiera conforme y a mí tampoco de repente no me dejaría salir porque hay veces hacemos de noche reuniones, hacemos 11, 12 de la noche, entonces yo a esas horas me regreso aquí a mi cuarto.

Entonces, ser una mujer sin pareja puede ser bueno para una regidora, porque al no depender de una autoridad masculina puede tener mayores niveles de autonomía. Éste es un razonamiento no sólo

de las mujeres sino también de varios varones. Refiriéndose a Clara, el alcalde de Santillana señala:

La señora Clara es madre soltera y no hay quien controle su libertad pero muchas veces en algunos municipios, a veces escuchamos así cuando vamos, que su esposo no quiere que vaya un día a la reunión, que prefiere que se salga que para qué se ha comprometido a eso o también se dice que su esposo le fastidia al alcalde. Pasan esas cosas en otros municipios, pero como ella (Clara) es sola, yo creo que eso esas cosas no pasan aquí.

El municipio: espacio de aprendizaje ¿y trampolín hacia el futuro?

En los casos que hemos presentado en esta investigación se evidencian experiencias de aprendizaje de la gestión local a mediano plazo. Este proceso no ha sido igual para todas, ya que sobre la variable género han influido además otros hechos, como el nivel educativo y la procedencia étnica. Tenemos, entonces, dos grupos de mujeres bastante definidos. Por un lado están las rurales, representadas por Teodora, Angelina y Clara. En este grupo se encuentran las regidoras menos exitosas, quienes tuvieron en su contra, además de la falta de preparación, un entorno local machista que no les dio la posibilidad de hacer una mejor gestión. Sin embargo, su paso por el municipio ha sido una experiencia de la que de todas maneras han aprendido. En primer lugar, han aprendido a hablar; a pesar del temor y la timidez han tenido que hacerla porque sus labores en el municipio así se lo exigían. De otro lado, han ampliado su red de relaciones y han adquirido notoriedad en sus comunidades. Teodora resume así su experiencia:

He aprendido muchas cosas nuevas, son experiencias que nunca pensé obtener, además te contactas con nuevas personas, recibes invitaciones para viajar a diferentes lugares, para hablar sobre muchas cosas, como derechos humanos, gestión municipal, y otros temas que no conozco, pero creo que son importantes que las mujeres conozcamos (Teodora).

El segundo grupo lo conforman las mestizas más urbanas. El él se encuentran Susana, Rita, Zeida, Martha, Marilú y Nancy. En este grupo resaltan las dos regidoras provinciales: Susana, una mujer representante de la antigua elite local huantina, más blanca y gamonal; y

Rita, exponente de la nueva elite local de la provincia, que se ha ido abriendo paso gracias a la educación y el comercio.

Todas las regidoras, a excepción de Susana, vivieron sus primeros días en el municipio con temores, dudas y preocupaciones porque no estaban muy seguras de lo que debían hacer. Esta situación inicial de inseguridad y duda fue vivida con mayor intensidad por las más rurales, debido a su bajo nivel educativo, su limitada competencia lingüística y su poca información sobre los procedimientos municipales. Las mestizas y las más urbanas tenían información sobre la Ley de Cuotas; las rurales, en cambio, desconocían totalmente esta medida legal. Por otro lado, durante su etapa inicial en el concejo, las mujeres, al margen de si eran mestizas o más rurales, se vieron en la necesidad de buscar apoyo en los padres, esposos o en otras mujeres que ya habían desarrollado algún tipo de experiencia pública. El apoyo y la confianza que estas personas les brindaron en la mayor parte de los casos las ayudó a sentirse más seguras en el municipio.

En el camino, las regidoras fueron aprendiendo procedimientos, leyes y trámites, pero también fueron adquiriendo mayores nociones sobre sus deberes ciudadanos. Si antes su vida se circunscribía a su familia o trabajo, cuando entraron al municipio empezaron a tomar conciencia de que tenían posibilidades de hacer algo por su distrito o anexo y que también tenían una responsabilidad mayor con la colectividad que las había elegido. Su condición de autoridades les hizo conocer más de cerca la realidad de sus localidades y reflexionar sobre los problemas que tienen:

La responsabilidad que uno tiene con nuestro pueblo hace que uno tome más interés y ser bastante serio y ser cumplida con los demás. Anteriormente yo como docente no le tomaba tanto interés, mas velaba por la niñez y no tanto así por la población. Tantas necesidades que hay en estos momentos hace que uno tome más responsabilidad y con seriedad (Zeida).

Desde acá se ve más que nada la realidad del pueblo. Cuando una está afuera de la municipalidad, una no conoce la realidad en sí, pero una vez que ya se entró acá, entonces una ve de cerca los problemas de las personas, casi, casi personalmente conoces a cada uno de ellos (Marilú).

En este recorrido, algunas regidoras lograron pasar de la duda, la inseguridad y el temor iniciales a una posición de importancia en sus gobiernos locales. Los casos de Nancy y Clara nos sirven de base para

sustentar esta afirmación. La primera no tuvo mayor interés en ser parte del concejo municipal de su distrito y su nivel de participación en la campaña fue mínimo; sólo preparó comida y refrescos para la gente que iba a las concentraciones de su agrupación política. Como el esposo la había ubicado en el primer lugar de la lista de regidores, aunque su agrupación política no ganó la alcaldía, ella logró entrar como regidora de la oposición. Durante su experiencia en el municipio fue descubriendo que era capaz de desarrollar una buena gestión, que tenía mucha iniciativa y que sugería ideas para trabajar con la población. Afortunadamente, en este proceso contó con el apoyo de su alcalde, quien la considera bastante bien.

Clara, por su parte, vio en la regiduría una manera de asegurar una mejor distribución del vaso de leche. En el camino ha tenido que enfrentar algunos problemas con los demás regidores y también con sus mujeres. Además, ha sufrido situaciones de discriminación y abuso verbal por parte de algunas mujeres del distrito, a quienes no les gusta la idea de que *una india* haya llegado a ser miembro del gobierno local. Esto evidencia que se tolera más ver a un hombre indio que a una mujer india como autoridad municipal, porque esto último implica una doble trasgresión, de género y de carácter étnico.

Sin embargo, a pesar de ese entorno poco favorable, Clara ha logrado hacer una gestión aceptable en su municipio. Ha consolidado ciertas cualidades que empezó a desarrollar cuando fue presidenta de la AMA, y se siente segura de lo que hace. Además, quiere postular nuevamente porque se tiene confianza y sabe que cuenta con posibilidades de volver a ser elegida.

Ahora que ya somos autoridad, lo que pensamos lo proponemos en reunión o cualquier charla que hay. Todo en ese sitio hemos cambiado. Nosotros siendo autoridad ¿no? más fácil puedes conversar con la gente que viene de instituciones, con la gente del pueblo y de todo sitio. Hay veces ya saben mi nombre y vienen a preguntarme por mi nombre.

Clara no es la única que quiere repetir la experiencia. En nuestro último viaje a Huanta, en julio del 2002, Nancy, Rita y Martha nos comentaron que también querían volver a postular. Lograr que en los distritos y anexos más pequeños existan mujeres que cuentan con experiencia en la gestión municipal, que son conscientes de que pueden hacer algo por sus pueblos y de sus posibilidades de proyección política al interior de sus localidades, aunque aún

en un número bastante reducido, es uno de los grandes méritos de la Ley de Cuotas.

CONCLUSIONES

Como hemos visto, en la provincia de Huanta el comportamiento frente a la implantación de las cuotas no fue el mismo. Por un lado, estaba el discurso oficial propalado por las entidades gubernamentales y las ONG locales que enfatizaba el hecho de que las mujeres tienen la misma capacidad que los hombres y por ello deben gozar de los mismos derechos. Por otro lado, este discurso *ideal* entraba en contradicción con las prácticas y el sentido común de las autoridades municipales. Así vemos que las regidoras eran las encargadas de asumir las responsabilidades *más femeninas* del municipio, y tenían bajo su cargo comisiones que, en la mayoría de los casos, implican el cuidado de otros, la educación, el ornato, etc., que no eran otra cosa que una prolongación de las actividades tradicionalmente femeninas.

Un hecho que no podemos dejar de lado en este panorama es el carácter inclusivo de la agrupación fujimorista Vamos Vecinos con respecto a las mujeres en las elecciones de 1998. Vamos Vecinos aprovechó el liderazgo social de las mujeres que pertenecían a las organizaciones de base, y se acercó a ellas con un discurso horizontal que las hizo sentir valiosas. Aquí también hay que resaltar que cuando esta agrupación escogía a sus candidatas, lo hacía apostando al ganador. El efecto avasallador de Vamos Vecinos atrajo a mestizas y rurales por igual. Susana, por ejemplo, había sido toda la vida militante de Acción Popular, pero ante la debilidad de su agrupación en un tiempo de crisis para todos los partidos políticos, la postulación que le ofrecía la agrupación fujimorista se le presentaba como la mejor opción para volver a ser parte del gobierno local. Esta misma evaluación de costos y beneficios se observa entre las mujeres alto andinas de Santillana, que en una decisión corporativa finalmente optaron por la lista ganadora, Vamos Vecinos, y respaldaron a Clara. Aquí no importaba si ellas estaban de acuerdo o no con el estilo autoritario de Fujimori; lo que ellas deseaban era asegurar que alguien de su organización de base fuera parte del municipio para asegurar un vaso de leche de calidad.

Llegar a ejercer un cargo municipal es un hecho que puede otorgar poder a las mujeres, pues les brinda conocimiento y experiencia y las

reviste de capital social. En este proceso juega un papel importante las cualidades personales de cada mujer, pero también otros factores como la generación, la clase, el nivel educativo, la experiencia dirigencial y la experiencia migratoria, que en conjunto posibilitan un mayor y mejor acceso a los gobiernos locales. Cuando las regidoras son más urbanas y mestizas, tienen más herramientas y estrategias para hacerle frente a las dificultades que pueden surgir en el municipio por su condición de mujeres. Como hemos visto en los casos de Nancy, Marilú, Martha, Rosa y Rita, todas ellas han logrado, con diferencia de grados, desarrollar gestiones municipales aceptables. Sin embargo, entre las regidoras que provienen de una extracción más rural, la única que ha logrado revertir las limitaciones que le imponía su condición de mujer campesina ha sido Clara. Esto no habría sido posible si ella no hubiera tenido una experiencia migratoria previa, a consecuencia de la violencia política que azotó la región, que la llevó a interactuar con otros discursos sobre hombres y mujeres, y si no hubiera tenido la experiencia de dirigir una organización de base.

Hemos visto que la buena performance de una regidora en el desarrollo de la gestión municipal depende no sólo de su preparación y cualidades personales, sino también del *apoyo y comprensión* que le brinde una figura masculina, que según el caso, puede ser el alcalde o el esposo. De este modo, se reproduce a nivel municipal una suerte de *patriarcalismo negociado* porque las mujeres adquieren poder, pero sólo hasta cierto límite y dentro de los márgenes que le da una autoridad masculina. Esta contradicción se hace más evidente en los ámbitos más privados, porque en ellos por lo general es el varón quien se encuentra en la cúspide del poder. Asimismo, al interior del gobierno local el *deber ser* de una mujer que se desempeñe como autoridad es el de tener una pareja. La ausencia de pareja en la vida de una regidora puede ser motivo de sanción social por parte de la población, porque está incursionando en un ámbito demasiado público y masculino como el municipio. Los mecanismos a través de los cuales se expresan esta sanción y control social son los apodos, los chismes y rumores sobre su vida privada y sobre su gestión en la municipalidad.

La aplicación de una Ley de Cuotas no necesariamente asegura una mayor y mejor participación de las mujeres en la política, pues existen una serie de sentidos comunes profundamente arraigados en la sociedad peruana que son bastante difíciles de cambiar (sino recordemos las penurias de Angelina, Teodora y de Clara). Asimismo, es

necesario reconocer que aún no existen mayores puentes entre las mismas mujeres, por ejemplo entre las regidoras provinciales y las distritales, o entre las regidoras provinciales y las organizaciones de mujeres; esta carencia de vínculos fuertes entre unas y otras es un problema que no permite elaborar una agenda común que recoja sus demandas para articular una propuesta conjunta. A pesar de todo esto, las cuotas sí abren puertas para las mujeres, porque les brindan la oportunidad de acceder a ciertos espacios locales de poder a los cuales antes no habrían podido —o les habría sido más difícil— acceder.

Así, gracias a la aplicación del sistema de cuotas se han logrado ciertos cambios en la composición genérica de los gobiernos locales de Huanta, y se ha abierto la posibilidad de acceso a la ciudadanía a los más excluidos, específicamente a las mujeres más rurales. Aunque este hecho se da a un nivel más personal que colectivo —porque quienes adquieren poder son los individuos y no los sujetos colectivos—, a nivel simbólico es un logro pues, como señala Blondet (1998: 23), al existir mayor número de mujeres en las esferas de poder se construyen y difunden nuevos modelos de lo que significa ser una mujer con poder y capacidad de decisión. Con la existencia de estas mujeres como referentes sociales se propician cambios en la configuración del poder local, se abren nuevos papeles para ellas en la esfera pública y se dan mayores posibilidades para que puedan ejercer la ciudadanía.

Los gobiernos locales son agentes de importancia sustantiva en un proceso de descentralización, y se les tendrá que ir transfiriendo de manera progresiva una serie de funciones y capacidades de decisión. Sin embargo, para lograrlo, se necesita una afirmación de los espacios municipales, particularmente de los de la periferia en los que la intervención del Estado ha sido más débil. Esto es una condición fundamental para una descentralización efectiva. Monge y Coronel (2001: 139) afirman que los gobiernos locales son un terreno propicio para fomentar la participación de la mujer en experiencias de organización y en espacios de representación política. De otro lado, Diana Miloslavich (1998: 11) señala que los municipios son los espacios de poder más asequibles para una sociedad heterogénea y diversa como la nuestra. Entonces, cuando las mujeres llegan a los gobiernos locales, el poder político se torna más visible y concreto, y ellas pueden desarrollar su capacidad de negociación pues se abren posibilidades de interlocución con entidades más cercanas al poder.

En el proceso de fortalecimiento y afirmación de los gobiernos locales es necesario saber con qué capacidades cuentan los sujetos que tendrían que asumir las responsabilidades de un proceso descentralizador. Como hemos visto, aunque las mujeres todavía no están en paridad numérica con los varones en los gobiernos locales, son sujetos de derecho que tienen capacidad de propuesta, si es que les dan las condiciones para ello. Es necesario crear tales condiciones para que, cuando se produzca la transferencia de responsabilidades a los municipios, ellas no sean sujetos excluidos en la toma de decisiones que tienen que ver con el manejo de la localidad. Sólo puede lograrse esto superando los sentidos comunes que rebajan a las mujeres, particularmente a las más campesinas; sensibilizando a las autoridades locales acerca de la igualdad de derechos y deberes entre hombres y mujeres ante la ley; e invirtiendo más en la educación de las mujeres y, en especial, de las niñas rurales.

Como se sabe, la descentralización depende de la capacidad de una región para tomar decisiones con autonomía respecto a ciertos puntos centrales y en función de ciertas propuestas estratégicas (Eguren 1998: 2000). En la medida en que las mujeres de Huanta, y esto puede hacerse extensible a todo el departamento de Ayacucho, no tengan mayor capacidad para desarrollar una buena gestión municipal, un proceso descentralizador no tendrá éxito, pues no se les estará dando las mismas oportunidades como sujetos ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

APEL, Karin

1998 *Perfil región sur: Ayacucho-Huancavelica*. Lima: SNV.

BLONDET, Cecilia

1991 *Las mujeres y el poder. Una historia de Villa El Salvador*. Lima: IEP.

1998 *La emergencia de las mujeres en el poder ¿Hay cambios?* Lima: IEP. Documento de Trabajo N.º 92.

1999 *Percepción ciudadana sobre la participación política de la mujer. El poder político en la mira de las mujeres*. Lima: IEP. Documento de Trabajo N.º 8.

BLONDET, Cecilia y Carmen MONTERO

- 1994 *La situación de la mujer en el Perú*. Lima: IEP. Documento de Trabajo N.º 68.

BOURDIEU, Pierre

- 1998 "La dominación masculina". En *La masculinidad. Aspectos sociales y culturales*. Ecuador: Abya-yala.

BOURQUE, Susan y Kay WARREN

- 1976 "Campesinas y comuneras: subordinación en la sierra". *Estudios Andinos* N.º 12, Año V.

CANESSA, Andrew

- 1997 "Género, lenguaje y variación en Pocobamba, Bolivia". En Denise Arnold (comp.). *Más allá del silencio. Las fronteras de género en los Andes*. Bolivia: CIASE/ILCA.

CONTRERAS, Carlos y Marcos CUETO

- 2000 *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: IEP/RED.

CORAL, Isabel

- 1994 *Desplazamiento por violencia política en el Perú, 1980-1992*. Lima: IEP. Documento de Trabajo N.º 58.

- 1999 "Las mujeres en la guerra: impacto y respuestas". En Steve Stern (ed.). *Los senderos insólitos del Perú*. Lima. Ayacucho: IEP, UNSCH.

CORONEL, José

- 1996 "Violencia política y respuestas campesinas en Huanta". En Carlos Iván Degregori (ed.). *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima. Ayacucho: IEP, UNSCH.

CUEVA, Hanny y Armando MILLÁN

- 2000 *Las organizaciones femeninas para la alimentación y su relación con el sector gubernamental*. Lima: PUCP. Serie Cuadernos de Investigación Social.

DEGREGORI, Carlos Iván

- 1986 "Del mito de inkarri al mito del progreso". En *Socialismo y Participación* N.º 36.

- 1990 *Qué difícil es ser Dios. Ideología y violencia política en Sendero Luminoso*. Lima: El Zorro de Abajo Ediciones.

- 2000 *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori*. Lima: IEP.

- DEGREGORI, Carlos Iván; Cecilia BLONDET y Nicolás LYNCH
 1986 *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos*. Lima: IEP.
- DEGREGORI, Carlos Iván; José CORONEL y Ponciano DEL PINO
 1997 *Gobiernos locales y ciudadanía. Los casos de Huanta y de Huamanga*. Lima: IEP/IDL.
- 1999 "Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional". En John Crabtree y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori*. Lima: Universidad del Pacífico, IEP.
- DEL PINO, Ponciano
 1996 "Tiempos de guerra y de dioses: ronderos, evangélicos y senderistas en el valle del río Apurímac". En Carlos Iván Degregori (ed.), *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima, Ayacucho: IEP, UNSCH.
- DE LA CADENA, Marisol
 1985 "La comunera como productora: trabajo de mujer por trabajo de hombre". *Allpanchis*, N.º 25.
- 1997 "Las mujeres son más indias", en Patricia Ruiz-Bravo (ed.), *Detrás de la puerta. Hombres y mujeres en el Perú de hoy*. Lima: PUCP.
- DIEZ, Alejandro
 1999 "Organizaciones de base y gobiernos locales rurales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo". En Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.), *Repensando la política en el Perú*. Lima: RED.
- EGUREN, Fernando
 1998 "Clases y élites: reflexiones". En Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de la globalización*. Lima, Piura: CIPCA/IEP.
- FULLER, Norma
 1993 *Dilemas de la femineidad*. Lima: PUCP.
- GAMARRA, Jeffrey
 1996 "Lo público y lo privado en tres comunidades de desplazados retornantes en Huanta Ayacucho", *Afanés: Búsqueda desde Huamanga* N.º 1.

HARVEY, Penélope

- 1989 *Género, autoridad y competencia lingüística. Participación política de la mujer en los pueblos andinos*. Lima: IEP. Documento de Trabajo N.º 33.

HENRIQUEZ, Narda

- 1996 "Las señoras dirigentes, experiencias de ciudadanía en barrios populares". En Patricia Ruiz-Bravo (ed.). *Detrás de la puerta. Hombres y mujeres en el Perú de hoy*. Lima: PUCP.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

- 1995 *Compendio estadístico 1993-1994. Departamento de Ayacucho*. Lima: INEI.

JIMÉNEZ POLANCO, Jackeline

- 1999 "Representación política: un análisis comparado del caso argentino". En *El siglo de las mujeres*. Chile: Isis Internacional. Ediciones de las mujeres N.º 28.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

- 2000 *Resultados totales elecciones municipales y complementarias 1998*. Tomo 4. Lima.

LAPIEDRA, Aurora

- 1986 "Roles y valores de la mujer andina". *Allpanchis* N.º 25

MARTÍNEZ, Patricia

- 1997 *Porque damos la vida la defendemos*. Lima: CEPRODEP.

MEJÍA, Carlos y Carlos VARGAS

- 1997 "'Con la iglesia no me meto'. Relaciones de poder y nuevos liderazgos en Huari". En *SEPIA VI. El problema agrario en debate*. Lima.

MILLER, Francesca

- 1999 "En la conquista por la educación". En *El siglo de las mujeres*. Isis Internacional. Ediciones de las mujeres N.º 28. Chile.

MILOSLAVICH, Diana

- 1998 *Mujeres y gobiernos locales en el Perú*. Lima: Flora Tristán. Serie Participación Política.

MONGE, Carlos y José CORONEL

- 2001 "Mesa nacional sobre desplazamiento: violencia política, comunidades campesinas e institucionalidad rural en la sierra centro-sur". *Allpanchis* N.º 58.

MONTESINOS, Rafael

- 1998 "Cambio cultural y crisis en la identidad masculina". En *La Masculinidad. Aspectos sociales y culturales*. Quito: Abyayala.

NÚÑEZ DEL PRADO, Daisy

- 1975 "El rol de la mujer campesina quechua". *América Indígena*, Vol. XXXV, N.º 2.

OLIART, Patricia

- 2000 "Las mujeres en las zonas rurales y la vida política". *Socialismo y Participación* N.º 87: 89-96 .
- 2000 "Cuestionando certidumbres: antropología y estudios de género en el Perú". En Carlos Iván Degregori (ed.), *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*. Lima: IEP.

PALOMINO, René

- 1998 *Democracia, municipio y derechos políticos de la mujer en la provincia de Huanta*. Mimeo.

QUISPE, Lázaro

- 1995 *Datos demográficos del departamento de Ayacucho (según censo: 11 de julio 1993)*. Mimeo.

REVOLLAR, Eliana

- 2001 "Los desplazados por la violencia política en el Perú". *Allpanchis* N.º 58.

REYNAGA, Gumercinda

- 1996 *Cambios en las relaciones familiares campesinas a partir de la violencia política y el nuevo rol de la mujer*. Lima: IEP Documento de Trabajo N.º 75.

RIST, Gilbert

- 2000 "La cultura y el capital social: ¿cómplices o víctimas del 'desarrollo'?" En Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (comp.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. BID, FCE, Universidad de Maryland, Fundación Felipe Herrera. Argentina.

SARA-LAFOUSSE, Violeta

- 1995 "Familias peruanas y paternidad ausente. Aproximaciones sociológicas". En Gonzalo Portocarrero y Marcel Valcárcel (eds.), *El Perú frente al siglo XXI*. Lima: PUCP.

STERN, Steve

- 1999 "Las mujeres como sujetos ciudadanos: explorando la guerra y el género". En Steve Stern (ed.), *Los senderos insólitos del Perú*. Lima, Ayacucho: IEP, UNSCH.

TÁVARA, Gerardo

- 1999 *Concertación y gobierno local. La mesa de concertación de la provincia de Huanta*. Lima: SER.

VASSELL, Linnette

- 1999 "Caribe anglófono: transformar la política, un reto para el próximo siglo". Chile: *Isis Internacional*. Ediciones de las mujeres N.º 28.

4

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO FRENTE A LA FRAGILIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO EN AYACUHO

CARLOS VARGAS LEÓN

¿Qué ocurre cuando la efectividad de la ley se extiende muy irregularmente (si no desaparece por completo) por el territorio y las relaciones sociales (étnicas, sexuales y de clase) que, según se supone, debe regular? ¿Qué tipo de Estado (y de sociedad) es éste? ¿Qué influencia ejerce sobre el tipo de democracia que surge?

GUILLERMO O'DONNELL, *Contrapuntos*, 1997, p. 266

ESTAS PREGUNTAS FORMULADAS por O'Donnell acerca de la debilidad institucional del Estado en América Latina son de gran actualidad en el proceso de reforma institucional y motivaron el desarrollo del presente trabajo, el cual busca analizar estos supuestos y vislumbrar alternativas reales de garantía al Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos y la democracia.

En las dos últimas décadas, los estudios académicos han señalado reiteradamente que las nuevas democracias que se instauran en América Latina adolecen de problemas tanto de representación como de institucionalización. Estos problemas tienen que ver no sólo con el proceso de transición a un régimen democrático, sino también con las características peculiares en la relación Estado-sociedad. Es decir, asistimos a un tránsito de gobierno, de regímenes, más no de formas de Estado.

La reforma del Estado y su descentralización son aún tareas pendientes. Éstas deben tener como objetivo no sólo reformar el aparato

estatal, su burocracia y lo que define el ámbito público estatal, sino también las relaciones entre el Estado y la sociedad (Bresser 1999; Cunill 1997).

Para institucionalizar la democracia en nuestro país, es necesario institucionalizar el Estado, superar su crisis y reformado, teniendo en cuenta tres dimensiones: "la del Estado como conjunto de burocracias capaces de cumplir sus funciones con razonable eficacia; la de la efectividad de la ley, y la vinculada a la pretensión de que los organismos estatales normalmente orientan sus decisiones basándose en algún concepto de bien público" (O'Donnell 1997; Moore 1999). Estas tres dimensiones siempre han estado en crisis en nuestro país, más aún si tenemos en cuenta que ninguna de ellas ha definido a los derechos humanos como el bien público a defender.

En nuestro caso, el bien público que el Estado atiende a través de la Defensoría del Pueblo es el de la defensa de los derechos humanos. Es importante señalar que estos derechos tienen vigencia y sólo pueden ser defendibles en el ámbito estatal bajo un Estado de Derecho.

El Estado de Derecho supone la presencia de instituciones autónomas que vigilan el cumplimiento de las leyes y la no violación de los derechos humanos. En ese sentido, es importante recordar que cuando la Defensoría vio amenazada su autonomía desde los inicios de su gestión no abdicó en sus funciones de defensa de los derechos humanos.

La investigación parte del supuesto que el tema de los derechos humanos en el país no debe ser analizado únicamente como "casos pendientes" o "secuelas de guerra". De él se derivan problemas más profundos y complejos que deben ser examinados y atendidos, al menos, en dos dimensiones: la institucionalidad democrática y la conciencia generalizada de los derechos (Cáceres y Soberón 1996).

Teniendo en cuenta estos supuestos, es importante señalar que la violencia política y los derechos humanos son puntos que no pueden dejarse de lado en la agenda de democratización política. Dos cuestiones centrales surgen cuando se quiere hacer un balance del tema de los derechos humanos en los procesos de democratización en América Latina. La primera, respecto del pasado, apunta a la reconstrucción de la comunidad nacional después de procesos que la dividieron muy profundamente: es el tema de la reconciliación. La segunda, mirando hacia el futuro, se refiere a la vigencia ética y la expansión de los principios de los derechos humanos. Lo primero

supone la existencia de instituciones donde las diversas personas se reconozcan como parte de una misma sociedad; lo segundo supone crear las condiciones para mejorar la calidad de vida a partir de los principios éticos de los derechos humanos (Garretón 1998).

Es innegable el rol central que viene desempeñando la Defensoría del Pueblo en el proceso de fortalecimiento institucional y consolidación de la democracia en América Latina. En efecto, la Defensoría nació como una institución de control *sui generis* de la administración pública, al no estar dotada de coerción y por lo tanto basar su eficacia únicamente en la autoridad moral de sus titulares, al desarrollar una importante función de mediación entre la población y los funcionarios públicos y al realizar una labor sistemática de promoción y protección de los derechos humanos y de los valores democráticos. De ahí la importancia de estudiar el desempeño de una institución que, aunque tiene pocos años de actividad, ha contribuido significativamente al proceso de fortalecimiento del Estado de Derecho y a la defensa de los derechos humanos en las diversas regiones del país.

En efecto, la Defensoría del Pueblo es una institución que, aún cuando surgió bajo un régimen autoritario, ha jugado un papel principal en el restablecimiento de la institucionalidad democrática en el Perú. Junto con el cumplimiento estricto de sus funciones, la Defensoría desplegó todas sus estrategias, especialmente la persuasión, para revertir esa tendencia a la vulneración de los principios más elementales de la democracia y el Estado de Derecho.

En el proceso de transición política, es importante resaltar su papel de supervisor en los procesos electorales del 2000 y 2001, y de facilitador en la mesa de diálogo y concertación para el fortalecimiento de la democracia en el Perú, promovida por la Organización de Estados Americanos. Ha sido relevante también su participación en diversas comisiones de especial importancia para el fortalecimiento democrático, entre ellas, la de la Comisión de la Verdad y la de Revisión Legislativa durante el gobierno de transición. De esta manera, además de cumplir con sus funciones, la Defensoría del Pueblo viene aportando al "redibujamiento de la institucionalidad democrática", como un presupuesto necesario para el desarrollo del país (Defensoría del Pueblo 2001).

La Defensoría del Pueblo es una de las pocas instituciones públicas que ha descentralizado su trabajo de promoción y defensa de los

derechos humanos, y cuenta con un alto nivel de aprobación entre la población (IEP 2001). En ese sentido, nuestro análisis es más que prospectivo, puesto que no sólo señalamos posibilidades futuras basadas en indicios presentes, sino que estudiamos las instancias descentralizadas actualmente existentes. La descentralización como un valor, como un principio tendencial de organización, necesita esencialmente de legitimidad. En ese sentido, las instancias descentralizadas de la Defensoría son las que cuentan con un alto nivel de legitimidad en comparación con otras instancias del Estado.

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA AGENDA POLÍTICA

En el Perú, la debilidad institucional del Estado se expresa en el precario alcance territorial y funcional de la ley. La efectividad del orden nacional encarnado en la ley y en la autoridad del Estado se desvanece no bien nos alejamos de los centros urbanos.

Esta debilidad institucional del Estado se refleja en el desarrollo de prácticas no democráticas de relaciones de poder, como el personalismo, el prebendismo y el clientelismo, lo cual ha determinado que en diferentes partes del país se desarrollen fuentes alternativas de poder, no del todo desligadas del centro nacional, pero que tienen legítima presencia cuando la debilidad del centro es evidente.

Estas prácticas autoritarias no favorecen el proceso de institucionalización de la democracia y el desarrollo de un sistema de partidos estable, y llegan incluso a debilitar el precario Estado de Derecho, en el sentido de que no se respeta la autonomía de las instituciones del Estado y no se permite el ejercicio de la rendición de cuentas, tanto en forma vertical como horizontal. Es decir, la falta de institucionalización del Estado favorece el surgimiento de prácticas políticas autoritarias y de escenarios de desprotección ciudadana.

Diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos coinciden en señalar que la crisis de la democracia que vivió el país en la década anterior fue consecuencia de la inseguridad jurídica, de la ausencia de un Estado de Derecho que le dé estabilidad, una situación que ha hecho que el conjunto de los derechos humanos de los ciudadanos se encuentre desprotegido. En la década anterior todas las instituciones a las cuales el ciudadano debía acudir en defensa de cualquier abuso de poder estuvieron intervenidas o influenciadas

por el poder político. La Defensoría del Pueblo fue una honrosa excepción.

En las dos últimas décadas, las principales violaciones a los derechos humanos se debieron a la violencia política y sus secuelas, y al proceso de instauración de un régimen político autoritario.

Respecto a la violencia política y sus secuelas, hay que diferenciar la acción subversiva de la contrasubversiva, las cuales por cierto no variaron significativamente bajo un contexto democrático y uno autoritario. La acción subversiva varió después de la captura de sus principales líderes en 1992. En los últimos años ha estado dirigida a hostigar y amedrentar a las autoridades y los dirigentes sociales, y a asesinar a los arrepentidos y supuestos colaboradores de las fuerzas del orden. En ese sentido, su finalidad ha sido debilitar las instituciones democráticas y desarticular las organizaciones sociales existentes. Hay que tener presente que la subversión saca fuerzas de la ausencia de Estado y de la sociedad civil (Vargas 2001).

La acción contrasubversiva tuvo desde sus inicios un énfasis constitucional y político en lo militar, el cual se expresó en la aplicación de los regímenes de excepción de 1981 a 2000. A ello hay que agregar un endurecimiento de la legislación antiterrorista y la falta de independencia de los jueces y fiscales (en su mayoría provisionales). Es decir, no se daban las garantías para el debido proceso. Como consecuencia de ello, se da la subordinación de la autoridad civil a la militar y un proceso de debilitamiento de la institucionalidad democrática (Defensoría del Pueblo 2000b).

Respecto al proceso de instauración de un régimen político autoritario, en la última década tuvimos un problema de concentración de poder y uso autoritario del mismo, eliminación de contrapesos y canales de fiscalización, y hostilización a los opositores al régimen. En el ámbito internacional, un problema de aislamiento que se expresó finalmente en el retiro de nuestro país de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en 1999.

En síntesis podemos señalar que en los últimos años, las violaciones a los derechos humanos dejaron de originarse principalmente en el proceso de violencia política, un fenómeno hoy marginal y focalizado, para deberse fundamentalmente al esfuerzo por instaurar y mantener un régimen autoritario.

Esto creó una situación de indefensión ciudadana cuya denuncia le costó a las organizaciones defensoras de los derechos humanos ser

víctimas de amenazas y acusaciones por parte de la subversión y el gobierno. La subversión acusa a los defensores de los derechos humanos de trabajar de acuerdo con las estrategias de contrainsurgencia del gobierno y el "imperialismo". El gobierno acusa a los defensores de los derechos humanos de silencio y complicidad con el terrorismo. Es en este contexto que se conforman y se desarrollan las actividades de la Defensoría del Pueblo.

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN EL PERÚ

Funciones y competencias

La Constitución de 1993 introdujo en nuestro ordenamiento jurídico a la Defensoría del Pueblo como un organismo constitucional autónomo. Esta institución recién entra en funcionamiento en abril de 1996 con la elección de Jorge Santistevan de Noriega como primer defensor del pueblo.¹

El antecedente legislativo más importante se encuentra en la Constitución de 1979, norma que le otorgaba al Ministerio Público algunas funciones de defensoría del pueblo ante la administración pública. Su titular era el Fiscal de la Nación. En abril de 1989 se crean las fiscalías especiales encargadas de los asuntos de la Defensoría del Pueblo y derechos humanos, una de las cuales funcionó en Ayacucho. El problema al respecto fue la falta de autonomía de esta institución, puesto que resultaba inconveniente que el órgano estatal titular de la acción penal y acusador por antonomasia fuese, simultáneamente, el encargado de la defensa de los derechos de los ciudadanos.

De ahí que el Congreso Constituyente Democrático de 1993 planteara la necesidad de crear la Defensoría del Pueblo como una institución independiente del Ministerio Público. Así quedó plasmado en los artículos 161 y 162 de la Constitución vigente.

1. Jorge Santistevan renuncia al cargo del defensor del pueblo, ante la Presidencia del Congreso de la República, el 27 de noviembre del 2000, En cumplimiento del Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo, se encomendó al primer adjunto al defensor del pueblo, Walter Albán Peralta, las funciones de defensor del pueblo hasta que el Congreso de la República designe al nuevo titular de la institución y éste asuma las funciones correspondientes.

La Defensoría del Pueblo surge así como un órgano constitucional autónomo, tiene como titular al defensor del pueblo, quien es elegido cada cinco años por una mayoría calificada del Congreso de la República, siendo sus funciones:

- defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad;
- supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal; y,
- supervisar la prestación de los servicios públicos a la población.

Adicionalmente, su ley orgánica le asigna responsabilidades de promoción de los derechos humanos, lo que supone mantener una vigilancia permanente del ejercicio de la función pública, a fin de que se desarrolle en el marco de la legalidad y los valores éticos, así como también velar por la institucionalidad democrática en el país.

Respecto a las actuaciones defensoriales hay que rescatar que las solicitudes formuladas por la ciudadanía son canalizadas mediante quejas, consultas o petitorios. Como resultado de la investigación de las quejas, la Defensoría expide las denominadas decisiones conclusivas, que son aquellas por las cuales finaliza la intervención defensorial. Éstas pueden ser informes de orientación, actas de conciliación, informes de solución, informes de conclusión, informes de responsabilidad e informes de archivo. Finalmente, se verifica el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas.

La Defensoría del Pueblo desarrolla sus investigaciones mediante procedimientos gratuitos, flexibles, expeditivos y transparentes, que tienen como propósito generar confianza en los interesados y en la autoridad, propiciando una mayor responsabilidad de esta última en el cumplimiento de sus funciones y en la rendición de cuentas. Promueve de ese modo prácticas de buen gobierno, tiende a fortalecer la gobernabilidad democrática y contribuye a la construcción de un Estado de Derecho que dote a la sociedad moderna de la estabilidad y garantía indispensables (Defensoría del Pueblo 1998).

En síntesis, podemos señalar que la Defensoría del Pueblo se constituye en un importante punto de equilibrio entre la sociedad y el Estado, entre los gobernantes y los gobernados. Responde a la idea de la democracia moderna de abrir canales de participación directa que complementen el ejercicio del derecho de petición del ciudadano fren-

te al Estado. En esta función de intermediación, llena un vacío entre la soledad del ciudadano y el desproporcionado poder de la administración pública e incluso de las fuerzas del mercado, permitiendo un mayor acercamiento a favor de la tutela de los derechos humanos y de la fiscalización social de los excesos u omisiones del poder estatal y del mercado.

Durante el período de transición democrática se ha hecho más evidente el papel de mediación que cumple la Defensoría del Pueblo. En su intento de convertirse en un puente entre el ciudadano y el Estado, la institución ha logrado hacer de la persuasión uno de sus más importantes instrumentos para corregir o cambiar la actuación de la administración estatal y de las entidades prestadoras de servicios públicos.

La Defensoría del Pueblo es una institución que busca solucionar los conflictos y problemas que conozca mediante el convencimiento, pero ciertamente está lejos de la rigidez de los conceptos teóricos de mediación, conciliación y arbitraje. Estos últimos, son mecanismos alternativos de solución de controversias que parten de un principio fundamental, esto es, la absoluta imparcialidad de quien los dirige. En cambio, la Defensoría del Pueblo asume una posición a favor del ciudadano frente al Estado, pero en un marco de legalidad y ética.

Por tanto, es necesario hacer una precisión cuando decimos que la Defensoría del Pueblo tiene una función mediadora. Esta noción no responde al concepto que le atribuye la doctrina, en tanto no es un medio para llegar a un acuerdo consensual con la ayuda de un tercero sin facultades para dar propuestas de solución; más bien, la Defensoría del Pueblo evalúa los hechos, solicita información de ambas partes, establece los argumentos jurídicos y éticos y emite recomendaciones, exhortaciones y propuestas a la administración estatal, con el fin de que no se vean afectados los derechos de los ciudadanos y ciudadanas.

En ese sentido, su papel mediador se podría confundir a primera vista con la conciliación, pues puede presentar propuestas de solución al conflicto sin que sean vinculantes para las partes. Sin embargo, como hemos dicho antes, la institución no aparece como un tercero imparcial, sino que actúa en favor del ciudadano (Defensoría del Pueblo 2001).

Estructura orgánica

Desde un primer momento los funcionarios de la Defensoría del Pueblo se proponen estructurar una organización pequeña, ágil y eficiente, que responda a los principios modernos de simplificación administrativa, celeridad en los trámites y fácil acceso de los ciudadanos a los servicios que presta.

Con el fin de lograr una mayor operatividad administrativa y presupuestal y optimizar la gestión institucional, el 26 de abril del año 2000 se dicta la Resolución Defensorial N.º 25-2000/DP que sustituye varios artículos del Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo vigente desde julio de 1999. Posteriormente, el 5 de abril del 2001 se dicta la Resolución Defensorial N.º 12-2001/DP, que aprueba el nuevo Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo.

Así, en la actual estructura organizativa de la Defensoría del Pueblo, son órganos de dirección y de línea, el defensor del pueblo, los adjuntos al defensor del pueblo y los programas y proyectos especiales; son órganos de control, la Oficina de Auditoría Interna; son órganos de apoyo, el Gabinete de Apoyo al defensor del pueblo, la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional, la Oficina de Resoluciones y Seguimiento, la Oficina de Promoción y Coordinación Territorial, la Oficina de Administración y Finanzas, y la Oficina de Información, Sistemas y Estadística; son órganos de asesoramiento, los asesores de los órganos de dirección, la Oficina de Asesoría Jurídica, la Oficina de Planificación y Presupuesto, y la Oficina de Cooperación Internacional; y finalmente son órganos desconcentrados, las oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo cuenta actualmente con las siguientes adjuntías: Adjuntía para la Administración Estatal; Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad; Adjuntía para los Servicios Públicos; Adjuntía para los Derechos de la Mujer; y Adjuntía en Asuntos Constitucionales.

Los programas existentes a la fecha son: Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios, Programa de Comunidades Nativas, y el Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia Política. Con el propósito de brindar su servicio a mayores sectores de la población, la Defensoría del Pueblo cuenta con oficinas regionales (antes denominadas representaciones defensoriales) instaladas

en Arequipa, Ayacucho, Callao, Cusco, Huancayo, Iquitos, Piura y Trujillo.

En esta estructura institucional, es importante resaltar el papel que ha desempeñado el Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia Política (PPPAV). Este es un programa especializado de la Defensoría del Pueblo que tiene como misión restituir y proteger los derechos de las poblaciones que sufrieron los más graves efectos del periodo de violencia política durante la década pasada, en el marco del fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Su ámbito de ejecución comprende los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cerro de Pasco, Huancavelica, Huánuco y Junín, ámbito geográfico atendido por las oficinas regionales de Ayacucho y Huancayo.

Se estructura a partir de seis proyectos y cinco líneas de acción comunes. Los proyectos son: de atención y protección a los requisitorios presuntamente inocentes; de protección al derecho a la propiedad y/o posesión de la tierra; de regulación legal a omisos al servicio militar; de regulación de indocumentados; de fortalecimiento de la institucionalidad democrática; y de protección a la mujer víctima de la violencia política. Las líneas de acción son la capacitación, asesoramiento y apoyo legal, coordinación interinstitucional, difusión e investigación, y sistematización.

En el último año se inició la ejecución de la segunda fase del programa. Comenzó sus labores en el año 1997 con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional y del Gobierno Real de los Países Bajos, y continúa su fase de consolidación hasta diciembre del 2002 con el apoyo de las mismas fuentes cooperantes.

El funcionamiento de este programa también ha sido objeto de estudio de esta investigación puesto que forma parte de la oficina regional con sede en Ayacucho y atiende problemas relacionados con la violación a los derechos humanos y los problemas de debilidad de la institucionalidad democrática.

Respecto a la descentralización administrativa y funcional de la Defensoría del Pueblo, es importante señalar que ha desarrollado diversas estrategias que le han permitido llegar a la población del interior del país y acercarse a los ciudadanos donde ellos se encuentran. Ha ido extendiendo sus zonas de intervención de manera progresiva, consciente del mandato de su ley orgánica que le encarga instalar oficinas en todas las capitales departamentales.

Unos de los criterios fundamentales para la actuación de la Defensoría del Pueblo es el de la indefensión: pone especial interés en la atención a la población que se encuentra en mayor riesgo de vulneración de sus derechos por el hecho de vivir en condiciones económicas, culturales y de inserción social que limitan sus potencialidades y oportunidades para una vida digna. Así, un análisis de los grupos sociales en situación de indefensión con respecto a sus derechos fundamentales y constitucionales antecede sus acciones de despliegue territorial.

Para brindar una adecuada protección a un número cada vez mayor de ciudadanos en todo el país, la Defensoría del Pueblo desarrolla cuatro modalidades de atención descentralizada: oficinas regionales, oficinas descentralizadas, módulos de atención y equipos itinerantes.

Las oficinas regionales instaladas en Arequipa, Ayacucho, Callao, Cusco, Huancayo, Iquitos, Piura y Trujillo, constituyen la principal forma de atención descentralizada de la Defensoría del Pueblo, operan por delegación sobre un ámbito geográfico regional y están a cargo de un representante designado por el defensor del pueblo.

Las oficinas descentralizadas se instalan en capitales departamentales o provinciales, como Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Jaén, Puerto Maldonado y Satipo, están a cargo de un coordinador designado por el representante bajo cuyo ámbito de competencia se encuentran, y cuentan con un equipo mínimo de dos a tres comisionados permanentes en el lugar.

Los módulos de atención se instalan en capitales provinciales o distritales (como Andahuaylas y Huanta; Comas, Independencia y San Martín de Porres; Juliaca; Jauja, Concepción y Chupaca; Chimbo-te y Chepén; Tumbes; y Tacna), están a cargo de un comisionado designado por el representante bajo cuyo ámbito de competencia se encuentran, operan generalmente en convenio con instituciones de la localidad y atienden de uno a cinco días por semana.

Los equipos itinerantes (que para abril del 2001 sumaban 14 en todo el país) están conformados por dos o tres comisionados que se desplazan frecuentemente desde la sede de la oficina regional de la cual dependen hacia las comunidades, poblados y distritos de las áreas rurales más alejadas. Estos operan con recursos de la cooperación internacional, como son los casos de los equipos de Ayacucho (4) y Huancayo (3) que reciben el apoyo de los gobiernos de Holanda y Suecia.

En resumen, la Defensoría del Pueblo cuenta con ocho oficinas regionales, tres de ellas con sede en costa, cuatro en sierra y una en selva. Cuenta también con seis oficinas descentralizadas, trece módulos de atención y catorce equipos itinerantes.

Elementos para evaluar la administración defensorial

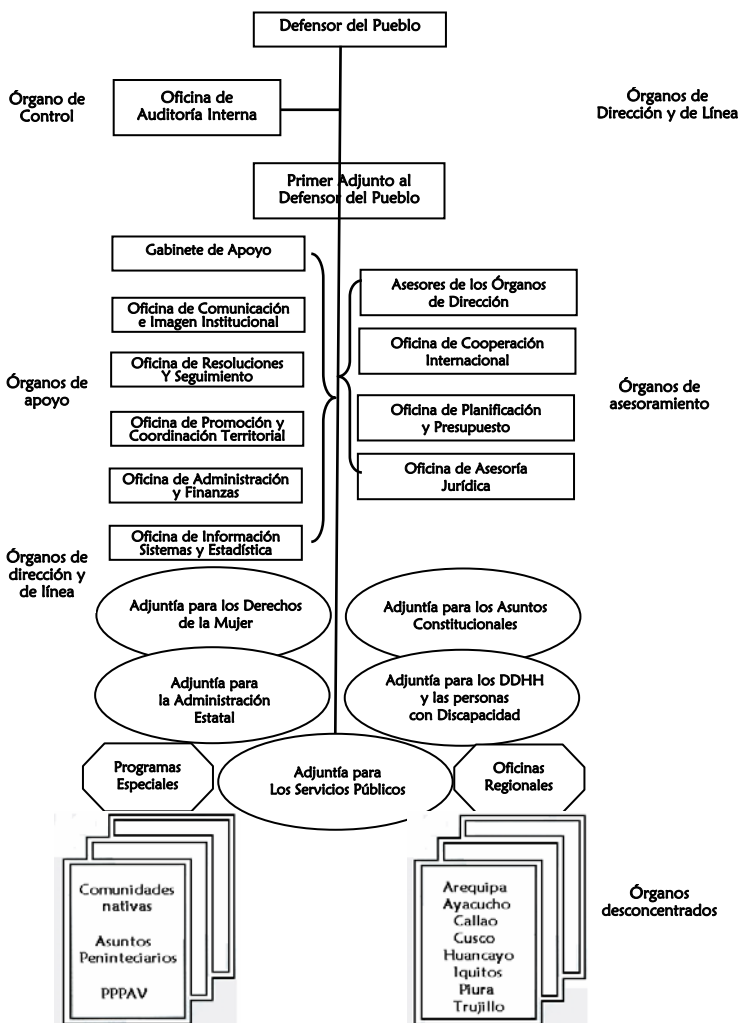
Es interesante revisar los informes defensoriales para darse cuenta de la evolución organizacional de la Defensoría del Pueblo en sus cinco años de vida institucional. Tarea aún pendiente, que sobrepasa los objetivos de la presente investigación, es analizar cómo se constituyen los mecanismos de control y coordinación en un *continuum* de complejidad. Así como es interesante analizar el proceso, resulta útil evaluar su estructura actual.

Según las características de la institución defensorial, y siguiendo los elementos de análisis de una organización presentados por Henry Mintzberg (1984), podemos señalar que nos encontramos frente a una burocracia profesional (ver gráficos). Esta burocracia se caracteriza por una alta especialización de las tareas operativas (su fuerza reside en su base de operaciones, en nuestro caso los comisionados y los promotores defensoriales), por lo que se requiere menor reglamentación interna (no se constituye en obstáculo, no es tan rígido), mayor autonomía frente a los órganos intermedios (la tecnoestructura; en nuestro caso se da un escaso desarrollo de las líneas de mando medio: las adjuntías), y mayor descentralización horizontal y vertical.

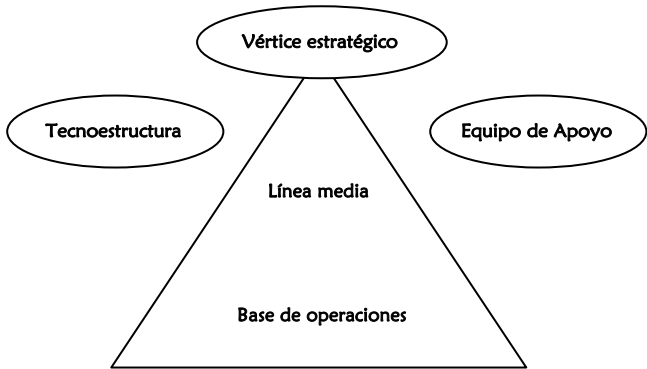
Los procesos de trabajo se ven regulados y estandarizados por una cultura profesional. En algunos casos se da una excesiva especialización, pudiéndose socavar el espíritu de cuerpo de la organización. El profesional tiene libertad para el desarrollo de sus labores. Así predomina la base de operaciones porque en ella residen las habilidades críticas (ésta es la principal justificación de por qué la Defensoría esta integrada principalmente por abogados).

Finalmente es importante señalar que la burocracia profesional es una estructura sumamente descentralizada, tanto en la dimensión vertical como horizontal. En la teoría organizacional, el tema de la centralización y la descentralización tiene que ver con los extremos de un *continuum* en el ejercicio del poder en la toma de decisiones. Estos elementos nos ayudarán a entender mejor el funcionamiento de la oficina regional con sede en Ayacucho.

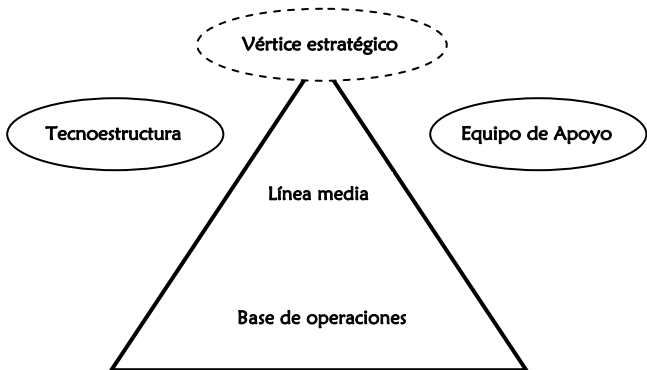
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO



CINCO ELEMENTOS BÁSICOS DE UNA ORGANIZACIÓN



- Vértice estratégico: altos mandos con responsabilidad global por la organización (Órganos de Dirección).
- Línea media: mandos medios que conectan la base de operaciones con el vértice (Órganos de Línea).
- Tecnoestructura: analistas que estandarizan la labor de la organización (Órganos de Control y Órganos de Asesoramiento).
- Equipo de apoyo: personal de unidades de servicio de apoyo indirecto (Órganos de Apoyo).
- Base de operaciones: personal que realiza labores operativas (Órganos Desconcentrados).



LA OFICINA REGIONAL CON SEDE EN AYACUCHO

La oficina regional con sede en Ayacucho fue la segunda en crearse. Inicia sus actividades en febrero de 1997. Está a cargo de la doctora Rocío Vargas, quien asumió interinamente el cargo el 1 de abril del 2001. Tiene competencia en los departamentos de Ayacucho y Huancavelica, y las provincias de Andahuaylas, Chincheros y Aymaraes del departamento de Apurímac.

En la oficina regional se encuentra la sede del Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia Política (PPPAV) de la Defensoría del Pueblo, también creado en 1997 y cuyo ámbito de acción comprende los de la oficina regional de Ayacucho y Huancayo.

Para brindar una adecuada protección a cada vez mayores sectores de la población en todo el país, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado diversas modalidades de atención descentralizada: oficinas regionales, oficinas descentralizadas, módulos de atención y equipos itinerantes o móviles. De esta manera, la Defensoría del Pueblo intenta acercarse a los ciudadanos allí donde ellos se encuentran.

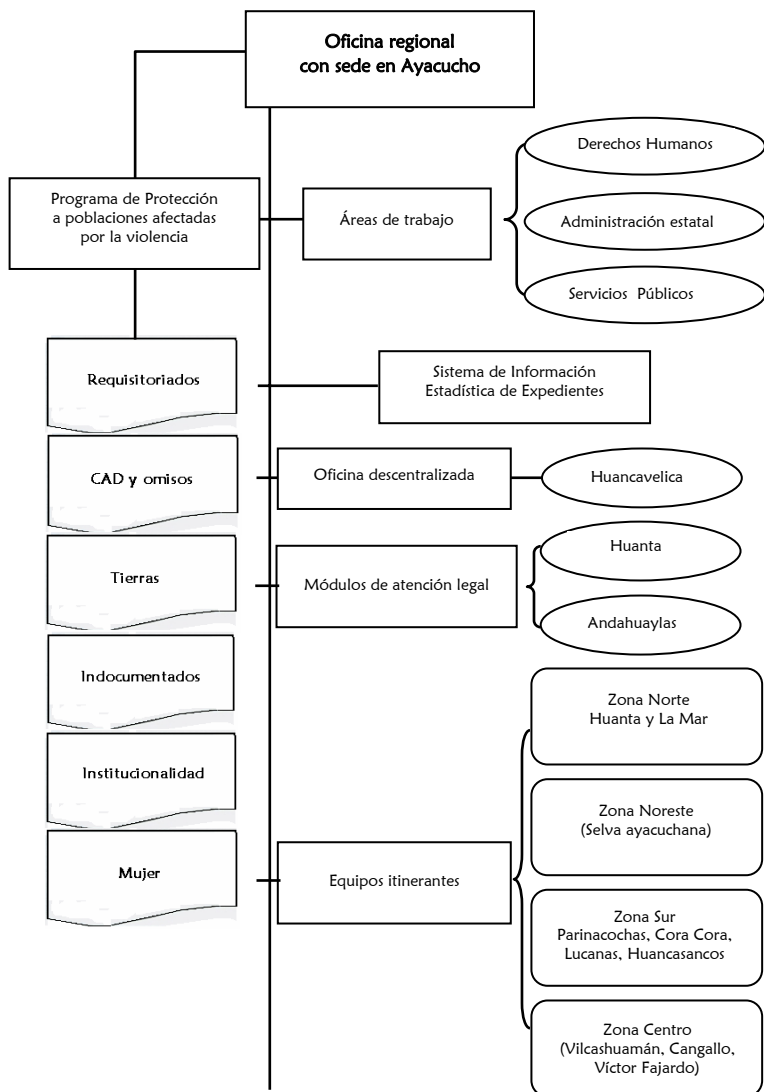
A través de las modalidades de atención señaladas, el defensor del pueblo delega funciones en sus representantes, comisionados y promotores, de manera que las quejas y consultas de los ciudadanos pueden ser atendidas y resueltas allí donde se presentan.

La primera impresión que tuvo la actual representante defensorial al asumir la dirección de la oficina regional de Ayacucho, fue comprobar la existencia de un grupo humano bastante compacto, la mayoría de ellos contratados entre 1998 y 1999, cada uno de los cuales entendía su trabajo como algo particular y no tan entrelazado con las otras áreas de la oficina regional. Más aún teniendo en cuenta que cada área de trabajo esta dirigida por un comisionado.

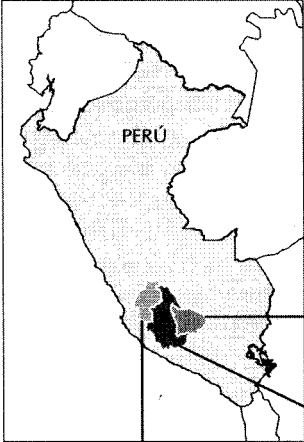
La actual representante señala que a nivel grupal se estaban creando intereses regionales propios y autónomos, que se distanciaban y diferenciaban de los de la oficina central. Se asumían todas las normas y valores defensoriales desde una perspectiva regional. Esto tiene efectos positivos y negativos, porque no se pierde de vista la realidad sobre la cual se actúa, pero se crean aislamientos respecto de otras entidades defensoriales también competentes.

Una observación a tener en cuenta sobre el trabajo institucional es la distinción bastante clara que existe entre oficina regional y programa. El programa tiene líneas de trabajo y un plan operativo distinto.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA OFICINA REGIONAL CON SEDE EN AYACUCHO



DESPLIEGUE TERRITORIAL DE LA OFICINA REGIONAL CON SEDE EN AYACUCHO



Módulo de atención legal de Andahuaylas



Oficina descentralizada de Huancavelica



Módulo de atención legal de Huanta

Se coordinan trabajos conjuntos (p. e. en la composición de los equipos itinerantes) pero varían los estilos de trabajo, y la parte administrativa (el programa esta dirigido por un asesor social) y de gestión de recursos (principalmente provenientes de la cooperación internacional). Es importante señalar que se da una competencia desigual en el trabajo sobre derechos humanos entre la oficina regional y el programa.

El principal problema que enfrenta la oficina regional es el escaso personal. El área de derechos humanos está integrada y dirigida por un solo comisionado. En los módulos de atención existe un solo comisionado para atender las tres áreas de actuación defensorial. En ese sentido, el programa tiene cierta ventaja porque existen responsables por cada proyecto. Es decir, el programa esta integrado por un asesor social que lo dirige en el ámbito regional, dos asesores jurídicos, y seis promotores especializados en un área de trabajo. En ellos recae principalmente el trabajo de recolección de casos en las zonas periféricas.

Sobre la autonomía de los comisionados y los promotores, característica importante de una burocracia profesional, se puede señalar que estos solamente recurren a la representante cuando existe un caso controversial o de impacto público. En todos los demás casos se actúa conforme a ley y a las normas internas de actuación defensorial. No hay una regla sobre en qué momento acudir a una instancia superior para consultar, ahí reside la autonomía de la base de operaciones. Sin embargo, es importante aclarar que existe autonomía pero no independencia, aunque la relación con la representante y las adjuntías no es jerárquica.

LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA EN AYACUCHO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA DEFENSORÍA

El nivel de indefensión de la población ayacuchana y la aceptación que tiene la Defensoría del Pueblo en la solución de sus problemas se puede medir por el número de casos recibidos en la oficina regional.

La eficacia que tiene la Defensoría del Pueblo para solucionar estos problemas se puede medir por el estado de ejecución de las quejas y petitorios recibidos en la oficina regional.

El tema de los derechos humanos en el ámbito de la oficina regional ha concentrado un esfuerzo prioritario. Sin embargo, es impor-

GRÁFICO 1
PBI DEL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO (1996)

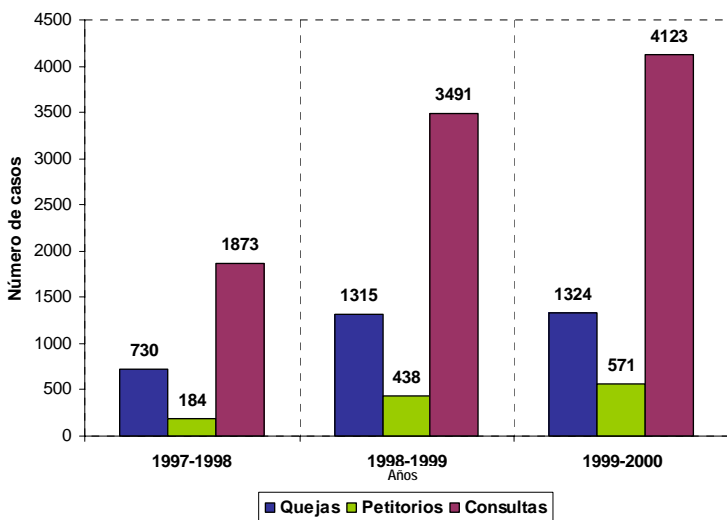


GRÁFICO 2
ESTADO DE LA EJECUCIÓN DE LAS QUEJAS Y PETITORIOS
EN LA OFICINA REGIONAL DE AYACUCHO

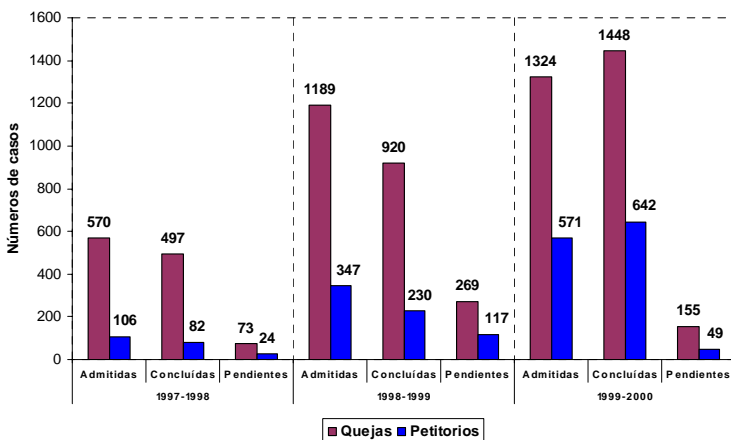
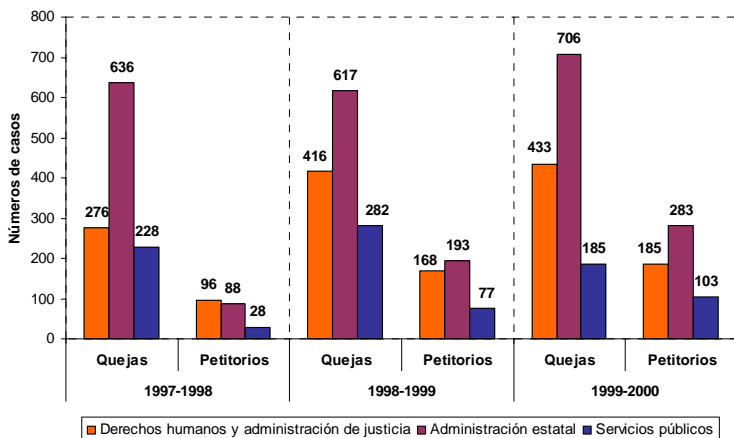


GRÁFICO 3
CASOS RECIBIDOS SEGÚN ÁREA DE TRABAJO
EN LA OFICINA REGIONAL DE AYACUCHO



tante señalar que Ayacucho padece de una extendida corrupción administrativa y deficiente prestación de servicios públicos. Las quejas son cada vez más numerosas en ambas áreas.

El tema de mayor importancia en la zona es sin duda el de los derechos humanos. Por los problemas que se tratan, el trabajo merece mayor esfuerzo en tiempo y coordinación con otras autoridades de difícil trato como el Ejército, el Ministerio Público y el Poder Judicial, instituciones muy recelosas en sus funciones y autonomías.

Durante el primer año de actividades de la oficina regional de Ayacucho, las quejas por violación de derechos humanos no fueron muy numerosas, por la falta de información y el temor de los pobladores hacía las instituciones del Estado. Al comienzo, subsistía un clima de inseguridad que desalentaba el curso normal de los reclamos ciudadanos. Desde entonces se han realizado campañas de concientización en derechos dirigidas a ciudadanos y autoridades en general. En los dos últimos años se ha enfatizado el trabajo orientado a la prevención de actos violatorios, lográndose la disminución del número de casos de extrema gravedad, como los de tortura.

CUADRO 1
INSTITUCIONES MÁS DENUNCIADAS
EN LA OFICINA REGIONAL DE AYACUCHO

Institución	1998-1999	1999-2000
Área de administración estatal		
Dirección regional de Educación	187	122
Municipalidad Provincial de Huamanga	59	88
Dirección regional de Salud		16
ONP		14
Otros		466
Área de derechos humanos y administración de justicia		
PNP	105	68
Ejército Peruano	98	56
Poder Judicial	82	50
Ministerio Público		18
Subprefectura		14
Otros		241
Área de servicios públicos		
EPSASA-Ayacucho	57	48
Electrocentro	51	45
Telefónica del Perú	21	
Otros		92

Durante el 2000, la protección de los derechos humanos se desenvolvió en un contexto poco favorable, caracterizado por la inestabilidad política, altos índices de corrupción gubernamental y falta de independencia de las instituciones públicas dedicadas a protegerlos (Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional). Otras instituciones como el Tribunal Constitucional y el Consejo Nacional de la Magistratura enfrentaron serias limitaciones para funcionar conforme a su mandato legal.

Sin embargo, el trabajo de la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos humanos ha seguido siendo proactivo, por lo que se

ha continuado con el Programa de Protección Itinerante visitando las provincias y distritos más alejados para atender los problemas de la población allí donde se presentan, así como trazando rutinas de prevención, realizando visitas a cuarteles, centros juveniles, penales y comisarías, sin descuidar la labor de difusión a fin de promover una cultura de la reclamación que impulse adecuadamente la maquinaria estatal.

Es importante destacar la persistente actuación defensorial en defensa de los derechos a la integridad personal (ante torturas y tratos crueles o inhumanos), a la libertad personal (ante detenciones arbitrarias y reclutamientos forzados), al debido proceso (ante dilaciones indebidas en el juzgamiento y en las investigaciones policiales), de las personas con discapacidad (básicamente en torno a la educación) y a la seguridad ciudadana (formulando propuestas de trabajo inter-institucional en torno al problema del pandillaje).

El contexto institucional cambia con el nuevo régimen político. Se da una modificación sustancial en lo que respecta al tratamiento gubernamental de la problemática de los derechos humanos. En efecto, a partir de la instalación del gobierno transitorio del presidente Valentín Paniagua, se realizan esfuerzos por reinstitucionalizar el Estado de Derecho en el Perú. Es así que por Resolución Legislativa N.º 27401, publicada el 18 de enero del 2001, el Perú retorna a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de San José de Costa Rica, y mediante Resolución Suprema N.º 564-2000-RE publicada el 6 de diciembre del 2000, se suscribe el Estatuto de Roma para la creación de la Corte Penal Internacional. Posteriormente, el 8 de enero del 2001, se suscribe también la Convención Americana sobre Desaparición Forzada de Personas. Estos y otros hechos, sumados a la restitución de los magistrados destituidos del Tribunal Constitucional en las postrimerías del régimen pasado, han contribuido a generar un ambiente favorable para atender la problemática de los derechos humanos en el país.

En este nuevo régimen de apertura democrática no se han presentado casos que vulneren el derecho a la vida. Sin embargo, no ha desaparecido la preocupación sobre las condiciones en las que se producen algunas detenciones policiales y las garantías de seguridad para quienes prestan el servicio militar; sobre la falta de independencia y autonomía del Poder Judicial y del Ministerio Público frente al Poder Ejecutivo, la provisionalidad de los magistrados y la injerencia

política en las decisiones jurisdiccionales; y sobre la situación carcelaria y del sistema penal en general, entre otros temas.

El hallazgo de restos humanos en fosas comunes clandestinas y la formación de una Comisión de la Verdad que investigue las violaciones de derechos humanos en el período comprendido entre 1980 y el 2000, han atraído nuevamente la atención de la Defensoría del Pueblo sobre la situación de las personas desaparecidas durante la etapa de violencia en el país, así como sobre la necesidad de una adecuada investigación de las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y las torturas, la identificación de las víctimas y la determinación de los responsables de tales actos.

Desde su inicio, la Defensoría del Pueblo ha considerado necesario brindar especial atención a los derechos vulnerados como consecuencia de la violencia política. Por ello se constituyó dentro de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, el equipo de secuelas de la violencia política que durante el año 2000 tuvo como objetivos concluir la investigación sobre la desaparición forzada de personas en el Perú, iniciar la investigación sobre las víctimas del terrorismo y continuar el seguimiento sobre la reincorporación social de las personas afectadas por la legislación antiterrorista (inocentes indultados).

La desaparición forzada, fruto de la violencia política que sufrió el país, fue sin duda una de las más graves violaciones a los derechos humanos. Afectó por lo menos a 4 022 personas, cuyo paradero se desconoce hasta la actualidad. Este fenómeno fue motivo de una investigación documental a partir de las denuncias tramitadas ante el Ministerio Público, que culminó en el *Informe sobre la desaparición forzada de personas en el Perú (1980-1996)*. Dicho informe planteó la necesidad de establecer una Comisión de la Verdad para el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el Perú.

A fines del 2000, el Ministerio de Justicia propuso la creación de un grupo de trabajo interinstitucional con la finalidad de que elabore una propuesta y un proyecto de norma para la creación de una Comisión de la Verdad en el Perú. La Defensoría del Pueblo participó activamente en el trabajo de este grupo aportando una propuesta institucional sobre el tema.

En la actualidad, el trabajo de la Defensoría del Pueblo debe orientarse a apoyar las labores de la Comisión de la Verdad y asumir un

papel activo de acompañamiento y asesoramiento, teniendo en cuenta que esta institución asumirá los trabajos pendientes, concluido el periodo de funcionamiento de la comisión.

LOS DISCURSOS Y LOS HECHOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS EN AYACUCHO

Da mihi factum, daba tibi jus
("Dadme los hechos y yo os daré el derecho")

Ayacucho ha sido, es y seguirá siendo el lugar de curiosidad e inspiración de muchos académicos de las ciencias sociales peruanos y peruanistas extranjeros. Ha sido escenario predilecto de novelistas con los cuales los académicos varias veces han competido en la narración de historias increíbles que se han arraigado en el discurso académico y político.

En efecto, al comparar el análisis de los problemas de la realidad ayacuchana, presentado en forma de discurso, con múltiples rescates de testimonios, típico de los ensayos antropológicos, uno ve un marcado contraste con el análisis de los problemas, algunos de ellos exentos de testimonios pero no por eso alejados de la realidad, presentado por los funcionarios de la Defensoría del Pueblo en Ayacucho.

En efecto, el discurso antropológico, que es el predominante en las ciencias sociales de nuestro país sobre Ayacucho, gira en torno a las dos décadas de violencia terrorista que ha sufrido ese departamento. Alrededor de ellas se crean discursos y polémicas acerca de por qué no se anticipó el desarrollo de un foco subversivo en la región, de cómo el Estado enfrentó (mal) este problema, de cómo la subversión fue ganando fuerzas y debilitándose en el camino, de cómo la población asume diversas estrategias de defensa y se convierte en el héroe anónimo en la derrota de la subversión, de cómo se reconstruye la comunidad donde la había y donde no, y de cómo la población procesa sus recuerdos para el establecimiento de una comunidad en paz.

Estos acercamientos son interesantes para el mundo académico, abren agendas que son asumidas por el Estado en la elaboración de políticas públicas focalizadas en la zona, pero son insuficientes en sí mismas. Se presta más atención a la comunidad y se acusa de manera

general y reiterada la ausencia del Estado (o de un Estado proteccionista, diría mejor la ausencia de un Estado de Derecho).

Degregori y otros reconocen que en sus primeros estudios explican el avance de Sendero en Ayacucho poniendo énfasis "en la poca densidad de las organizaciones sociales más allá de la comunidad y en la fragilidad consiguiente de la sociedad civil en Ayacucho". En sus últimos trabajos prestan más atención al proceso de democratización que implica las elecciones municipales como mecanismo institucionalizado y legítimo de ejercicio de poder: "la reactivación de los gobiernos locales en las zonas rurales aparece como un intento de articulación más estrecha con el Estado y como parte del lento e intermitente tránsito de la 'administración étnica' a la ciudadanía" (Degregori, Coronel y Del Pino 1998).

Los sociólogos también hemos tenido des encuentros entre nuestros discursos y la realidad de la región. La transición política de comienzo de los años ochenta llenó las bibliotecas de libros y artículos acerca de la democratización del Estado y la expansión de la ciudadanía, de sus desafíos en términos generales, entre ellos la violencia, pero se despreocuparon de hacer trabajos de campo para darle más asideros de realidad a estos discursos.

Es importante señalar que los nuevos estudios académicos han vuelto a prestar atención al Estado y a su presencia descentralizada en diversas partes del país. Antes se criticaba la ausencia del Estado o la presencia de un Estado represor en las zonas más alejadas de la capital. Los mismos antropólogos señalaban reiteradas veces que en las dos últimas décadas los militares se constituyeron en la única presencia estatal en la región (Degregori, Coronel, Del Pino y Starn 1996).

A fines de los años noventa, los antropólogos redescubren al Estado: "En el campo ayacuchano el Estado era lejano pero no completamente ajeno; opresor y abusivo pero no totalmente excluyente. Sobre todo en las últimas décadas, se habían abierto resquicios por los cuales la población transitaba, todavía de manera incipiente, de la servidumbre a la ciudadanía. Más que aislarse del Estado o construir uno alternativo, los campesinos ayacuchanos querían seguir abriendo trocha en esa dirección. Así por ejemplo, hasta en los peores momentos de la guerra, de manera precaria y con atribuciones recortadas, muchas alcaldías siguieron funcionando" (Degregori, Coronel y Del Pino 1998).

La recomposición del Estado se produce paulatinamente después de la captura de Abimael Guzmán en 1992. Pasada la guerra interna, ha aumentado mucho la presencia del Estado en Ayacucho. Se restablece la vida política en la región y las necesidades por seguridad dan espacio a otro tipo de demandas.

En un escenario de postguerra interna, de frágil capital social y humano, se hace difícil la constitución de organizaciones políticas locales fuertes. Más aún cuando al gobierno anterior le era políticamente más rentable relacionarse con escenarios locales atomizados (Degregori, Coronel y Del Pino 1998). Como bien señalan Huber y sus colaboradores en este volumen, "la precariedad económica y la destrucción del tejido social son, probablemente, las causas principales de un clima social en Ayacucho que, hoy por hoy, se presenta como una situación de extrema fragmentación, donde reinan la desconfianza, las acusaciones y los chismes. El común denominador que de vez en cuando une a los diferentes sectores sociales es el ser ayacuchano. Sin embargo, cuando se forman alianzas, es por lo general en contra de algo o alguien —casi siempre una autoridad que, ni bien asume el cargo, se ve confrontada con una avalancha de denuncias en los medios locales— y muy pocas veces en base a propuestas. Los dirigentes de las organizaciones sociales están en una situación ambigua en este contexto: muchos de ellos contribuyen al clima hostil con denuncias a menudo infundadas, pero a la vez son víctimas de ellas. En ese sentido, cualquier esfuerzo de organización —de formar una sociedad civil— enfrenta en este contexto contrariedades insuperables".

A pesar de esta situación y también debido a ella, tenemos organizaciones sociales con problemas de representación y legitimación como son la Federación Departamental de Clubes de Madres (FEDECMA), surgida a fines de los años ochenta alrededor de los programas alimentarios, siendo su principal debilidad su dependencia respecto de las políticas asistencialistas de los gobiernos de turno, y el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FDPA), reactivado en 1999 para encabezar las reacciones de protesta contra el régimen anterior, siendo su principal debilidad la imposibilidad de sus dirigentes de delegar funciones y de establecer alianzas con otros sectores sociales organizados.

En ese sentido, podemos señalar que en la anterior década no se construyeron puentes institucionales fuertes entre la sociedad y el Estado, fue una relación más directa y personal entre autoridades

(por el matiz populista del anterior gobierno). El Estado no está del todo ausente, pero su relación con la ciudadanía no es de proteger sus derechos de manera igualitaria sino distributiva, en el sentido de que la presencia del Estado deja de ser proteccionista y ahora es fundamentalmente asistencialista, más cercano a los sectores sociales que apoyan al gobierno de turno.

A fines de la década del noventa, las organizaciones estatales con mayor presencia en la región eran las vinculadas con labores asistencialistas, como el CTAR, FONCODES, PRONAMACHS, PRONAA, la Dirección Regional de Educación y el Ministerio de Salud, y la SUNAT con funciones sancionadoras. Junto a ellas tenemos a la Defensoría del Pueblo, una de las instituciones con mayores niveles de aprobación en términos de visibilidad y efectividad, aunque esto no llega a ser óptimo (IEP 2001).²

El alto nivel de aprobación que tiene la Defensoría del Pueblo es un indicador de la legitimidad de esta institución estatal en su labor de defensa y promoción de los derechos humanos en la región.

El trabajo realizado por la Defensoría del Pueblo en Ayacucho en los últimos años ha estado definido por un conjunto de temas y problemas de solución legal por parte del Estado, pero de cuyo diagnóstico las ciencias sociales se han ocupado tardíamente.

En este punto me gustaría desarrollar lo que entienden los funcionarios de la Defensoría por derechos humanos. La Constitución de 1993 señala como atribución de la Defensoría del Pueblo la defensa de los derechos fundamentales y constitucionales de la persona (a la vida, la integridad y la libertad). El tema de los derechos humanos en la región se reduce a estos derechos fundamentales en la medida que aún son los más vulnerados. La población todavía no asume que el derecho a la educación y la salud son derechos humanos. La Defensoría los protege pero no dentro del área de derechos humanos, sino en las áreas de administración estatal y servicios públicos.

2. En las últimas elecciones generales, la población criticó las prácticas ejercidas por el fujimorismo para la reelección, como el uso de la infraestructura estatal. En ese sentido, la imagen de la Defensoría del Pueblo se vio comprometida debido al aprovechamiento de sus redes de trabajo por parte de ex funcionarios e integrantes de la agrupación política Causa Democrática, dirigida por el ex defensor del pueblo.

Existe una evolución en el tratamiento del tema de los derechos humanos, por los tipos de casos que se denuncian y el nivel de cooperación de las instituciones. Cuando empezó a funcionar la oficina regional en 1997, los primeros casos que se trataron por violación a los derechos humanos estaban referidos básicamente a reclutamientos y detenciones arbitrarias, y maltratos en el servicio militar. Se afrontaron, en la medida de lo posible, estos casos de manera colectiva. Por ejemplo, apelando a la iniciativa legislativa se impulsó la nueva ley de servicio militar en la cual se deroga la obligatoriedad en la prestación de este servicio.

En 1999, se empezaron a investigar casos de tortura, atentados de lesa humanidad que tuvieron felizmente una respuesta casi inmediata del Ministerio Público y el Poder Judicial. En Ayacucho, se ha registrado una de las primeras sentencias en el ámbito nacional por delito de tortura.

A partir del año 2001, a raíz del cambio en el escenario político, el foco de atención se trasladó hacia las denuncias de hallazgos de fosas comunes y de desapariciones forzadas. Es importante señalar que el trabajo de sensibilización de autoridades y sobre todo de concientización de los pobladores respecto a sus derechos va teniendo efecto, y ello se evidencia en la reacción de la población que recién se anima a denunciar estas atrocidades ante la Defensoría.

Es importante resaltar que el peso numérico del trabajo en derechos humanos está compuesto por charlas de sensibilización y capacitación en derechos dirigidas a las autoridades y la población. Éstas dan sus frutos en estos tipos de denuncias que en determinados momentos y circunstancias llegaron a amenazar la vida del denunciante.

En este nuevo contexto de apertura democrática y pacificación, se empiezan a discutir los nuevos temas a tratar que serán prioridad en el área de derechos humanos. Por ejemplo, empiezan a adquirir peso el derecho a la verdad y el acceso a la justicia.

Respecto a los problemas de institucionalidad democrática en la región, es importante señalar el papel de fiscalizador que asume la Defensoría. Esta institución es uno de los garantes de que el Estado de Derecho se respete en el ámbito nacional y regional. Las autoridades son más conscientes de sus funciones, sus autonomías y jurisdicciones. La población conoce cada vez más sus derechos y ante quienes recurrir cuando son violentados. El fortalecimiento de la institucionalidad democrática supone que ésta sea más eficiente y

la población entienda la necesidad de respetar los canales institucionales para realizar determinada gestión.

En las zonas afectadas por la violencia política, sin embargo, se evidencia un lento proceso de restitución de la institucionalidad estatal. En los últimos años del régimen anterior, se puso en evidencia el escaso apoyo a la población afectada por la violencia y la poca presencia estatal en líneas generales, aunado a ello los problemas de abuso de autoridad y corrupción de funcionarios. Como consecuencia, se tiene un sentimiento generalizado de desconfianza hacia las instituciones estatales.

Los problemas de violación a los derechos humanos, como las detenciones arbitrarias y las ejecuciones extrajudiciales entre otros, han creado un sentimiento de inseguridad y desprotección en la población. Más aún si a ello agregamos la situación de Estado de Emergencia en el cual se encontraban en las dos últimas décadas, con la consiguiente subordinación de los civiles a los militares y la suspensión de derechos constitucionales en las zonas en conflicto.

Esta situación de desprotección e indefensión aún se mantiene en zonas donde todavía existen focos subversivos, en las zonas cocaleñas de ceja de selva donde fueron replegados los grupos subversivos.

En el caso de las comunidades que resistieron al conflicto armado, se evidencia un proceso de recomposición del tejido social, donde aún es importante la presencia de los organismos asistenciales, como los clubes de madres y los comités de Vaso de Leche, los comités de autodefensa, los comités de familiares de los desaparecidos y las iglesias. La tarea del Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia ha sido fortalecer prácticas democráticas al interior de estas comunidades a través de charlas y talleres, y constituir a estos actores en interlocutores válidos ante los organismos públicos. En ese sentido, busca crear espacios de concertación y evitar una exclusiva relación asistencial con el Estado. Se ha planteado además la necesidad de crear sistemas defensoriales, como el existente en el valle del Mantaro, donde hay iniciativas de atención legal con participación de estudiantes recién graduados en derecho.

ALGUNAS OBSERVACIONES

Esta investigación ha buscado analizar una institución estatal (la Defensoría del Pueblo) y una política pública (los derechos humanos) a nivel descentralizado, en este caso en Ayacucho.

Es importante señalar que el tipo de burocracia diseñado y operativizado en el ámbito regional ha resultado eficaz para resolver los problemas encomendados en la ley, principalmente aquellos referidos a la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, la institución enfrenta problemas de personal y presupuesto. En efecto, el hecho de que exista un comisionado por área de trabajo impide que los equipos móviles salgan con mayor frecuencia, puesto que es necesario que exista un personal que recoja las denuncias en el campo mientras que otro atiende en la oficina regional. No existe más personal porque no hay más presupuesto. Los comisionados y promotores reciben honorarios provenientes de la cooperación internacional. Lamentablemente, el programa se queda prácticamente sin financiamiento el siguiente año puesto que el convenio con Holanda y Suecia está venciendo. Se está negociando un financiamiento sustitutorio proveniente de Bélgica pero la situación es aún incierta. Más aún, el programa de voluntariado promovido por las Naciones Unidas y que financia a los comisionados acaba este año. Entonces, tenemos un grave problema de personal y financiamiento a futuro.

Respecto al tema de los derechos humanos, es interesante señalar que frente al proceso de apertura democrática y de reinstauración del Estado de Derecho en el país, la población empieza a tomar conciencia de sus derechos y a denunciar violaciones cometidas en las dos últimas décadas. Es importante el trabajo de esclarecimiento de los hechos que realice la Comisión de la Verdad. Sin embargo, es importante que esta comisión cuente con un respaldo institucional en sus funciones, en este caso la Defensoría del Pueblo, la cual asumirá también la investigación de los casos pendientes que la comisión no pueda resolver en los 23 meses de función.

Es decir, se abre un nuevo horizonte en el tema de los derechos humanos frente a la creciente demanda de la población por acceder a la verdad y la justicia. Sin embargo, la Defensoría enfrenta graves problemas de personal y presupuesto que pueden hacer peligrar su funcionamiento en el ámbito regional y deslegitimarlo en sus atribuciones.

En el ejercicio de sus funciones, la Defensoría del Pueblo ha observado que los derechos a la vida e integridad encuentran mayor riesgo de vulneración por parte del Estado cuando éste excede los límites constitucionales y legales establecidos para hacer uso legítimo de su fuerza. De esta manera, durante los cinco años de funcionamiento que tiene la institución han merecido especial atención las violaciones que se producen en agravio de estos derechos fundamentales.

Es preciso destacar que se han producido en los últimos años modificaciones legislativas destinadas a dotar de mayores garantías para la vigencia de los derechos a la vida e integridad en los ámbitos de actuación de estas instituciones. Así, en febrero de 1998 se promulgó la Ley N.º 26926, que tipificó los delitos de genocidio, desaparición forzada y tortura, como delitos contra la humanidad, disponiéndose que los funcionarios y servidores públicos, o cualquier persona que cometa tales conductas con el consentimiento de éstos, deberán ser juzgados por la justicia ordinaria. Esta norma penal además de cumplir con una función preventiva general, favorece el juzgamiento de tales crímenes por un tribunal civil independiente, en contra de la arraigada práctica de derivar los casos de violaciones a los derechos humanos por parte de miembros de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas al fuero militar.

Se constata, en tal sentido, un lento aunque progresivo avance en la calificación del delito de tortura como delito común, por parte del Ministerio Público y Poder Judicial, existiendo algunas sentencias del fuero común que condenan esta conducta. Ello sienta una línea jurisprudencial favorable al respeto del derecho a la integridad física.

La labor desarrollada por la Defensoría del Pueblo para atender los problemas derivados de la violencia política, nos permite sostener que la pacificación no estará plenamente consolidada mientras persistan sobre las víctimas de la guerra interna, secuelas pendientes de atender por el Estado y la sociedad.

Más allá de los avances que objetivamente pueden identificarse en este rubro, aún subsisten temas que merecen una intervención activa del Estado para restituir y reparar las graves violaciones a los derechos humanos producidas en ese contexto. Así, por ejemplo, se constatan aún problemas derivados de la legislación antiterrorista; la libertad concedida a los indultados no ha atendido las lesiones producidas por los años de encierro injustificado; no han sido reparadas

adecuadamente las víctimas del terrorismo; no se ha satisfecho el derecho de los familiares a conocer la verdad sobre el destino de los desaparecidos, saber quiénes fueron los autores de tales crímenes, dar sepultura a sus seres queridos y recibir una reparación integral en el marco de un proceso de reconciliación nacional.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo se sumó a la esforzada labor de los organismos de derechos humanos por atender a las víctimas de la desaparición forzada. Fruto de esta tarea ha sido la culminación del *Informe defensorial sobre el fenómeno de la desaparición forzada en el Perú entre 1980 y 1996*, que nos permite contar por primera vez con un registro único de las personas desaparecidas durante ese período, cuyas denuncias fueron presentadas al Ministerio Público. Asimismo, dicho informe brinda un análisis del fenómeno cuya conclusión señala que la desaparición forzada fue una práctica frecuente en la lucha contra subversiva.

Los hallazgos de fosas comunes en zonas rurales aportan elementos decisivos para el esclarecimiento de los hechos de violencia ocurridos en el país durante los últimos veinte años, así como para la identificación de posibles víctimas de violación de derechos humanos. Sin embargo, es preocupante reconocer que aún no se han adoptado las medidas legales necesarias para una adecuada investigación de las fosas, lo que ha generado un tratamiento irregular que puede afectar irremediablemente el estado de los restos u otros elementos que permitan determinar las causas de la muerte de las personas enterradas y las circunstancias en que se produjo. Por ello, la Defensoría del Pueblo se ha dirigido a las autoridades correspondientes, con la intención de contribuir a la determinación de la verdad y obtener, finalmente, la restitución de los derechos humanos de las víctimas. En tal sentido, ha recomendado la creación de fiscalías especializadas para la investigación de estos casos, y la elaboración de una directiva especial que establezca el procedimiento que los representantes del Ministerio Público deben observar en la investigación de los mismos.

Otro aspecto importante a considerar en el tratamiento de las secuelas de la violencia es el problema que atañe a las consecuencias de la legislación antiterrorista. Al respecto, la comisión ad-hoc, creada por Ley N.º26655, pretendió dar respuesta a una de sus más graves manifestaciones pero su labor quedó inconclusa. Así, al concluir su mandato en diciembre de 1999, las funciones de dicha comisión fueron transferidas al Consejo Nacional de derechos humanos del Mi-

nisterio de Justicia. El reconocimiento que corresponde brindar a esta entidad por el trabajo desarrollado se vincula principalmente a su actuación a partir del establecimiento del actual gobierno. De cualquier manera, es importante orientar la atención del Estado a la situación de los arrepentidos en prisión, la situación de aquellas personas condenadas a penas desproporcionadas y las que actualmente se encuentran desvinculadas de las agrupaciones terroristas, así como la situación de los requisitorizados por terrorismo,³ los delincuentes comunes condenados por terrorismo y la revisión integral de la legislación antiterrorista.

Otro colectivo de personas que debe recibir una adecuada atención por parte del Estado son las víctimas del terrorismo. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha iniciado una labor de diagnóstico sobre la situación de funcionarios y servidores públicos; miembros de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas; y miembros de las rondas campesinas y comités de autodefensa.

Se ha evidenciado algunos problemas normativos que impiden una adecuada reparación civil, como el hecho de indemnizar únicamente a los miembros de las rondas campesinas y comités de autodefensa lesionados o fallecidos a partir del 12 de noviembre de 1992 y no con anterioridad a esa fecha. La Defensoría del Pueblo ha propuesto respecto de esta problemática, ampliar los alcances del artículo 10 del Decreto Supremo N.º 077-92-DE, a fin de que comprenda a aquellas personas que integraron las rondas desde 1982. Asimismo, se sugiere ampliar los supuestos de la normatividad vigente a los casos de fallecidos como consecuencia de incursiones terroristas y aniquilamiento selectivo, así como acelerar el trámite de las solicitudes de indemnización.

Es importante que la Comisión de la Verdad recoja las sugerencias de trabajo de la Defensoría del Pueblo. Esta comisión debe tener

3. El 18 de mayo del 2001 se aprobó en el pleno del Congreso la ley que establece que aquellos ciudadanos requisitorizados por la presunta comisión del delito de terrorismo, y que se encuentren con mandato de detención, podrán excepcionalmente cambiar su situación por la de comparecencia, autorizando a los órganos jurisdiccionales competentes del Poder Judicial a tomar tal decisión. Se precisa que la modificación del mandato se hará en base a la incriminación realizada por solicitantes o beneficiados de la ley de arrepentimiento o que se encuentren procesados en base a elementos probatorios insuficientes, siempre y cuando el imputado exprese su voluntad de ponerse a derecho.

en cuenta que a consecuencia de la guerra y de las acciones provenientes tanto de las organizaciones terroristas como de los miembros de las fuerzas del orden, murieron en el país más de 25000 personas, desaparecieron más de 4000 y sufrieron otras graves afectaciones a sus derechos humanos miles de peruanos. Estos hechos y las profundas heridas sociales que generaron en el país, se encuentran aún presentes, sobre todo en los familiares de las víctimas, ya que la mayor parte de las graves violaciones a los derechos humanos no encontraron justicia y menos aún reparación. A ello se agrega que aún cuando algunas de estas graves violaciones fueron investigadas e incluso juzgadas y sancionadas judicialmente, se dictaron leyes de amnistía que impidieron su esclarecimiento y, en consecuencia el acceso a la justicia y reparación de las víctimas.

Si bien algunas de las víctimas recurrieron al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, las sentencias emitidas por el organismo jurisdiccional de este sistema agotan la atribución de responsabilidad en el ámbito del Estado, sin derivar de ella responsabilidades individuales.

Ello resulta insuficiente desde una perspectiva del derecho a la verdad. Por otro lado, los casos que acceden a la Corte Interamericana de derechos humanos constituyen un porcentaje mínimo del conjunto de casos de graves violaciones a los derechos humanos.

En virtud de estas consideraciones, la Defensoría del Pueblo propone que los objetivos que deben orientar el trabajo de una Comisión de la Verdad en el Perú, deben ser: a) el esclarecimiento de lo que sucedió con relación a las graves violaciones a los derechos humanos, así como la exposición de las causas que las originaron; b) la determinación de responsabilidades individuales e institucionales sobre estos hechos; c) la elaboración de propuestas de reconciliación orientadas a que estos hechos no vuelvan a repetirse; y d) la elaboración de propuestas de reparación integral que comprendan tanto una indemnización económica como una reparación moral o dignificación de las víctimas y sus familiares.

El proceso de pacificación no estará consolidado plenamente mientras existan sectores de la sociedad que hayan sido agraviados en sus derechos por la violencia política, y respecto de los cuales el Estado adeude una respuesta de restitución o reparación.

Sobre el futuro de la Defensoría, Gonzalo Elizondo, director del Área Instituciones Públicas del IIDH, señalaba hace un par de años

que la institución del ombudsman ha sido una experiencia que ha valido la pena en América Latina: "Si nos ponemos a pensar que hace poco más de una década no existía un solo ombudsman en la región y que hoy hay más de 60 inscritos en la Federación Iberoamericana de Ombudsman habrá que admitir que el hecho revela alguna convicción".

Gonzalo Elizondo reflexiona sobre los siguientes pasos que debe seguir la Defensoría del Pueblo y considera que esta institución se debe concentrar en dos asuntos estratégicos: establecer la figura del Defensor en aquellos espacios sociales donde todavía no existe y preocuparse por la calidad de la gestión de las oficinas ya establecidas (Elizondo 1999).

Sobre este último punto, motivo también de preocupación en este trabajo, deben hacerse progresos urgentes en cuanto a la profesionalización del equipo (presentado en el modelo de burocracia como la línea media y la base de operaciones). Debe darse estabilidad al personal que realiza las operaciones críticas en la institución. El defensor y sus representantes, más allá de unos pocos cargos de confianza, deben dar el ejemplo contra cualquier forma personalista, familiar u oligárquica de manejo de la institución. Deben ser ejemplares en el reclutamiento y régimen de personal.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL

1997 *El Estado en un mundo en transformación*. Washington D. C.

BARZELAY. M.

1998 *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: FCE.

BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos

1996 "¿...Y ahora qué? Desafíos para el trabajo por los derechos humanos". En Carlos Basombrío (ed.). *¿...Y ahora qué? Desafío para el trabajo de los derechos humanos en América Latina*. Lima: Diakonía.

2000 "Impunidad y castigo: un dilema actual", ponencia presentada al seminario "Las relaciones cívico militares en la transición". Lima: IEP.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos

- 1999 *Reforma del Estado para la ciudadanía*. Buenos Aires: CLAD/EUDEBA.

CACERES, Eduardo y Francisco SOBERÓN

- 1996 "Perú: percepciones, desafíos y perspectivas". En Carlos Basombrío (ed.), *¿...Y ahora qué? Desafío para el trabajo de los derechos humanos en América Latina*. Lima: Diakonia.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

- 1995 *La Defensoría del Pueblo: retos y posibilidades*. Lima.
- 1996 *La Defensoría del Pueblo. Foro Internacional*. Lima, 1 y 2 de julio de 1996.
- 1996 *La Defensoría del Pueblo. Análisis comparado*. Lima.
- 2001 *Defensorías del pueblo en la región andina. Experiencias comparadas*. Lima.

CORONEL, José

- 1997 "Balance del proceso de desplazamiento por violencia política en el Perú, 1980-1997". Ponencia presentada al SEPIA VII. Huancayo, 27-29 de agosto de 1997.

CUNILL, Nuria

- 1997 *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD/Nueva Sociedad.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 1998 *Defensoría del Pueblo: al servicio de la ciudadanía*. Primer informe del defensor del pueblo al Congreso de la República 1996-1998. Lima.
- 1999 *Defensoría del Pueblo: transparencia, responsabilidad y buen gobierno*. Segundo informe del defensor del pueblo al Congreso de la República 1998-1999. Lima.
- 2000a *Institucionalidad democrática y ética: tareas pendientes*. Tercer informe del defensor del pueblo al Congreso de la República 1999-2000. Lima.
- 2000b *La labor de la comisión ad-hoc a favor de los inocentes en prisión. Logros y perspectivas (agosto de 1996 - diciembre de 1999)*. Informe de la secretaria técnica de la comisión ad-hoc creada por Ley 26655. Lima.

- 2000c *Investigación sobre la desaparición forzada de personas en el Perú (1980-1996)*. Adjuntia para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad. Lima.
- 2000d *Informe anual de la representación defensorial con sede en la ciudad de Ayacucho. 11 de abril de 1999 - 10 de abril del 2000*. Huamanga.
- 2001 *Redibujando la institucionalidad democrática: derechos, verdad y participación ciudadana*. Cuarto informe del defensor del pueblo al Congreso de la República 2000-2001. Lima.

DEGREGORI, Carlos Iván

- 1999 "Cosechando tempestades: las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso en Ayacucho". En Steve Stern (ed.), *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1995*. Lima, Ayacucho: IEP, UNSCH.

DEGREGORI, Carlos Iván; José CORONEL, Ponciano DEL PINO y Orín STARN

- 1996 *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: IEP.

DEGREGORI, Carlos Iván; José CORONEL y Ponciano DEL PINO

- 1998 *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*. Lima: IDL.

ELIZONDO, Gonzalo

- 1999 "Ombudsmen: amplia su estrategia". En *Boletín Informativo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, N.º 55, abril-junio 1999. San José de Costa Rica.

GARCÍA-SAYÁN, Diego

- 2000 "Defensoría del Pueblo". En *Diccionario electoral*, tomo. I. San José: IIDH.

GARRETON, Manuel Antonio

- 1998 "Las cuestiones pendientes de la democratización política", en Comisión Andina de Juristas, *Desafíos de la democracia en la región andina. Ensayos sobre nuestra realidad*. Lima.

GUERRA GARCÍA, Gustavo

- 1999 *Reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*. Lima: Agenda Perú.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

- 2001 *Sondeo de opinión sobre la agenda descentralista / Encuesta*. Programa Institucional: Descentralización, desarrollo y democracia en el Perú. Lima: IEP.

INSTITUO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

- 1998 *Características del proceso de retorno y reasentamiento de la población desplazada 1998*. Lima: INEI.

KLIKSBURG, Bernard (comp.)

- 1996 *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP/FCE.

MINTZBERG, Henry

- 1984 *La estructura de las organizaciones*. Barcelona: Ed. Ariel.

MOORE, M.H.

- 1999 *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires: Paidós.

O'DONNELL, Guillermo

- 1997 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

STERN, Steve (ed.)

- 1999 *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1995*. Lima, Ayacucho: IEP, UNSCH.

TAPIA, Carlos

- 1997 *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso. Dos estrategias y un final*. Lima: IEP.

VARGAS LEÓN, Carlos

- 2001 *Las múltiples caras de la violencia política y sus desafíos a los derechos humanos. El caso de Huánuco*. Documento de Trabajo del PPPAV. Lima: Defensoría del Pueblo.

5

AYACUCHO: TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

ENVER QUINTEROS

INTRODUCCIÓN

El proceso de la violencia política de los años ochenta situó al país entre dos fuegos, entre Sendero Luminoso (SL) y las Fuerzas Armadas. El conflicto, acentuado por la expansión de SL, generó por parte del Estado, la declaración de zonas de emergencia en diversos departamentos, entre ellos Ayacucho. Bajo esta política, las Fuerzas Armadas asumieron el control político-militar y las estrategias antisubversivas en las respectivas zonas. Sin embargo, su acción indiscriminada y represiva, sumada a la de SL, produjo cifras alarmantes en torno a la violación de los derechos humanos.¹ En este contexto, caracterizado por un Estado anti derechos humanos, cualquier demanda de justicia frente a estas violaciones desaparecía en el terreno de la beligerancia estatal.

Si bien la derrota de SL significó en parte la adjudicación de justicia a la sociedad peruana, ésta fue parcial, pues el tema de justicia y

1. Según el Censo por la Paz del PROMUDEH, 30 mil muertos, 600 mil desplazados, 40 mil huérfanos, 20 mil viudas, 4 mil desaparecidos, 500 mil menores con estrés post-traumático y 435 comunidades arrasadas son solamente algunas de las consecuencias de la violencia.

verdad demandado contra las Fuerzas Armadas y el Estado quedaba pendiente. Más aún, en la década del fujimorismo, hechos como La Cantuta y Barrios Altos, pasaron de la sanción a la impunidad, bajo la norma institucionalizada de las leyes de amnistía, desarrollándose así políticas de olvido. Según los informes de la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), fueron precisamente los militares los responsables de la mayor cantidad de acciones contra los derechos humanos en los casi quince años de conflicto interno. De allí que ambas instituciones encuentren también que es el presunto responsable de la práctica de desaparición forzada, con un 60% y 59%, respectivamente.²

Las políticas de olvido del fujimorismo, además de buscar institucionalizarse mediante las leyes de amnistía, se desarrollaron en los medios de comunicación. La manipulación de los medios fue determinante en la construcción o imposición de una memoria oficial salvadora.³ Por tal razón, las memorias marginales⁴ de los diferentes actores de la sociedad entraron en el terreno del olvido. En este contexto, justicia y verdad fueron reivindicaciones que sólo convocaron a algunas instituciones privadas y a organizaciones de la sociedad civil, como la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP). Eran los débiles baluartes que batallaban contra el olvido. Sin embargo, en el nuevo escenario de transición democrática, el tema ha cobrado relevancia en el Estado. La justicia y la verdad empiezan a ser planteadas desde el poder.

Precisamente, el objetivo del presente trabajo es aproximarnos a entender cómo la sociedad civil ayacuchana incorpora, entiende y participa en el tema de la Comisión de la Verdad. Como en un espacio emblemático de la guerra, expresado crudamente por las cifras de la violencia, el estudio de los derechos humanos cobra enorme im-

2. Para una descripción detallada al respecto, véase *Memoria para los ausentes* (COMISEDH 2001) y la "Investigación sobre la desaparición forzada de personas en el Perú 1980-1996", Defensoría del Pueblo 2000.

3. Una memoria salvadora en la cual "el fujimorismo se presentaba como el artifice exclusivo del triunfo sobre la subversión y el único garante de la paz". Al respecto, véase Degregori (2000).

4. Entendidas como aquellas memorias subterráneas o que pasan desapercibidas dentro de la sociedad y al margen de la memoria oficial.

portancia. Entender las sensibilidades y percepciones que se expresan desde las diferentes memorias marginales, permitirá aproximarnos a construir una sociedad más democrática. Pues si bien intentamos salir de un pasado con elementos traumáticos, autoritarios y políticas de olvido, el entendimiento de estas memorias marginales es "también parte central del proceso de construcción de instituciones democráticas" (Jelin 1998: 2).

El texto se divide en tres cuerpos. El primero presenta una cronología de los hechos en torno a la Comisión de la Verdad, desde el momento en que fue planteada por el Estado, hasta cuando se formó. La segunda parte intenta mostrar, gruesamente, el período de la violencia de los años ochenta y la violencia mediática de la década de 1990, que caracterizó al régimen fujimorista; es decir, las dos décadas de un Estado anti derechos humanos y el rol que la sociedad civil ayacuchana cumplió en este contexto. Finalmente, la tercera parte busca entender cómo en el proceso de transición democrática, donde se recupera o posibilita un Estado pro derechos humanos, la sociedad civil ayacuchana entiende el proyecto de la Comisión de la Verdad, planteado por el Estado, y participa en él.

ESTALLIDO DE MEMORIAS

¿Qué pasa con los jóvenes y con todos? Los jóvenes no se interesan en participar en la defensa de los derechos humanos, no reclaman, no denuncian la desaparición de sus propios compañeros y profesores, nadie hace nada ni dice nada tanto tiempo. Fujimori no se acuerda de nosotras, ni Alan García, ni Belaúnde. ¿Qué podemos hacer? Que los jóvenes nos ayuden en nuestra lucha por nuestros desaparecidos, como gente educada que son.

Éstas fueron las palabras de Angélica Mendoza, presidenta de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP), el 11 de diciembre del 2000, día en que COMISEDH presentó el libro *Memoria para los ausentes* en el paraninfo de la Universidad San Cristóbal de Huamanga.

Recuerdo bien aquel año. Fujimori recorría el Perú buscando su segunda reelección y Ayacucho, uno de sus bastiones electorales, no podía estar fuera de su agenda. Sin embargo, durante su visita previa a la primera vuelta, un 4 de abril, se dio con la sorpresa de encontrar

a una población inesperadamente contestataria, la que le gritaba "Fujimori escucha, Yanamilla ⁵ te espera". No tuvo mejor reacción el candidato-presidente que señalar a los contestatarios como "rezagos del terrorismo". Al día siguiente, como el resto del año, la sociedad civil ayacuchana, básicamente urbana, continuó protestando en las calles. En aquellos meses la demanda era "democracia si, dictadura no", como se oía en las movilizaciones. Diferentes actores sociales habían iniciado su recomposición en la región, luego de años de dispersión: el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho, la Federación Universitaria de la San Cristóbal de Huamanga y la Federación Agraria del Departamento de Ayacucho, entre otros.

Este conjunto de actores, básicamente los dos primeros, contribuiría desde el espacio local al proceso de caída del régimen. El anuncio del recorte del período de gobierno, realizado por el propio Fujimori, generó por tanto movilizaciones a favor. La estatua de Fujimori erigida en el distrito de Pacaicasa fue retirada de su lugar y paseada por la Plaza de Armas de la ciudad, al interior de una jaula, en un traje a rayas y con el apocalíptico "666" en el pecho.

La caída de Fujimori comenzó a generar, recuerdo también, sentimientos más optimistas sobre el futuro del país. Por aquellos días, un amigo me decía en el comedor universitario que "ahora sí podemos hablar de lo que realmente pensamos". En efecto, tal frase expresaba el sentimiento de liberación del miedo, de la disciplina política en la cual muchos jóvenes habían crecido en Ayacucho y el resto del país. Los comentarios posteriores, además del estupor de los universitarios por el grado de corrupción del fujimorismo, dejaban ver el optimismo por la democracia.

Sin embargo, a lo largo de la lucha por recuperar la democracia, el tema de los derechos humanos no cobró importancia en Ayacucho. Es decir, las violaciones de los derechos humanos producidas a lo largo de la violencia política, en la cual Ayacucho fue el espacio más golpeado, no fueron una bandera reivindicativa contra el fujimorismo. Recién con la caída del régimen, el tema comenzó a cobrar fuerza, gracias a las organizaciones de derechos humanos y al propio Estado. Comenzó a hablarse, desde entonces, de la necesidad de crear una Comisión de la Verdad que investigara el proceso de violación de los derechos humanos durante los últimos veinte años.

5. Yanamilla es la cárcel de máxima seguridad en Ayacucho.

En Ayacucho, los primeros en hablar del tema fueron las ONG. Así, en diciembre del año 2000, a iniciativa de unas ONG locales, la ANFASEP y un grupo algo inorgánico de estudiantes y profesionales organizó la celebración por los 52 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, la jornada no mostró adhesión en absoluto, ni mucho menos algún matiz políticamente reivindicativo, por los sucesos de la violencia. Tal vez por esta razón, en la presentación del libro *Memoria para los ausentes*, Angélica Mendoza cuestionaba la falta de preocupación por el problema que el departamento había vivido y que, en la soledad, su organización había reclamado.

Durante los meses siguientes, entre enero y mediados de marzo del 2001, la inquietud por el tema volvió a desaparecer de los espacios públicos. Recién a fines de marzo comenzó a "recuperar oxígeno"; pero, a diferencia de la marcha por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en marzo el contenido empezó a cambiar, particularmente cuando la ANFASEP y el Colectivo José María Arguedas, integrados en su mayoría por universitarios, llevaron a cabo una contra manifestación con motivo de la visita del ex presidente Alan García. Este hecho permitió observar, como una suerte de termómetro social, cuán fresca estaba la memoria sobre la violencia.

Mientras tanto, la película de estreno de producción local *Sangre inocente*, que retrataba la violación de los derechos humanos a lo largo de la violencia, todavía no encontraba auditorio. En aquellos días, las elecciones presidenciales habían sumergido a la población en las expectativas por la representación departamental ante el Congreso. Sin embargo, la problemática de los derechos humanos tampoco estuvo sostenidamente presente en las propuestas de los candidatos locales.

Mayo sería el mes que mostraría cambios sustantivos en la apropiación de un sector de la sociedad civil del tema de los derechos humanos y la Comisión de la Verdad. Una vez más, como en la lucha contra el fujimorismo, los colectivos de jóvenes, frágiles y dispersos, componían los núcleos de vanguardia; aunque esta vez, a diferencia del año anterior, los colectivos se habían multiplicado. Así, integrados fragmentariamente en una Coordinadora de Juventudes de Ayacucho, organizaron la jornada "Los jóvenes no olvidan". Sin embargo, estos colectivos fueron ambiguos con respecto al tema de los derechos humanos que no estuvo presente en su agenda. Esta ambigüedad se mostraría contundentemente en la marcha realizada

ese mismo día, pues mientras un grupo de los colectivos vinculados a la Coordinadora de Juventudes de Ayacucho demandaba el derecho al trabajo, salud, educación y cuidado del medio ambiente, muy pocos enfatizaban la demanda por la instalación de la Comisión de la Verdad.

Sin embargo, las semanas siguientes mostrarían un escenario cargado de actividades y de mayor sensibilidad por el tema. Los colectivos —en su mayoría juveniles— además de haberse multiplicado, lentamente incorporaban el tema de la Comisión de la Verdad como una demanda inmediata.⁶ Más aún, cuando desde Lima se convocó a la ANFASEP para la marcha nacional por la Comisión de la Verdad, los miembros de la Juventud Perú Posible, JUPP, autodenominándose Jóvenes por la Verdad, y el Grupo de Iniciativa Ama Qunqanapaq, asistieron como "los hijos de las madres de ANFASEP". A su retorno, ambos colectivos organizaron, los días 25 y 26 de mayo, la jornada "Comisión de la Verdad, ahora".

Por otro lado, en otros espacios públicos el tema cobraba mayor importancia. Estos espacios eran el cine y el teatro. En efecto, si bien en los actos públicos los jóvenes universitarios eran los actores por excelencia, en las salas de cine y teatro la composición era heterogénea, pero con un notorio protagonismo de mujeres de extracción rural. La película *Sangre inocente*, que un mes atrás no había encontrado auditorio, concentraba en junio a un público desbordante. De igual modo, la presentación de la obra teatral *Adiós Ayacucho*,⁷ desarrollada por Yuyachkani. A partir de entonces, la sensibilidad por el tema de la violación de los derechos humanos se expresaba en estos espacios públicos. En las manifestaciones públicas a favor de la Comisión de la Verdad, eran los varones campesinos los que más manifestaban su interés por ella, para denunciar la desaparición de sus familiares y/o paisanos.

6. En este nuevo contexto también el contenido de las arengas había cambiado; de "Democracia sí, dictadura no" se había pasado a "Comisión de la Verdad, demanda inmediata", tal como se oía en las manifestaciones.

7. *Adiós Ayacucho* es la versión teatral de la novela de Julio Ortega. La novela narra la historia de un campesino, muerto y mutilado por causa de la violencia, que decide viajar a Lima en busca de la parte de sus huesos que le hacen falta para descansar en paz.

Al ritmo de los acontecimientos, también los medios de comunicación locales empezaron a otorgarle importancia a la comisión. Con entrevistas y emisiones de microprogramas, los medios divulgaron el tema. Algunas organizaciones, como el Frente de Defensa, la FEDECMA y la FADA, incorporaron a la comisión en sus reivindicaciones. Hubo otras organizaciones que nacieron por y a lo largo del proceso de constitución de la Comisión de la Verdad, tales como la Asociación de Jóvenes Huérfanos por la Violencia Sociopolítica (AJOHVISOP).

En suma, en cinco meses la demanda por la Comisión de la Verdad se había vuelto no sólo significativa, sino que reivindicada por diferentes actores. Se había producido un estallido de memorias.

CONVIVIENDO CON LA VIOLENCIA, BATALLANDO CONTRA EL OLVIDO

Para comprender la memoria de la violencia que la sociedad ayacuquina desarrolla, es necesario entender previamente las consecuencias subjetivas y cualitativas que se generaron en la sociedad dentro de este proceso.

Basta revisar las numerosas fuentes testimoniales de los mismos actores de la violencia, para observar no sólo la magnitud de la guerra y las diferentes estrategias y métodos antisubversivos que se pusieron en práctica, sino también, a partir de ello, entender los procesos de resquebrajamiento de las redes interfamiliares, la fragmentación de la sociedad y la imposición de la cultura del miedo. En efecto, las incursiones domiciliarias, las desapariciones forzadas, las torturas, las mutilaciones, las violaciones, los botaderos de cadáveres, sello característico de la "campaña contra el terrorismo" desarrollada por las Fuerzas Armadas, y las prácticas violentas de los grupos armados, como la utilización de los "niños bomba" y los "ajusticiamientos populares", fueron acciones que favorecieron la desintegración de la sociedad ayacuquina.

En esta situación, la ANFASEP fue una de las pocas organizaciones que buscó ir contra la corriente anti derechos humanos del Estado. Ante las numerosas desapariciones de sus esposos e hijos, las mujeres eran las que procesaban la guerra y por lo mismo las más resueltas a demandar justicia. Como sugiere Del Pino, el terror dejó de paralizarlas y se convirtieron en las armas de los débiles (Del Pino

1999: 180). Dentro de esta lógica, en 1983 fundan ANFASEP e inician un largo camino por la reivindicación de la justicia, con el apoyo de Leonor Zamora, entonces alcaldesa de la municipalidad de Huamanga, y de algunos abogados. Mientras el municipio apoyó con asistencia alimentaria el comedor de los niños huérfanos de la violencia que atendía ANFASEP y el fortalecimiento de la misma organización, los abogados agilizaban las denuncias de desaparecidos ante el Ministerio Público.

Sin embargo, estos esfuerzos fueron blancos de la política anti-subversiva desarrollada por las Fuerzas Armadas y del propio Sendero Luminoso. Tanto los abogados y los periodistas, como la alcaldesa, fueron hostigados al punto que varios tuvieron que huir a otras ciudades.⁸ Otros fueron asesinados, entre ellos Leonor Zamora.

Ante esta situación, fueron los organismos internacionales y las ONG los que atendieron las denuncias de violaciones a los derechos humanos,⁹ e incluso apoyaron una de las primeras marchas de la ANFASEP en la plaza de Huamanga en 1984. La presencia del Nóbel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel, en esta manifestación fue estratégica. Sin embargo, estos hechos eran coyunturales, pues obedecían a la presencia de actores u organizaciones internacionales reconocidos.

Esto se evidenció en el quinquenio 1985-1990, pues cuando se intensificaron la violencia y las violaciones a los derechos humanos, las manifestaciones perdieron continuidad ante la inexistencia del respaldo de los actores externos. Esto reveló no sólo las limitaciones de organicidad de la ANFASEP, lógicamente condicionadas por el contexto sino también los problemas discriminatorios existentes en la sociedad. Es decir, si bien "el ser mujeres de alguna manera les brindaba cierta protección de la que carecían los varones" (COMISEDH 2001:145), esta ventaja se mermó por ser mujeres quechua hablantes, menos educadas y campesinas, de modo que sus reivindicaciones no eran escuchadas por el Estado y tampoco apoyadas por la sociedad. El testimonio de Angélica Mendoza ilustra lo mencionado: "Cuando

-
8. Según la presidenta de la ANFASEP, Angélica Mendoza, en más de una oportunidad su propia organización ayudó a que los abogados que habían cooperado con ellas "huyeran de la muerte segura, prestando poquito dinero". Zózimo Roca, un abogado que ayudó en la formación de la ANFASEP, fue uno de ellos.
 9. Sobre la labor cumplida por estos organismos durante la violencia, ver COMISEDH 2001.

marchábamos esos años, nos gritaban, locas, chutas locas [...] hasta nos escupían en la cara". Por eso sus demandas pasaron desapercibidas.

De otro lado, la Iglesia fue un actor de bajo perfil frente al tema de las violaciones de los derechos humanos, aunque la visita de Juan Pablo II a Ayacucho en febrero de 1985 sirvió para consolar a una población que ya había sufrido cinco años de violencia. En tono enérgico, el Papa exhortó a los subversivos "¡Cambiad de camino!". Si bien esta exhortación tuvo poco impacto entre los subversivos, el ejemplo de coraje y determinación que dio el Papa contrastaba con la timidez y el silencio de la Iglesia ayacuchana.

En suma, el resquebrajamiento de las redes familiares y la desararticulación de la sociedad obedecían a la lógica del terror que desarrollaron tanto Sendero como el Estado. La cultura del miedo que se había apoderado de la sociedad sería utilizada políticamente por el fujimorismo en la década siguiente.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, DISCURSOS Y COMISIÓN DE LA VERDAD

La caída del fujimorismo implicó también el fin del Estado anti derechos humanos en el Perú. Las agencias estatales, una vez re definidos sus roles, muestran hoy una prioridad por atender los problemas olvidados por el fujimorismo, entre ellos los que se derivan de la violencia. Los problemas de discriminación, desigualdad, desmilitarización y los traumas psicológicos son sólo algunos ejemplos.

Como parte de este golpe de timón, los sectores de la sociedad civil limeña (las instituciones privadas pro derechos humanos y los círculos intelectuales, básicamente) demandaron al Estado la creación de una Comisión de la Verdad que investigara la violación de los derechos humanos a lo largo de las últimas dos décadas. Con la respuesta aquiescente del gobierno, se procedió mediante decreto supremo a dar luz verde a este proyecto. En el departamento de Ayacucho, no sólo entraron en escena diferentes actores a lo largo de este proceso, sino que también se revelaron las diferentes posturas con respecto al tema, que mostraban la extrema fragmentación social.

La Comisión de la Verdad es una demanda que se originó en la capital y, por tanto, es hasta cierto punto una reivindicación "limeña" más que nacional. La información y las organizaciones vinculadas al

terna ubican a los limeños en la vanguardia de algunos procesos y, en este caso, de la Comisión de la Verdad.

En Ayacucho sucede casi lo contrario. A pesar de haber sido no sólo el espacio donde surgió la violencia, sino también el más golpeado por la misma, la demanda por la creación de una Comisión de la Verdad no partió de ese departamento. ¿Por qué ocurrió esto? ¿Por qué los sectores rurales, siendo los más golpeados por la violencia, no fueron quienes pidieron crearla? ¹⁰

Creemos que esto se explica por dos factores relacionados entre sí. En primer lugar, tiene que ver con la fragmentación de las organizaciones sociales y su preocupación por demandas inmediatas o de corto plazo, que no sólo deben ser entendidas por la crisis que se inició en los años ochenta, sino también por la cultura antipolítica que puso en práctica el fujimorismo al "clientelizar" y anular la perspectiva política en el departamento con su llamado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. Un segundo factor tiene que ver con la cultura del miedo que se heredó de los años de la violencia y con el uso político que hizo de ella el fujimorismo, al buscar implantar una memoria oficial de la violencia. La interacción de estos elementos político-sociales provocó entre los ayacuchanos un sentimiento de "hipervíctima", cuya consecuencia fue la disminución de la autoestima y por tanto la falta de capacidad para demandar la creación de una Comisión de la Verdad.

Es por ello que recién cuando la comisión se iba a crear en Lima, Ayacucho experimentó un estallido de memorias en torno al tema. No solamente la ANFASEP, sino también los colectivos de jóvenes, el Frente de Defensa, la FEDECMA y los medios de comunicación, comenzaron a hablar de él. Incluso el Estado, ante la inexistencia de esta demanda en los sectores rurales, buscó recoger las expectativas y sugerencias de las organizaciones rurales frente al tema de la comisión, vía las denominadas *consultas populares*. ¹¹

Sin embargo, bastaba encender la radio y escuchar los noticieros locales para darse cuenta que respecto al tema de la Comisión de la

10. Según COMISEDH, el 52% de las víctimas de la violencia vivía en los sectores rurales.

11. El PROMUDEH, PAR y la Defensoría del Pueblo eran las organizaciones que convocaban a las rondas y comunidades campesinas, alcaldes distritales y clubes de madres.

Verdad existía una notoria falta de información, y que se lo interpretaba a partir de dos elementos más o menos interrelacionados: un discurso dominante clasista —que tiene la particularidad de interpretar y procesar los acontecimientos sobre la base del paradigma de la "lucha de clases" heredado de los años setenta— y un elemento regionalista que se combina con elementos étnicos.

En algunas organizaciones, la comisión terminó siendo interpretada a partir del discurso clasista. Tanto el FDPA y la FUSCH, que lentamente incorporaron el tema en sus agendas, como los Jóvenes por la Verdad y la Coordinadora de Juventudes, compartían ese modo de interpretar la comisión. Este sector organizó una serie de reuniones de bases con el fin de elegir a los candidatos que integrarían la Comisión de la Verdad. Estos debían cumplir con siete requisitos indispensables.¹² No obstante, las candidaturas propuestas en esas reuniones eran constantemente descalificadas en los medios de comunicación por una supuesta falta de legitimidad o moralidad del candidato. Por ello, en tres oportunidades se nombró candidatos, hasta que finalmente se presentó una lista al presidente Paniagua.¹³

-
12. Estos requisitos fueron: ser ayacuchano de nacimiento; ser quechua hablante; ser investigador o defensor de los derechos humanos; haber permanecido durante el conflicto en el departamento; no haber ocupado ningún cargo estatal durante los últimos veinte años; no tener antecedentes penales ni judiciales; y tener representatividad y capacidad moral.
 13. Los primeros candidatos a comisionados fueron presentados por el FDPA: Jorge García Prado (ex alcalde de Huamanga y prefecto durante el fujimorismo); Rigoberto García Ortega (presidente del FDPA y ex candidato a la alcaldía del distrito de San Juan Bautista por Vamos Vecinos); José Carlos Palomino (sociólogo y profesor de la UNSCH); y Magno Sosa Rojas (periodista y candidato al congreso por el FIM). Esta lista fue inmediatamente cuestionada por las organizaciones sociales, pues, como se señaló en los medios, no era resultado de un consenso, sino de una propuesta del FDPA. Ante este cuestionamiento, el FDPA convocó a una nueva reunión, esta vez multisectorial, en la cual se propuso a siete personas: el arqueólogo Luis Guillermo Lumbreras; el antropólogo José Coronel Aguirre (estudioso del tema de la violencia y jefe zonal del PAR en el gobierno de transición); los abogados Juan Alberto Ochoa Sotomayor y Mario Cavalcanti Gamboa (ex diputado por Izquierda Unida); Walter Quispe (estudiante universitario y miembro de los Jóvenes por la Verdad); Teodomira de la Cruz (presidenta de los clubes de madres de la provincia de Huamanga y una de las líderes que encabezó la toma de la municipalidad contra el alcalde oficialista Félix Solar); y nuevamente Rigoberto García. De estos candidatos, fueron elegidos los cuatro últimos. Llama la atención la descalificación de Luis G. Lumbreras y José Coronel. Al primero se le vetó "porque había huido de Ayacucho en

Al publicarse la conformación final de la Comisión, varias organizaciones ayacuchanas y algunos medios de comunicación reaccionaron en contra, calificando al grueso de los miembros como "limeñitos", miembros de las "ONG que lucran con el dolor del pueblo" o "seudo intelectuales". Frente a este hecho, el FDPA y la mayoría de las organizaciones sociales que apostaban por "un ayacuchano en la Comisión de la Verdad" enarbolaron una propuesta casi consensual —que no había existido antes—, y presentaron a Luis Guillermo Lumbreras, a quien habían vetado antes, como el "candidato por Ayacucho".

De esta manera, el discurso dominante clasista con respecto a la Comisión de la Verdad se acompaña de un discurso regionalista-etnicista. No sugiero que esto sea nuevo, sino que parece mostrarse con mayor fuerza. Lo étnico viene siendo utilizado como un recurso reelaborado a partir del discurso dominante clasista, que busca legitimar sus propuestas y demandas en torno a la Comisión de la Verdad. Esta posición puede resumirse en las frases "Ayacucho para los ayacuchanos" y "no podemos permitir que sólo los blanquitos, los limeñitos conformen la Comisión", puesto que "eso significaría que otra vez nos harían de serranitos".¹⁴

Aunque en Ayacucho existen también otras opiniones con respecto a la comisión —como las de la ANFASEP, el FEDECMA, el FADA, los desplazados, las comunidades campesinas y algunos colectivos juveniles—, estas voces son aún muy débiles. Esto se nota en dos ámbitos. En primer lugar, en el ámbito de las organizaciones sociales, donde cada una de ellas elabora su propio discurso en torno a la comisión, pero sin la fuerza suficiente como para cuestionar el discurso dominante. En segundo lugar, aun cuando estas organizaciones no reproducen el discurso dominante, tampoco logran articular uno alternativo. Por ello, sus voces son solitarias y casi no se dejan escuchar.

Un factor que ayuda a entender esta situación es que, a diferencia de las organizaciones que reproducen el discurso dominante, estas voces aisladas no cuentan con un espacio sostenido en los medios

los momentos más dramáticos de la violencia" y, como se señaló, esto le "incapacitaba moralmente de representar a Ayacucho en la comisión". Al segundo se le vetó básicamente por ser un "pseudo periodista y traficante de ONG".

14. Entrevista al presidente del FDPA en la radio Estación Wari, 20 junio del 2001.

locales de comunicación, que están prácticamente copados por el discurso dominante, el de la confrontación.

Estas luchas y desniveles de poder resultan lógicos cuando consideramos que la representación de "los acontecimientos del pasado tienen sentidos y significados diversos para los distintos grupos sociales de las sociedades que están saliendo de períodos de violencia" (Jelin 1998: 2). En ese sentido, el acceso a los espacios de poder, en este caso los mediáticos, es relevante pues es a partir de él las organizaciones buscan legitimar y reproducir sus discursos. Es decir, se pugna "por legitimar la memoria histórica del más fuerte, dentro del terreno del quien recuerda qué, cómo y por qué" (Ibíd.).

En el ámbito de las organizaciones que reproducen el discurso dominante, la Comisión de la Verdad es evaluada como de doble filo: necesaria para conocer la violación a los derechos humanos durante la época de la violencia, pero también vista con desconfianza porque a través de ella "las ONG tendrán la oportunidad de justificar los millones de dólares que les envía el imperialismo yanqui" (*Línea Roja* N.º 14). En esa misma dirección, pero con un énfasis menos sobrecargado, el FDPA señala que "la Comisión de la Verdad no debe ser un botín apetitoso". También en la FUSCH, aun cuando la comisión no es una demanda, la evaluación pasa por la necesidad de "tener una concepción ideológica y científica en torno a la Comisión de la Verdad, pues mientras estemos dentro de este sistema las cosas no cambiarán".

Por esta razón, cuando el gobierno eligió a los siete miembros de la comisión, los cuestionamientos no se hicieron esperar. El "bombardeo" desde los medios de comunicación —particularmente contra Alva Hart, Tapia, Degregori y Morote— fue de confrontación. En primer lugar, porque no eran ayacuchanos; en segundo, porque Tapia y Degregori eran "seudo intelectuales vinculados a las ONG servidoras del imperialismo"; en tercer lugar, porque Morote, aun siendo ayacuchano, no goza de "la confianza del pueblo";¹⁵ y en cuarto lugar, porque Alva Hart estuvo vinculada al fujimorismo. Más aún, el FDPA elaboró un comunicado de prensa en el cual expresaba que "el presidente Paniagua había sido sorprendido por la mano negra de su

15. Las citas referidas en este párrafo pertenecen a las reuniones que organizó el FDPA, ante el nombramiento de los siete comisionados.

asesor Alberto Adrianzén quien tiene íntima relación con los nombrados [...] y que si queremos una reconciliación nacional, hagamos las cosas de manera correcta, escuchando la voz del pueblo. No permitamos una comisión de la mentira" (comunicado del FDP, 10 de julio del 2001).

Sin embargo, es necesario mencionar que también la ANFASEP y el FEDECMA mostraron su desacuerdo con algunos de los miembros de la comisión, particularmente con Beatriz Alva Hart por su vinculación con el fujimorismo y con Alberto Morote porque se le adjudica "haber debatido con Sendero y no haber dicho nada durante la violencia por las víctimas",¹⁶

En resumen, si bien la Comisión de la Verdad ha generado interés y expectativa en Ayacucho, lo cierto es que ella viene siendo divulgada a través de los medios de comunicación a partir del discurso dominante; por un lado se la considera importante, y por otro, se la mira con desconfianza.

En Ayacucho, la comisión no es entendida como una institución que, además de cumplir con sus tres preceptos básicos (verdad, justicia y reparación), tendrá que explicar, entre otros asuntos, las causas de la violencia, el papel del Estado y su irresponsable abdicación, el rol "histórico" de las FFAA en la conducción del país, los partidos políticos que apostaron por la lucha armada, y el papel que tuvo la sociedad en esta espiral de violencia, dándole la espalda a las víctimas.

Parafraseando a Dargent (2001), la Comisión de la Verdad no tendrá por tarea tratar de curar heridas, sino reconocer que fuimos tan indolentes que, a pesar del sufrimiento de muchos, esas heridas no afectaron la conciencia nacional. En ese sentido, es importante que la sociedad civil, local y nacional impulse la construcción de una memoria colectiva, de una identidad a partir de los derechos humanos, en la que las diferencias entre los ciudadanos desaparezcan. Queda entonces pendiente una tarea difícil.

16. Conversación personal con Angélica Mendoza. Ayacucho, 10 de octubre del 2001.

BIBLIOGRAFIA

COMISEDH

- 2001 *Memoria para los ausentes; desaparecidos en el Perú (1982-1996)*. Lima.

CORONEL, José

- 1996 "Violencia política y respuestas campesinas en Huanta". En Carlos Iván Degregori (ed.), *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima, Ayacucho: IEP, UNSCH.

COTLER, Julio

- 2001 "La gobernabilidad en el Perú. Entre el autoritarismo y la democracia". En Julio Cotler y Romeo Grompone, *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP.

DARGENT, Eduardo

- 2001 ¿Es necesaria una Comisión de la Verdad en el Perú? *Quehacer* N.º 129.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2000 *Investigación sobre la desaparición forzada de personas en el Perú (1980-1996)*. Lima: Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad.

DEGREGORI, Carlos Iván

- 2000 *La década de la antipolítica; auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: IEP.

DEGREGORI, Carlos Iván y Carlos RIVERA

- 1994 *Fuerzas Armadas, subversión y democracia*. Lima: IEP.

DEL PINO, Ponciano

- 1999 "Familia, cultura y revolución. Vida cotidiana en Sendero Luminoso". En Steve Stern (ed.), *Los senderos insólitos del Perú*. Lima, Ayacucho: IEP, UNSCH.

- 2000 "Ayacucho de los 90; cambios culturales y nuevos actores". *Afanes* N.º 1, UNSCH- Ayacucho.

JELIN, Elizabeth

- 1998 "Las luchas por la memoria: hacia un programa de investigación comparativa". Buenos Aires: UBA - CONICET.

6

EL PROCESO DE DESMILITARIZACIÓN EN AYACUCHO

MARIANO ARONÉS

ACCOMARCA

Lloqllapampa, quince años después

La mañana del 14 de agosto de 1985 comenzaba soleada, con los fuertes vientos propios de aquel mes. La población daba inicio a sus faenas cotidianas, arreando el ganado hacia las partes altas donde pastaba y preparando el terreno para la siembra. La tranquilidad acabó cuando algunos miembros del Ejército, a bordo de uno o dos helicópteros, aterrizaron en Pitecc, una planicie ubicada casi en medio de la carretera que se dirige de Accomarca hacia Independencia. En este lugar, al mando del subteniente Telmo Hurtado Hurtado, los soldados se dividieron en dos grupos y, a eso de las nueve o diez de la mañana, sitiaron toda la zona. La mitad bajó por la quebrada de Arpacancha, mientras que el resto lo hizo por la quebrada continua a Accomarca, reuniendo a la población en Lloqllapampa. Allí, ultrajaron a las mujeres, golpearon a los hombres con la culata de sus fusiles, y luego los encerraron en una choza que ametrallaron y rociaron con kerosén, prendiéndole fuego. En total murieron 69 campesinos. Para no dejar indicios, detonaron una granada en medio de los escombros.

Este crimen es en la actualidad uno de los referentes más importantes que tiene la población de Accomarca para ubicarse en el tiempo y explicar el sinuoso proceso de violencia política que le tocó vivir. A diferencia de otras comunidades, donde acontecimientos como estos (aunque de menor intensidad), se pierden en la fragilidad de la memoria y el paso de los años, en el caso de Accomarca, el suceso de Loqllapampa caló hondo en la memoria colectiva y permite a sus pobladores medir los estragos de la guerra y desear no volver nunca más a ella.

Pero, ¿por qué dicho acontecimiento se grabó en la memoria colectiva? ¿Por qué aún se recuerda con tanta claridad —"como si fuera ayer"— la hora, la fecha, el nombre y el grado de quien dirigió la incursión? Existen varios motivos para ello. En primer lugar, por la cantidad de víctimas y la presencia de niños y ancianos entre éstas, un crimen como el de Accomarca sólo es comparable con los de Lucanamarca o Cayara. Por otro lado, la masiva campaña de información desarrollada por la prensa de aquel entonces, influyó considerablemente para que dicho acontecimiento quedase grabado en la memoria de los accomarquinos.¹ Aún en la actualidad, este hecho ha sido retornado por la revista *Idéele*, a raíz de la libertad de la cual gozaba el entonces subteniente Telmo Hurtado, quien, más allá de no haber sido sancionado por la justicia, fue ascendido a mayor y obtuvo la jefatura de la base militar El Milagro. Antonio, el teniente alcalde de Accomarca nos enseñó el artículo.

De esta manera, quince años después, el crimen sigue presente en el recuerdo y en las conversaciones cotidianas. Cuando la población tiene la oportunidad de narrar lo que sucedió a lo largo de la guerra, éste es el acontecimiento que sale a la luz y que domina la conversación.

En agosto del año 2000, a iniciativa del alcalde y de algunos regidores de la municipalidad, se organizó un evento con motivo de conmemorarse un aniversario más de la matanza. Tal evento consistió en una romería hacia Loqllapampa, donde se celebró una misa, las autoridades pronunciaron un discurso, se organizó un campeonato de fútbol y hubo una comida; "casi como una feria", comenta Antonio.

1. Muchos comuneros guardan celosamente artículos periodísticos que dan cuenta, no sólo de la noticia, sino también de la investigación llevada a cabo por el Congreso.

Mucha gente había bajado por primera vez al lugar luego del crimen y los recuerdos de aquel trágico día volvieron a la memoria, arrancando lágrimas entre los presentes. Se aprovechó entonces para levantar un acta, por lo que aquel día se convirtió en una fecha de remembranza, y se acordó repetir la romería cada año.

Sin embargo, días antes de la ceremonia, algunas autoridades —entre ellas el alcalde y los regidores— comentaban en son de broma, aun en el mismo Vilcashuamán, que el día del aniversario se realizaría una escenificación de la matanza, y que en el acto quemarían a un muñeco que representaría al teniente Telmo Hurtado. "Eso le dijimos al mismo mayor de la Policía", nos dice Antonio, quien piensa que esos comentarios llegaron a oídos del Ejército, por lo que un día después de la supuesta escenificación se aparecieron algunos soldados de la base de Vilcashuamán. Ellos reunieron a la población en la antigua base del Ejército, para interrogada por separado acerca de quiénes habían tenido la iniciativa de la escenificación y cuáles eran los detalles de la misma. Culminado el interrogatorio, juntaron a todas las personas en el patio y las exhortaron a no realizar este tipo de actos sin el permiso del Ejército, pues se necesita contar con su supervisión, como ocurre cuando se escenifica la batalla de Ayacucho. También aseguraron que comunicarían tal hecho a sus superiores en Lima y al propio presidente de la República, quienes posiblemente sancionarían a quienes tuvieron la iniciativa de organizar la romería.

Lo cierto es que, pasados cuatro o cinco días, llegaron algunos miembros del Ejército en un helicóptero, en compañía de un camarógrafo de quien dijeron era un periodista de Lima. Según declaró, la supuesta escenificación se denunciaría a través de los principales medios de comunicación del país. Una vez más, la población fue sometida a un interrogatorio y se le volvió a ordenar lo mismo: que en el futuro solicitase el permiso y la supervisión del Ejército en un acto como éste.

Ejército y vida cotidiana

"Luchar hasta vencer o morir" es la frase que ilustra el frontis de lo que era la base militar de Accomarca, ubicada en lo alto de un cerro, a un costado del pueblo. El lugar tiene una vista privilegiada, pues no sólo se divisa Accomarca, sino también la quebrada de Lloqllapampa y aun el río Pampas.

Esta base se creó luego de la mencionada matanza. Sucedió que, una vez enterada de la noticia, la Asociación de Accomarquinos Residentes en Lima denunció el hecho ante el Congreso de la República, con la ayuda de algunos miembros de la comisión de derechos humanos (entre los que se recuerda especialmente a Javier Valle Riestra y Javier Diez Canseco). Se solicitó entonces a las más altas autoridades la instalación de una base militar en Accomarca, la cual se llevó a efecto transcurridos uno o dos meses de la matanza.

Si recurrimos a la lógica, podríamos inferir que el suceso de Lloqllapampa generó un resentimiento y rechazo de la población hacia el Ejército, lo cual es cierto; sin embargo, esta actitud fue muy bien manejada por las Fuerzas Armadas, las que realizaron una campaña masiva no sólo para desacreditar a Sendero Luminoso, sino también para hacer creer que los asesinados en Lloqllapampa eran senderistas y que el Ejército había salvado a la población de estos enemigos de la patria. Desde entonces, el Ejército se instaló en Accomarca, con el apoyo obligatorio de la población y sus autoridades. Así, se construyó la base militar. Máximo, el juez de paz del distrito, recuerda la obra:

Un día, nos ordenaron hacer adobes para la base. Cuando estábamos haciendo, vino el capitán y el alcalde y nos miraban nomás. Entonces, yo le dije al capitán, "capitán, también el alcalde que ayude pues, él como autoridad debe estar en primera fila, debe dar ejemplo". Entonces eso no le gustó y me sacó del grupo que estábamos trabajando y me dijo "ah, tú te relajás cholo de mierda, tú no respetas a las autoridades [...] y me castigó, me dijo que dé cincuenta vueltas a esas gradas [...]"

La presencia del Ejército tras tocó la vida de la comunidad, en tanto que al asumir el control político y militar de la zona, también asumió el control de la vida social. Obligaba a los campesinos a participar activamente en las faenas, castigaba a los borrachos, reglamentaba el tránsito de las personas, impedía el paso de extraños por el lugar y dosificaba el tránsito entre las cinco de la mañana y las seis de la tarde. También ordenó a la población aprovisionarse semanalmente de leña, enseres domésticos y animales que debía entregar a los soldados acantonados en la base.

Si el Ejército significó cierta seguridad para la población, también generó traumas en ella, en tanto ejerció mecanismos de control altamente represivos y cometió una serie de abusos, como violar

a las mujeres y robar el ganado. Debido las violaciones, actualmente existe una buena cantidad de madres solteras o hijos sin padre en la localidad.

Hasta cierto punto, la presencia del Ejército significó que la vida cotidiana de los campesinos se militarizase, en tanto la población se hallaba sujeta a él. Así, se obligó a la gente a apoyar personalmente a los militares: se la designaba por turnos para ubicarse en zonas estratégicas, principalmente en la cumbre de los cerros, con el fin de vigilar e informar sobre las posibles incursiones senderistas o, simplemente, el tránsito de personas extrañas o sospechosas por el lugar. Con esta finalidad, se levantaron pequeños torreones. Para cumplir con esta tarea, los campesinos no contaban con armas, más allá de las hon-das, piedras u otros objetos que ellos mismos se agenciaban. Por las noches había que acudir a las formaciones de tipo militar y al llamado de las listas. Otra orden del Ejército fue la de que los pobladores solicitasen permiso a la base para entrar o salir del anexo. También se dividió en brigadas a la población para que, por turnos, acompañara al Ejército por los diferentes pueblos y caseríos del distrito.

Se tomaban medidas en contra de las personas que incumplían alguna orden del Ejército, las que incluían castigos físicos y la detención en el "bote" o calabozo. También se impusieron "multas", las que consistían en el decomiso de los animales o en realizar alguna actividad que "beneficiara" a la comunidad (cuando generalmente sólo beneficiaban a la base).

La vida de los campesinos se mantuvo así, casi hasta 1997, cuando el Ejército se retiró de la zona. Por un lado, esto último significó liberarse de la represión y recuperar un estilo de vida más normal, en la que se puede organizar fiestas, festejar los cumpleaños y hasta caminar borracho por las noches sin ningún temor. Pero al mismo tiempo significó que "[...] la gente se ha relajado, no nos hacen caso [...]", como comenta el gobernador. Advertimos, efectivamente, que ahora la gente no participa de manera espontánea en los asuntos comunales: sólo trabaja cuando alguien la obliga o cuando va a obtener algo a cambio. Casi toda la población y las propias autoridades admiten que cuando el Ejército estaba presente, había un mayor respeto por las autoridades y se participaba más en los asuntos comunales, como las asambleas, las faenas, etc.

Ante esta situación, el alcalde y los regidores propusieron el año pasado (2001), en una asamblea comunal, solicitar al Ministerio del

Interior la creación de un puesto policial en Accomarca. La simple idea transportó a la gente al pasado y el recuerdo de una vida marcada por la represión se adueñó de la mente de los allí presentes: la propuesta fue unánimemente rechazada. El trauma generado por la presencia del Ejército impide que la gente desee volver a contar aun con la Policía Nacional.

Las rondas campesinas

La presencia del Ejército en Accomarca no implicó el surgimiento de rondas campesinas como una organización institucionalizada, en gran parte porque en un escenario donde el control político y militar lo tenía el Ejército, éstas casi no tenían sentido. Como ya dijimos, el apoyo al Ejército fue más personal.

El Comité de Autodefensa Civil (CADC) de la comunidad sólo se creó en 1997, cuando el Ejército se retiró. Ante el cierre de la base militar y el temor a otras incursiones de Sendero Luminoso, las autoridades propiciaron la creación de este organismo, solicitando para el efecto la asesoría del Ejército.

El CADC se estableció en lo que había sido la base militar, que se convirtió en su lugar de operaciones, y asumió la seguridad del pueblo, un hecho que le permitió constituirse en la autoridad más importante. En aquel momento, la organización era sólida y casi la totalidad de los varones adultos y jóvenes participaba activamente en ella; el Ejército le hizo entrega de diez escopetas, las cuales eran usadas sólo en casos de emergencia y exclusivamente por la élite de la organización. Los miembros comunes del CADC prestaban su servicio con armamento casero.

El control de la zona de parte del CADC implicó vigilada desde los torreones, realizar patrullas nocturnas y cumplir con el llamado de las listas. Así, los accomarquinos volvieron a los usos militares. El comando era el jefe máximo de la organización, cuya circunscripción abarcaba el conjunto del distrito. Por debajo de él estaban los subcomandos de cada anexo, el secretario de actas y el tesorero. Los subcomandos tenían la obligación de visitar la base mensualmente, y con el comité distrital coordinaban todo lo referente a la lucha contra la subversión. Casi toda la población se había sometido a la voluntad del CADC. Sin embargo, su solidez fue diluyéndose conforme el proceso de pacificación avanzaba. Los temores que afloraron cuando el Ejérci-

to se retiró, no quedaron más que en eso, porque en la práctica Sendero se retiró de la zona.

En la actualidad, el jefe del comando del CACD es un licenciado del Ejército, y quienes han asumido el control del pueblo son los jóvenes, también licenciados del Ejército, que suman 15 aproximadamente. Ya no se efectúan patrullas ni vigilancia nocturna y tampoco existen las formaciones ni el llamado a las listas. Sin embargo, según informa el presidente de la organización, están al tanto de cualquier emergencia que necesite de su intervención.

Desde marzo del año 2000, el CACD se ha convertido en el Comité de Auto Desarrollo. Según algunas autoridades, ésta fue una iniciativa del CACD de la provincia de Vilcashuamán; otros sostienen que la idea fue del propio Estado, dado el proceso de pacificación. Lo que nos llama la atención es que la organización carece de una perspectiva clara en lo que respecta a su nuevo rol, ahora vinculado al desarrollo. Hasta ahora su papel se reduce a participar en las asambleas y en las faenas y al hecho de haberse convertido en agentes auxiliares de las principales autoridades, como el alcalde y el gobernador. Aunque su primer objetivo sigue siendo la lucha contra la subversión, en la actualidad también se ocupa de luchar contra la delincuencia común y el abigeato.

Los actos simbólicos y la construcción del patriotismo

Los actos simbólicos de pleitesía a la patria, mediante los cuales se pretende reforzar la idea de patriotismo, han sido una práctica común desde los tiempos de la independencia. Con el correr del tiempo, la gente los ha interiorizado. Entre tales actos tenemos el izamiento del pabellón nacional y la entonación del himno nacional. En Accomarca, muchas personas (en especial las mayores), consideran que estos actos son prácticas antiguas: "[...] anteriormente, también se izaba la bandera, se cantaba el himno, aunque mucha gente no sabía [...]", comenta un antiguo dirigente comunal. Pero también admiten que se intensificaron a lo largo de la violencia política y que a esta situación contribuyó la presencia del Ejército. "En esos años, toda la gente participaba en el desfile, era obligatorio, niños, viejitas, todos participaban", relata Máximo, el juez de paz.

Una vez retirado el Ejército, la intensidad con que se practican estos actos ha bajado significativamente, ya que con el paso de los

años, los dirigentes comunales, particularmente los del CACD, han ido perdiendo autoridad.

Hubo momentos en que el CACD pretendió recuperar el protagonismo de antes. Antonio afirma que en el 2001 estuvo a cargo de la jefatura de esta organización un licenciado del Ejército, quien obligaba a la población a participar en el izamiento con amenazas. "Por el altoparlante gritaba '¡carajo!, ¡el que no viene al izamiento es un terruco!', y la gente bajaba, mandaba a su gente a reunir a la población casa por casa".

En la actualidad, advertimos que la práctica militar en esos actos ha sido asumida por la población y, principalmente, por las autoridades. Si antes era el Ejército quien organizaba la ceremonia, controlando estrictamente la participación y dirigiendo los rituales del acto con la jerga militar, ahora son las autoridades y el comando del CACD quienes se encargan de ella. Ante las órdenes militarizadas de las autoridades, la gente responde con sumisión y respeto, como lo demuestran las siguientes líneas:

Cierto sábado de febrero, a eso de las seis de la tarde, sorpresivamente sonó por el altoparlante una marcha militar por el espacio de diez minutos. Luego, una persona, con una entonación que pretendía ser militar, dio lectura a un comunicado en el que se recordaba a la población que al día siguiente se llevaría a cabo el izamiento del pabellón nacional; para el efecto, el acto estaría a cargo del Comité de Auto Desarrollo, los clubes de madres de los barrios de Vista Alegre, Carmen Alto y Araqpampa, así como de los tenientes gobernadores de los referidos barrios. Antes de la ceremonia había de desarrollarse una asamblea de las distintas autoridades a fin de discutir las medidas a adoptar para solucionar el problema de los daños a las sementeras. Se terminó la lectura del comunicado recordando al Club de Madres de Vista Alegre que estaba designado para el decomiso de los animales dañinos. Prosiguió la marcha militar [...]

Al día siguiente, como a las cinco de la mañana, el altoparlante despertó a la población con música de carnaval, música que continuó oyéndose por un espacio de tiempo considerable, tras lo cual sonó nuevamente la marcha militar. Alguien tomó el micro y se dirigió al público a fin de recordar a las distintas autoridades que la asamblea programada se llevaría a cabo a las siete de la mañana; del mismo modo, instó a los encargados del izamiento del pabellón nacional a hacerse presentes para dicho acto. Prosiguió la marcha militar y luego música de carnaval.

Antonio reconoció las voces, "[...] es el alcalde y el gobernador", nos comentó.

La asamblea comenzó con una hora y media de retraso y duró una hora. A este acto asistieron todas las autoridades, entre las que se encontraban tres mujeres, miembros del Comité Distrital de Clubes de Madres. Los asuntos tratados fueron el problema de los daños de sementeras y la conformación de comparsas de carnaval para participar como representantes del distrito en el concurso que anualmente se realiza en Pampamarca, jurisdicción del distrito de Saurama. Nuestra atención se centró en el primer punto de la agenda, ya que implicaría la participación del Comité de Auto Desarrollo en el control de los daños a las sementeras; pero, al parecer, no es así. Según pudimos notar, el responsable directo de ocuparse de este problema es el alcalde, quien tiene la responsabilidad de coordinar con las demás autoridades la elaboración de un cronograma de asignación de la responsabilidad de control de los daños a las sementeras, a las comisiones compuestas por las mismas autoridades.

Terminada la asamblea, el gobernador y el alcalde informaron que a continuación se llevaría a cabo el izamiento del pabellón nacional y que, para el efecto, era necesaria la presencia de todas las autoridades, principalmente de aquellas que, de acuerdo a cronograma, están obligados a participar del acto.

Así, los asistentes abandonamos el local y nos ubicamos en el frontis de la municipalidad. En grupos de tres o cuatro, las autoridades comentaban sobre los temas de la asamblea, otros bromeaban. Algunos tenientes gobernadores que no habían venido a la asamblea, pero sí al acto del izamiento, se acercaron al gobernador. Uno de estos le dijo "[...] señor gobernador, estamos esperando desde antes para el izamiento, queremos que se apuren porque tenemos que hacer muchas cosas en la casa o en la chacra." "Bueno discúlpenme, pero no pensábamos que la asamblea iba a demorar, pero espéreme un rato, vaya traer la bandera", contestó el gobernador, tras lo cual entró a su oficina y luego, bandera en mano, se ubicó casi en medio de las autoridades. "Bueno, vamos izar de una vez, a ver, los responsables, ¿dónde están?". Uno de los presentes respondió: "Ya pues, de una vez, el comando tiene que estar". El gobernador se dio cuenta de la presencia de dos de los tenientes gobernadores y se les acercó, "bueno, papichakuna, qamkunallayá". Los tenientes recibieron en mano tendida el pabellón y, caminando, se dirigieron al mástil. El comando del CADC los increpó en voz alta para que desfilaran, ¡Ya, marchando! Los tenientes continuaban caminando.

Mientras esto ocurría, las tres mujeres representantes del Club de Madres se habían ubicado en un extremo de la plaza, notándoseles incómodas, cohibidas, recelosas, como si asumieran que el acto del izamiento era de exclusividad de los varones y que ellas no tenían nada que hacer; por lo que abandonaron la plaza sin que nadie se diera cuenta. Mientras tanto, los tenientes gobernadores ya estaban listos para izar la bandera, sólo esperaban la orden. El gobernador se adelanta unos pasos de su posición y, con voz de militar, dio la orden, ¡Atención, firmes, saludo a la bandera, saludo! El comando del CADC se dirigió al gobernador y como en broma le dijo: "Himno nacional al golpe, niy yá", parafraseando las órdenes militares. Todos nos pusimos de pie, los que tenían el sombrero puesto se lo sacaron, otros tenían la mano en el pecho, bien erguidos, con la frente en alto y muy serios. Todos quedamos en silencio mientras la bandera alcanzaba lo más alto del mástil. Al término del izamiento, el gobernador, dando las gracias a los asistentes, dio por concluida la ceremonia: "muchas gracias, hemos empezado tarde, pero ya las próximas fechas izaremos con normalidad."

Dos aspectos llaman nuestra atención. Por un lado, el comportamiento militarizado del gobernador y del comando; por otro, la actitud inconscientemente militarizada de los asistentes. Con relación a los primeros, dicha actitud se explica porque tanto el gobernador como el comando son licenciados del Ejército y propician la práctica militar en la vida del campo para legitimar su poder. Con esta actitud pretenden ganarse el respeto de la población. El comportamiento de los asistentes se entiende porque el izamiento del pabellón nacional es ya una tradición en la localidad. Pero, ¿por qué fomentar el patriotismo sólo a través de este tipo de actos, ¿acaso no hay otras formas de hacerlo?

Claro que hay otras formas de hacerlo —nos responde Antonio; pero, lamentablemente, como te digo, esto se ha arraigado fuertemente en la población y por más autoridad que seamos, no podemos ir en contra de esta costumbre, imagínate qué tal si diéramos una orden para ya no hacer iza miento, seguro que la gente se nos viene encima [...] Nos llamarían terrucos [...]

En general, la población respeta este tipo de ceremonias, que tienen que ver con la construcción del patriotismo. La presidenta del Comité Distrital de Clubes de Madres así lo entiende: "es una obligación respetar a nuestra patria [...]". Sin embargo, también hay quienes muestran desinterés por participar en ellas. Para Antonio, el izamiento

del pabellón nacional no forma parte de una iniciativa personal, "[...] es más, el patriotismo me cae [...] pero tengo que participar porque la gente me invita y además soy autoridad [...]".

Del mismo modo, Antonio evalúa los cambios en la intensidad de esta práctica. Si ahora ha disminuido considerablemente, cuando el Ejército estaba presente la participación de la gente era masiva. Refiriéndose a las pocas personas que participaron en aquel izamiento, afirma: "[...] mira, los encargados del izamiento son del barrio de San Agustín que tiene una población de más de 150 personas, y mira cuántos hay, ni diez gatos [...]".

VILCASHUAMÁN

Los espacios de concertación y el poder simbólico de los militares

En la mañana del martes 20 de febrero del año 2001, se llevó a cabo una reunión en el Concejo Municipal de Vilcashuamán, en la que se discutió y aprobó el estatuto que, de ahí en adelante, regiría el destino del comité multisectorial. Para la ocasión, fueron invitadas todas las instituciones, incluidas el CADC, la Policía Nacional y el Ejército. La reunión, prevista para las nueve de la mañana, se inició con una hora de retraso. Más aún, tanto el jefe de la base del Ejército como el de la Policía llegaron casi una hora después de iniciada.

Mientras tanto, conversamos con Julio, uno de los promotores del programa de desarrollo local de una ONG, quien tiene a su cargo el monitoreo de la mesa de concertación. En su opinión, la demora de la Policía Nacional y el Ejército se explica porque no les interesa las mesas de concertación, ya que no entienden que estos espacios son instrumentos que sirven para aplicar mecanismos que ayudan al desarrollo de la provincia. Si bien estas dos instituciones han venido participando en las reuniones anteriores, no han tenido protagonismo alguno. "Pero, —preguntamos a nuestro interlocutor— ¿por qué los invitan, si, tal como lo menciona el estatuto,² estas instituciones no están llamadas a participar?"

2. El artículo primero del Estatuto del Comité Multisectorial de la Provincia de Vilcashuamán, dice textualmente:

No nos habíamos dado cuenta —responde—, pero en sí son las autoridades mismas las que exigen su participación; además, la mesa de concertación es un proceso largo y difícil que tiene como fin que las organizaciones vivas y las instituciones legitimen este espacio de concertación y, tal vez en el camino, se superen muchos errores como éste.

Julio ha sido la persona encargada —según cuenta— de convocar a la asamblea. En ese trance, el Ejército le pidió que el CADC fuera invitado a través de él, porque, según el jefe de la base, todavía estaba bajo su control.

Así, cuando los jefes de la Policía y el Ejército llegaron a la asamblea, Julio alcanzó a decir: "¡qué raro!, yo pensé que ni iban a venir". Se ubicaron en la primera fila, cuando hacía uso de la palabra un representante de PRONAMACHCS, quien exponía el plan de trabajo anual que esta institución había previsto para el año. Luego, se dio inicio a la agenda central, la aprobación del estatuto. El alcalde y los representantes de algunas instituciones se ubicaron en la "mesa de honor"; los jefes de la Policía y del Ejército instaron al alcalde a que los invitara a formar parte de ella y así fue.

A lo largo de la discusión del estatuto, el jefe de la base del Ejército fue un "convidado de piedra"; no participó en nada. En el caso del jefe de la Policía, aportó algunas ideas o hizo algún tipo de observación en tres ocasiones. En una de ellas objetó el artículo cuarto del estatuto, en el que se sostiene que es compromiso del comité multisectorial:

Naturaleza: El Comité Multisectorial es una organización de la sociedad civil de la Provincia de Vilcashuamán, con vigencia indefinida, está constituido por el Gobierno Local, las instituciones públicas que representan al Estado Central, las organizaciones no gubernamentales de la zona, las organizaciones de base y los gremios empresariales y de productores.

De igual forma, el artículo segundo del referido estatuto, dice:

El Comité Multisectorial de la Provincia de Vilcashuamán está conformada por:

1. Los Gobiernos Locales Provincial y Distrital
2. Las Organizaciones de Base
3. Las microempresas y organizaciones afines
4. Las instituciones afines
5. Las Organizaciones No Gubernamentales.

Los citados artículos nos muestran la ausencia de las instituciones armadas, como la Policía Nacional y el Ejército, en los procesos políticos contemporáneos de la provincia. No obstante, las Fuerzas Armadas sí participan en estos procesos, aunque su poder se reduzca ahora al ejercicio de un poder simbólico.

[...] contribuir desde el lugar en que nos encontremos en mejorar permanentemente la filosofía, planes de trabajo, organización, y actividades que promueva el conjunto de las instituciones, sin diferenciar quién o quiénes la están liderando, siendo el criterio básico que estas acciones permitan el desarrollo de la provincia.

Al respecto, llamó la atención de los participantes en el sentido de que el compromiso que se tiene como ciudadano es asistir a la asamblea; pero también participar desde donde nos encontremos. Es decir, es una obligación asistir a este tipo de actos. "A veces se puede dar el caso de que no asistimos a las reuniones y, con ello, ya estamos avalando las decisiones del comité multisectorial".

El otro tema en el que intervino es el referido a la dignidad de las personas, considerado en el artículo quinto del referido estatuto. En él se sostenía: "Trabajamos para que la dignidad de las personas de toda edad sexo, raza, religión, condición social y política sea respetada". La objeción del oficial estuvo dirigida a cuestionar la garantía política de los ciudadanos: "creo que la palabra 'política' no encaja en el artículo; si se va a respetar la condición social, raza, religión, lo político no tiene sentido ya [...]". Entonces, se aprobó cambiar el término por el de "garantizar el ejercicio de su participación ciudadana". Creemos que la actitud del mayor al cuestionar este tema tiene que ver con la experiencia de la guerra. Estas instituciones todavía consideran que los derechos políticos de los ciudadanos son una amenaza, pues haciendo uso de ellos, muchas veces se producen acciones contra el Estado. Como estas instituciones son las llamadas a contrarrestarlas, no están en condiciones de garantizar las libertades políticas de los que intervienen en ella.

La asamblea del comité multisectorial nos permitió observar el poder simbólico que tiene la Policía y el Ejército. La sola presencia de estas dos instituciones en los espacios de concertación así lo confirma. Empero, advertimos que hasta cierto punto este poder simbólico se lo otorga la propia población, pues a decir del propio jefe de la base del Ejército, las mesas de concertación no le interesan, no comprende para qué sirven y, si participa en ellas es porque las autoridades lo invitan.

Sin embargo, es claro que las Mesas son espacios que permiten a estas instituciones poner de manifiesto su poder: "pero también asistimos para darle prestancia a las reuniones, para que la gente diga que estamos presentes y que el Ejército se interesa por el desarrollo

de la provincia". La presencia del Ejército, entonces, es interesada. No asiste para contribuir a la buena marcha de esta iniciativa, sino simplemente porque ello le permite manifestar su poder.

Muchas veces, al propiciar la participación de la Policía y el Ejército, la sociedad civil busca establecer mecanismos para lograr una mayor transparencia en estas instituciones. El ingeniero Aquiles, secretario de la municipalidad, así lo entiende:

Ellos participan, porque nosotros queremos que su función sea transparente, existe mucha queja de parte de la población en relación a que vienen cometiendo mucho abuso, coimas, entonces, las reuniones del comité multisectorial nos permiten denunciar libremente las aberraciones que vienen cometiendo y la gente hasta se los dicen en sus propias caras, entonces, ello nos permite no sólo cuestionar la labor de la Policía, sino también ayudar para que esta institución trabaje con honestidad.

Carmela, la presidenta del Comité Provincial de Clubes de Madres de Vilcashuamán, sostiene que estos espacios le permiten cuestionar la labor de la policía:

[...] a ver si así cambian, pero no pasa nada, cuántas veces yo misma he denunciado actos de corrupción, de coimas. Aquí, en Vilcashuamán, uno de los problemas que más existe es el de la violencia familiar. Yo, como dirigente del club de madres, tengo que ver esos casos de las socias, cuántas veces he ido, he conversado con el jefe, son unos desgraciados que más hacen daño a la gente pobre, ese desgraciado, el guardia que tiene su restaurant, no sé cómo se llama, cobra libremente una gallina o una oveja [...] Cuántas veces le he dicho en su cara al mayor, pero nunca nos hacen caso, más bien nosotros pediríamos al Ejército, ellos más o menos todavía son conscientes, la policía debe irse.

En la actualidad, la Policía es la institución que más legitimidad ha perdido ante los ojos de la población y, más bien, el Ejército es bien considerado. Esta diferenciación entre el mal menor y el mal mayor tiene que ver con que la Policía ha asumido la seguridad de la población y que, al hacerla, comete actos de corrupción, mientras que ahora el Ejército se limita a proteger a la gente de Sendero Luminoso, lo que no es una actividad que implique una relación directa con ella. El jefe de la base militar parecer ser consciente de ello, porque su función se orienta a recuperar la imagen positiva que su institución perdió antes de su llegada. Al respecto, menciona:

Yo soy del norte, ya tengo un año trabajando en esta zona. Cuando llegué, encontré que el Ejército había perdido bastante relación con los civiles, la población nos veía como extraños, como que no éramos parte de ellos, desconfiaba y tenía temor de nosotros. En parte tenía razón porque en la guerra, a veces, nos comportamos mal.

Al parecer, la actitud del jefe del Ejército está surtiendo efecto, pues la población y las autoridades consideran que el Ejército sí viene cumpliendo a cabalidad sus funciones. Hasta cierto punto, los militares están recuperando el espacio perdido.

Ejército, rondas y la vida cotidiana campesina

A inicios del 2002 nos dirigimos a la base militar de Vilcashuamán para entrevistarnos con el jefe de la base, un capitán. El camino es empinado. Como en Accomarca y en Tambo, en Vilcashuamán también la base está ubicada en lo alto de un cerro. Al llegar a la entrada, nos percatamos de la presencia de algunas mujeres sentadas sobre unas piedras. Pensamos de inmediato que vendrían a visitar a los familiares que, seguramente, estaban haciendo su servicio militar. Solicitamos entonces al guardia de la entrada que comunicase al jefe de la base nuestra llegada. Éste nos dijo: "espérense un momento que el capitán está pasando revista a la tropa". Entonces, al igual que las mujeres, nos sentamos sobre unas piedras y conversamos con una de ellas:³

—Señora, ha venido de visita, ¿tiene algún hijo que está sirviendo?

—Sí señor, mi hijo se ha presentado voluntariamente [...] ya tiene tres meses de servicio [...] He venido porque parece que lo van a mandar a la selva, y yo no quiero, porque me han contado que ahí todavía el terrorismo está fuerte, es mi único hijo, yo no tengo esposo y quién me va a ayudar si le pasa algo.

—¿De dónde es usted?

—Yo soy de Accomarca, he llegado en la mañanita y mira qué hora ya es, seguramente ya no hay carro, yo ni siquiera tengo plata, dónde dormiré, donde comeré. Yo no puedo ni caminar, porque mi pie me duele, no sé qué tengo, mira joven [...] (se sacó un zapato y, efectivamente, tenía el talón rajado).

3. La entrevista se hizo en quechua.

—¿y qué le va a pedir al capitán?

—Que no lo mande a la selva, aunque sea a Ayacucho o a alguna otra ciudad, pero menos a la selva [...] He traído estos papeles, ¿estará bien [...] ? (nos muestra una partida de bautismo y un documento en el que una autoridad de su distrito certifica que, efectivamente, es viuda).

Eran ya las diez de la mañana y el capitán no aparecía. Nos enteramos que la noche anterior había bebido y que por ese motivo se había levantado tarde. Mientras tanto, seguíamos esperando. Poco después, alcanzamos a oír unos órdenes militares, señal de que los soldados estaban haciendo ejercicios; un grupo uniformado salió en busca de leña, llevando consigo unas hachas.

La espera duró unas dos horas; las mujeres se mostraban impacientes y fastidiadas. De pronto, hizo su aparición el capitán: "¿A ver, señoras, qué desean? Las mujeres, apresuradas, se le acercaron. La que venía de Accomarca a tratar de impedir que su hijo fuera enviado a la selva, le dijo entre lágrimas: *papasito, huahuaymi kaipi cachkan, selvamansi mandarunkichiq amayá, favornikita debisayki, kayna yuyaqmi kani sapay, papampas manam kanñacho* [...] El mayor no entendió porque no sabe quechua; llamó entonces al guardia y le pidió que le tradujera: "dice que no quiere que a su hijo le manden a la selva, porque algo le puede pasar y no tiene a nadie que pueda velar por ella". Al oír esto, el capitán dijo en voz alta: "No depende de mí, además, ellos son soldados de la patria y por la patria están dispuestos a morir, yo no puedo hacer nada, vamos a ver qué pasa, váyase tranquila, ya veremos qué hacer [...]". La mujer, casi sin comprender nada, se le acercó, le tomó de la mano, le dio un beso, *gracias papasito, kayllaytan apamurayki* ('le traje sólo esto') y le alcanzó una bolsa, al parecer con papas sancochadas, "ya, anda tranquila no más", terminó diciéndole el capitán.

Después se le acercaron dos mujeres más e inmediatamente les dijo: "Si es para permiso, *jmanan kanchu!*, ya se han acostumbrado ya, sus hijos no son bebés para que los estén cuidándoles, *jmanan kanchu!*". Y las dejó con la palabra en la boca, mientras las mujeres suplicaban "por favor, papacito, no seas así [...]" El capitán no les hizo caso y me pidió que lo acompañara a su oficina para hacerle la entrevista. "Pase usted, es bueno que se sepa lo que hace el Ejército",

De la entrevista llevada a cabo con el jefe de la base sacamos algunas conclusiones. El Ejército se estableció en Vilcashuamán en 1982.

El capitán lleva un año en la base, razón por la cual le fue imposible darnos a conocer lo que había ocurrido antes de su llegada; sin embargo, sostuvo que cuando él llegó, el Ejército se había desprestigiado enormemente, como lo demostraba el marcado ausentismo de los jóvenes en el servicio militar. Para recuperar el prestigio del Ejército, el capitán tuvo que visitar todas las zonas a fin de dar a conocer sus planes, entre ellos lograr una mejor relación con la población civil. Al mismo tiempo, dio a conocer los beneficios que otorgaba la nueva ley del servicio militar voluntario. Al parecer, la campaña surtió efecto, porque de inmediato se incrementó la demanda por ese servicio, "[...] hubo un tiempo en que tuvimos sobrepoblación y tuve que enviarlos a otras bases, como Pampa Cangallo, por ejemplo". Según el jefe de la base, entre los principales motivos que llevan a los jóvenes a realizar el servicio militar figura la desintegración familiar. Además, en la base tienen vestido, alimentación, vivienda y la oportunidad de estudiar, algo que no encuentran en sus hogares, donde impera el alcoholismo, el maltrato y la pobreza. Por otro lado, nos confirmó que se sigue manteniendo el control sobre las rondas campesinas, "[...] porque todavía siguen teniendo armas del Estado y, mientras eso ocurra, todavía estarán bajo mi control".

Según la versión de algunos antiguos dirigentes del CADC, desde que en 1982 el Ejército instaló su base en Vilcashuamán, los vilquinos experimentaron un cambio significativo en su vida, en tanto comenzaron a convivir entre las dos fuerzas en conflicto. En medio de la represión, muchos campesinos tuvieron que abandonar sus hogares en busca de refugio. Sin embargo, al igual que en Accomarca, en Vilcashuamán la presencia del Ejército tampoco significó la emergencia de las rondas campesinas como una organización institucionalizada. Lo que hubo fue también un apoyo personal al Ejército, fundamentalmente por parte de aquellos cuyas propiedades fueron saqueadas por Sendero Luminoso o, peor aún, cuyos familiares murieron a manos de los senderistas.

El Comité de Autodefensa Civil de Vilcashuamán existe como tal desde 1991, año en que el Estado formalizó su relación con estas organizaciones mediante el Ejército. Esta relación se tradujo en la militarización del campo. Uno de los fundadores del CADC recuerda que, en el mejor momento, la organización llegó a contar con ciento sesenta hombres armados. Los CADC de los diferentes barrios y anexos de la provincia asistían por turnos a la base militar, para recibir

adiestramiento. Del mismo modo, las patrullas y la vigilancia nocturna se volvieron actividades cotidianas. Los actos cívicos eran mucho más concurridos; toda la población tenía que estar presente en el izamiento del pabellón nacional. El CADC tenía la responsabilidad de la organización y de la asistencia de la población a los desfiles. Hasta cierto punto, se había constituido en una de las autoridades más representativas de la provincia, "una organización sólida", a decir del referido dirigente.

Pero la solidez de la organización sólo duró unos cuantos años. Según algunos ronderos de la época, se perdió por dos motivos. En primer lugar, el proceso de pacificación determinó que la gente perdiera el interés por las rondas. En segundo lugar, las autoridades de la provincia, principalmente de la municipalidad, le brindaron muy poco apoyo. Uno de los ex comandos argumenta que fue el segundo motivo el que más contribuyó a desmembrar la organización, porque estas nuevas autoridades habían escapado de su tierra en los momentos más dramáticos de la guerra y desconocían el rol protagónico desplegado por el CADC en el proceso de pacificación y su importancia para el desarrollo. En la actualidad, los CADC no tienen mucha representatividad en el ámbito comunal, aunque forman parte del comité multisectorial de la provincia. El CADC de Vilcashuamán cuenta ahora con 15 efectivos armados que están haciendo su servicio civil, un servicio que cuenta con todas las ventajas del servicio militar.

Las perspectivas de los ahora llamados comités de auto desarrollo son poco claras. Sus propios miembros no saben qué rumbo debe tomar la organización, aunque, haciendo honor a su nuevo nombre, el jefe de la base militar está empeñado en reorientar su función de acuerdo a las nuevas circunstancias. Por eso, viene coordinando con las distintas instituciones del Estado y las ONG su colaboración en dicho propósito. Así, PRONAMACHCS está impulsando la reforestación de las zonas áridas de la provincia, siendo los miembros del comité de auto desarrollo los encargados de hacer efectiva dicha tarea.

Los actos simbólicos, por el momento, se han suspendido. La remodelación de la plaza principal impide izar el pabellón nacional. Aunque en la mañana del domingo 25 de febrero dos miembros del Ejército bajaron a la localidad a izar la bandera, ninguna autoridad participó; sólo estos dos soldados —un suboficial de la Policía y el conserje de la municipalidad— se encargaron del acto. Las poquísimas personas que en ese momento transitaban por las inmediaciones

de la plaza casi no se percataron del izamiento, por lo que continuaron con sus actividades, como si nada estuviese pasando.

TAMBO

La guerra y las Fuerzas Armadas

Una opinión que comparte el conjunto de las autoridades y la población del distrito de Tambo, es que la militarización del campo fue necesaria, en tanto que fue la única forma de derrotar a la subversión. En Tambo, este proceso se remonta a 1982-1983, cuando se estableció una base de la infantería de Marina. A partir de ese momento, Tambo vivió una de las peores etapas de su historia, en la que la población civil fue la más afectada. Esta tragedia llevó a que muchas familias tuvieran que desplazarse forzosamente, en busca de refugio y seguridad para su vida. En la memoria colectiva, la época de la violencia política careció de una orientación definida, pues tanto Sendero Luminoso como las fuerzas del orden se convirtieron en enemigos de la población. Todo esto generó una gran incertidumbre, pues la gente no sabía de quién había que defenderse.

Ante esta situación, la comunidad de Tambo y sus autoridades exigieron el retiro de los efectivos de la Marina para, en su reemplazo, establecer una base del Ejército en un intento por pacificar la zona. Sin embargo, con el Ejército las violaciones contra los derechos humanos se intensificaron y, por consiguiente, el proceso de desplazamiento se hizo más evidente. En aquellos años las autoridades civiles, como el alcalde y el gobernador, casi desaparecieron, y las Fuerzas Armadas asumieron el control político y militar del distrito. En opinión del actual alcalde, ellas ejercieron el poder valiéndose de la presión y el miedo.

Este contexto altamente militarizado se mantuvo a lo largo de la década del ochenta y gran parte de la del noventa. Hoy en día, el Ejército se ha replegado a su cuartel y su poder parece haberse debilitado; no obstante, mantiene su objetivo principal, la lucha contra la subversión, para cuyo efecto sigue teniendo una estrecha relación con el CADC.

En muchas comunidades de la región existe el temor de un posible rebrote de la subversión, aunque no sean más que temores infundados, porque Sendero Luminoso ya no se encuentra en la zona.

En el caso de Tambo, este temor se puso de manifiesto tras la retirada oficial del Ejército de la base militar en febrero del 2001. Como para retirarse el Ejército no consultó a las autoridades ni a la población, para muchos ésta fue una inesperada sorpresa. Sólo unos días después, la noticia concitó la atención de las autoridades, fundamentalmente del alcalde y del jefe del CADC. Los comandos de las comunidades recién se enteraron de ella al realizar la visita que semanalmente efectúan a la ciudad, con motivo de la feria dominical.

El subcomando narraba que aquel día, muchos ronderos fueron a visitarlo a su casa para manifestarle su preocupación ante la retirada del Ejército, por lo que se realizó una reunión informal para tratar el tema. En aquella ocasión se acordó exigir al conjunto de las autoridades, principalmente al alcalde y al comando, el retorno del Ejército, para lo cual se elaboraría un memorial a nombre de las 42 bases del CADC de Tambo, documento que sería enviado tanto al jefe militar de Ayacucho como al propio Ministro del Interior o de Defensa. Ante la posible negativa de las autoridades, se sugirió reorganizar el CADC, disponiendo la participación obligatoria de la gente en esta organización. Por su parte, el alcalde del distrito sostuvo que la retirada del Ejército sería discutida en la próxima reunión de la mesa de concertación, y que posiblemente en ella se conformará una comisión que viajará a Lima para transmitir la demanda de la población con respecto al retorno de la base militar.

De las rondas al Comité de Autodefensa y Desarrollo

En Tambo, las rondas campesinas se organizaron hacia 1985, con la ayuda de las rondas de la selva ayacuchana (especialmente las de la comunidad de Pichiwillka) y del destacamento del Ejército acantonado en ese lugar.

La continuidad de la organización se garantizó desde un primer momento, propiciando la participación de sus miembros en calidad de rentados. Para tal fin, por iniciativa de los dirigentes más que de la población, se obligó a la población a pagar una cuota mensual para subvencionar a la organización. Se establecieron entonces tres categorías de pago: la primera correspondía a los prósperos comerciantes; la segunda, a los medianos comerciantes; y en la última categoría estaba la población de escasos recursos económicos. Esta última podía efectuar el pago a través del servicio personal, en especies o algu-

na obra en beneficio de la organización como, por ejemplo, la construcción de torreones de vigilancia.

En opinión de la población, esta dinámica no sólo garantizó la continuidad de las rondas, sino que también permitió una eficaz lucha contra la subversión. La seguridad pasó a ser de exclusiva responsabilidad de las rondas, en coordinación con el Ejército, mientras que la población civil cumplía con su obligación de pagar para mantener a la organización. Desde este punto de vista, es posible hablar de una privatización de la seguridad en el ámbito del CADC (aunque esta privatización no ha garantizado su continuidad), fruto de una época en la que la violencia se apoderó del escenario. Las rondas llegaron a contar con aproximadamente cien hombres armados y efectuaban, con el Ejército, el patrullaje desde las partes más altas de la zona hasta la misma selva.

Cuando el proceso de pacificación se hizo evidente (entre 1992 y 1993), esta organización comenzó a erosionarse, debido fundamentalmente a la considerable disminución del comercio, producto de la baja del precio de la hoja de coca. Por un lado, se asistía al debilitamiento de las rondas y, por otro, dada la situación relativamente calma, se propició su conversión a lo que fue el Comité de Autodefensa y Desarrollo.

Desde esta perspectiva, se intentó re definir el rol de las rondas. Así, con la ayuda de las demás autoridades y organizaciones sociales, el Comité de Autodefensa y Desarrollo se empeñó en emprender el proceso de reconstrucción y desarrollo del distrito; en 1997 se logró constituir el Comité de Reconstrucción y Desarrollo de Tambo y sus Anexos (CORDETA).

Desde el año 2000, la organización ha pasado a llamarse comité de auto desarrollo y, como tal, participa en la mesa de concertación de Tambo. Cabe aclarar, sin embargo, que la mayoría de la población no siente interés por participar en dicho comité, por lo sólo los dirigentes se han involucrado plenamente con él.

AYACUCHO

La capital del departamento resume, de alguna manera, lo que fue el proceso de militarización de la sociedad ayacuchana, como consecuencia de la violencia política. Es en esta ciudad donde se concen-

tran las instituciones armadas y desde ella se llevó a cabo la militarización del campo.

Entre 1982 y 1997, la región en general fue declarada casi ininterrumpidamente en estado de emergencia. Ello significó no sólo la suspensión de algunas garantías constitucionales, sino también que el Ejército asumiera el control del departamento. Al respecto, es importante resaltar la excesiva militarización de las conciencias. Desde el poblador común hasta la máxima autoridad política (el prefecto), vinculan la palabra patriotismo con las prácticas militares: desfiles, banderas, himnos, izamientos, etc. El patriotismo no solamente se ha arraigado en el imaginario colectivo, sino que también se ha militarizado, en parte por una tradición. Es esta tradición la que impide percibir más allá de lo militar: sólo la práctica militar es considerada patriótica; el ejercicio civil carece de esa connotación.

En opinión de la población y de las autoridades, tanto la presencia militar como la militarización de la sociedad han sido necesarias para derrotar a la subversión. Pero al mismo tiempo se considera que el precio de la pacificación ha sido enorme, como ha sucedido con la violación de los derechos humanos.

Otro aspecto importante es que la militarización de la sociedad y el proceso de desmilitarización son temas que no figuran en la agenda de los políticos, autoridades y organizaciones sociales ayacuchanos. Advertimos, sin embargo, formas más sutiles de tratarlos. En opinión del presidente del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho, en el ámbito institucional local se viene impulsando el proceso de democratización, reconstrucción y consolidación del Estado de Derecho. Esta persona considera que para restablecer plenamente el Estado de Derecho es necesario desmilitarizar a la sociedad y que, para ello, hay que definir el rol de las Fuerzas Armadas y de la sociedad civil, lo que no debe significar un divorcio, sino una contribución de todos al desarrollo del país. En ese sentido, hay una demanda por que las Fuerzas Armadas se modernicen y reorienten sus funciones hacia un trabajo más vinculado al desarrollo, ahora que se vive en calma.

Actualmente, el principal problema de las distintas autoridades son las pandillas juveniles, para cuya solución se carece de estrategias, aunque se están formulando y ejecutando proyectos con el fin de enfrentado. Una iniciativa de parte de algunos sectores de la sociedad ayacuchana es la de solicitar la intervención del Ejército. Esta

iniciativa nace principalmente de los sectores urbano-marginales, que son los más afectados por este tipo de delincuencia. Por su parte, el prefecto considera que el tema de las pandillas juveniles es relativamente complicado, pues abarca diferentes factores, y que no se puede solucionar solamente recurriendo al Ejército.

Un aspecto que obstaculiza el proceso de desmilitarización de la sociedad ayacuchana es la posibilidad de un eventual rebrote de las acciones de Sendero Luminoso. Teófilo Orozco, un antiguo dirigente campesino, señala que su preocupación se debe a esa amenaza. Para él, la guerra debiera "humanizarse", ciñéndose al Convenio de Ginebra; sin embargo, el mismo Orozco dice: "¿Pero qué haces, si tú respetas a tu rival y él no te respeta?". En tal sentido, la desmilitarización de la sociedad resulta complicada. Las propuestas para hacer viable este proyecto encuentran sus límites en la misma conciencia militarizada de la sociedad.

Si bien en Ayacucho los cambios en la relación civil-militar son muy significativos, esto no ha significado la disolución de un poder simbólico, el que aún se mantiene. En parte, el hecho de que este poder continúe no es iniciativa del Ejército, sino más bien de la misma población civil.

UN BREVE PERFIL DE PARINACOCHAS

MARIANO ARONÉS
LENIN CASTILLO

INTRODUCCIÓN

A las ocho de la noche del lunes 19 de noviembre del año 2001, partimos de Huamanga con destino a Cora Cora, la capital de la provincia de Parinacochas, al sur de departamento de Ayacucho. Como a las cuatro de la madrugada llegamos a lea y, sin más opción, tuvimos que esperar a que amaneciera para continuar el viaje. Indagamos entonces en unas agencias de transporte para saber si alguno de sus vehículos se dirigía a Puquio y Cora Cora. Tuvimos mala suerte, pues ninguno lo hacía aquella mañana. En el mejor de los casos, podríamos partir a las once de la noche o esperar a la una de la madrugada.

Como teníamos premura de llegar a Cora Cora, decidimos tomar un taxi a Nazca. Nuestra intención era abordar allí algún carro que fuera a Puquio, pero al llegar a aquella ciudad, grande fue nuestra sorpresa al no encontrar movilidad alguna que nos hiciera dicho servicio. Optamos entonces por continuar a bordo del taxi y, después de recorrer 153 km por una vía asfaltada, llegamos a Puquio como a las siete de la noche. Decidimos pernoctar allí y a la mañana siguiente continuar nuestro viaje, pero una vez más ello fue imposible porque no había movilidad. Nos sugirieron entonces esperar el único ómnibus de la empresa López que viajaba a Cora Cora, que posiblemente

pasaría a eso de las nueve de la noche: apareció, repleto de pasajeros, a la una y media de la madrugada. Nos tuvimos que acomodar de cualquier manera y así, finalmente, llegamos a Cora Cora —una localidad de clima templado, calles angostas y gente hospitalaria— en la mañana del día miércoles 21 de noviembre, tras un día y medio de viaje.

Lo que queremos demostrar con este testimonio es no sólo lo difícil que resulta hacer un viaje desde Huamanga a las provincias del sur de Ayacucho, sino también cuán aisladas se encuentran las provincias del norte y centro del departamento y cómo existen en el Perú ciudades, provincias y distritos integrados sólo de nombre a un departamento.

Las líneas que siguen no solamente corroboran lo que acabamos de decir, sino también explican la dicotomía entre la integración y la desintegración y recogen las expectativas de la población y sus instituciones con respecto a la descentralización. ¿Hasta qué punto las provincias del sur de Ayacucho están preparadas para enfrentar este proceso? ¿Hasta qué punto es posible seguir hablando del departamento de Ayacucho, que más que una unidad económica y política es tan sólo una unidad territorial?

Son éstas las interrogantes que intentamos responder en el presente informe, que es el resultado del trabajo de campo llevado a cabo a la largo de la tercera semana del mes de noviembre del 2001 en la localidad de Cora Cora. Para el efecto, entrevistó a los funcionarios y representantes de las distintas instituciones públicas, al alcalde y los regidores de la municipalidad provincial de Parinacochas, a los representantes de las distintas organizaciones de productores, las comunidades y las asociaciones de regantes, a los dueños de hoteles y restaurantes, a periodistas locales, profesores, beneficiarios del PRONAA y FONCODES, a la representante de la FEDECMA, los comerciantes, los sacerdotes y los líderes locales. Asimismo, se hizo una encuesta veloz a la población, con el fin de conocer sus grados de relación con ciudades relativamente cercanas a la provincia, como son: Ayacucho, Nazca, Puquio, Cusco, Lima y Arequipa.

Conscientes de que el informe puede carecer de criterios metodológicos y teóricos, nos permitimos escribir estas páginas en el intento de contribuir al mejor entendimiento de la realidad política, social y económica del sur del departamento de Ayacucho.

Las actividades económicas

La provincia de Parinacochas, cuya capital es Cora Cora, está ubicada al sur de Ayacucho; a 15° 00' 48" de latitud Sur y a 73° 46' 54" de longitud Oeste. Hasta 1999 se estimaba que la población total de esta provincia era de 23 928 habitantes distribuida en ocho distritos: Cora Cora; Chumpi; Coronel Castañeda; Pacapausa; Pullo; Puyusca; San Francisco de Rivacayco; y Upahuacho. El clima de Parinacochas varía desde unas quebradas templadas (a 1800 msnm) hasta unas alturas heladas (entre los 3 800 y 4 200 msnm). La temperatura ambiental cambia en las distintas épocas del año: en verano, fluctúa entre los 13° C y 22° C; en otoño, entre los 08° C y 14° C; en primavera, entre los 10° C y 15° C; y en invierno, entre los 00° y los 13° C.

Como en toda provincia ubicada en la región andina, tanto los hombres como las mujeres se dedican fundamentalmente a la agricultura y la ganadería. Lo mismo sucede en Lucanas y Páucar del Sara Sara. No obstante, de estas dos actividades, la más arraigada a través de la historia y la que, según los propios coracoreños, tiene un mayor potencial es la ganadería, aunque su importancia ha disminuido en los últimos años:

Estamos hablando de hace cuarenta a cincuenta años atrás, había ganadería de calidad donde se sacaba pues aproximadamente cuatro, cinco, seis camionadas, ya por estas cuestiones de la falta de apoyo de lo que es la agricultura ha ido decayendo; en la actualidad ya prácticamente es un déficit. Si no hay acá el apoyo correspondiente para recuperar lo que antes era Parinacochas, en la cantidad y calidad de sus ganados que tenga, definitivamente pues se hace un poco dificultoso el desarrollo (alcalde).

Mientras que la ganadería le ha valido a Cora Cora ser conocida en el ámbito nacional como una zona ganadera y es la actividad más dinámica de la zona sur del departamento, la agricultura es simplemente un complemento, ya que la mayor parte de la producción agrícola se destina al autoconsumo. Sin embargo, es posible encontrar campesinos dedicados solamente a la agricultura, aunque esta actividad se ve limitada por la escasez de agua, un problema que comparte la mayoría de las comunidades del departamento.

Ambas actividades se complementan a la vez con el comercio. Los ganaderos y agricultores de Parinacochas son al mismo tiempo

comerciantes, pues se encargan de vender sus propios productos, generalmente en las ciudades de la costa, como Nazca, Ica y Lima y, en menor escala, en Cuzco y Arequipa.

No existe actividad industrial en Parinacochas. No obstante, los coracoreños sueñan con ella, porque son conscientes de la capacidad productiva de sus tierras y ganados. Mientras tanto, la producción de queso, leche y carne se hace de manera artesanal. La población de Cora Cora reclama que su localidad se conecte al sistema hidroeléctrico del Mantaro, lo que permitiría fortalecer la pequeña y micro empresa. Por ahora, Cora Cora sólo cuenta con energía eléctrica de ocho de la mañana a doce de la noche. A lo largo de nuestra estadía pudimos comprobar que la electricidad se corta en cualquier momento del día, debido a la escasa capacidad de la central hidroeléctrica de Sallatoma.

Una opinión generalizada entre los coracoreños es que, para fortalecer la agricultura y la ganadería, es necesario culminar el sistema de irrigación Ancasqocha-Chumpi y la interconexión vial Arequipa-Cora Cora-Cusco. Esta última obra, una de las mayores aspiraciones de Cora Cora, permitiría conectarse a los departamentos más próximos, como Arequipa y Cusco, y al mismo tiempo crearía un anillo vial entre Nazca, Cusco y Arequipa; es decir, los coracoreños se conectarían a la costa, pero también a las zonas de Abancay, Andahuaylas y Challhuanca.

La carretera Yauca-Cora Cora es un sueño de muchos años atrás, con esto pienso yo que las carreteras son como las venas de nuestro cuerpo. Si las venas son los medios que conducen las torrentadas de nuestra sangre, igualito pues las carreteras unen pueblos y ciudades y todo esto, ¿no? Y de ahí viene el desarrollo para un pueblo olvidado, en este caso Cora Cora (propietaria de un restaurante).

ENTRE LA DESINTEGRACIÓN Y LA INTEGRACIÓN

Lamentablemente, somos hijos con diferentes papás o mamás. Para hacer los trámites tenemos que dirigimos a diferentes lugares, ya sea Arequipa, Ica, así mismo Huamanga. Y estamos totalmente desarticulados, no tenemos un lugar fijo (regidora de la Municipalidad de Cora Cora).

Lo que pudimos percibir en las distintas conversaciones que enablamos con las autoridades y población coracoreñas es un profundo resentimiento hacia Huamanga. Según estas personas, nada los une

ni los unirá con la capital del departamento. Todas piensan que a lo largo de su historia han sido presas de una ficción llamada departamento que, más allá de una integración en términos económicos y políticos, ha significado la reproducción de un centralismo y una desintegración que ha hecho mucho daño al sur del departamento.

Somos entenados de Huamanga. Huamanga nos tiene con una miseria de presupuesto que acá vivimos en el abandono, no tenemos carreteras, sí tenemos mucho negocio, pero no hay mucha gente [...] (comerciante).

La relación entre la capital del departamento y las provincias del Sur, específicamente de Lucanas, Parinacochas y Páucar del Sara Sara, es prácticamente nula, porque toda la relación comercial, todos los que van en condición de hijos (a educarse) es a Ica (alcalde).

Si hay una relación con Huamanga, ésta es percibida como vertical y como una repetición en el ámbito departamental del centralismo que caracteriza al país en su conjunto:

Por ejemplo, se ha destinado sumas para el sur de Ayacucho con esto del sismo. ¿Qué ha sucedido? Los fondos han ido a parar para Ayacucho, y Ayacucho ha dispuesto ese dinero como ha querido, ha comprado el cemento. ¿En qué lugar? Creo que en Ayacucho mismo, llega a Cora Cora aproximadamente a 28 soles, cuando el cemento aquí en Cora Cora está a 22.50. En el fondo, el dinero ha debido de llegar aquí directamente para beneficiar justamente a esta zona. Otro de los casos que se tiene que ver es que, por ejemplo, han venido los trabajadores para arreglar los centros educativos. Todos se han venido de Ayacucho, jefe ingeniero, trabajadores albañiles, operarios, todos se han venido de Ayacucho y los trabajadores de acá se han quedado con las manos cruzadas. Ésa por ejemplo es una centralización terrible (Rufo Quispe, periodista local).

En términos comerciales y educativos, Parinacochas mantiene una estrecha relación con el eje costero, principalmente con las zonas de Nazca, Ica y Lima y, en menor grado, con la parte norte del departamento de Arequipa; pero además existe un vínculo comercial muy fluido con los departamentos de Cusca (sobre todo la provincia de Sicuani) y Puno. Al respecto, resulta normal ver por las calles de Cora Cora a mujeres ofreciendo sus productos, vestidas con el traje típico de Puna, o a comerciantes cusqueños que son dueños de tiendas de ropa y abarrotes.

Bueno, mis padres vienen de una comunidad del Cusco que se llama Moqunsuyo. Entonces siempre este barrio es exclusivamente dedicado al comercio, o sea desde sus ancestros viene esto del comercio y se han venido pues a distintas partes de Ayacucho, encuentras gente de Sicuani tanto en Puquio, tal vez en Ayacucho mismo debe haber. Son gente que generalmente se han dedicado al comercio y por ese motivo han salido. Mis padres se han dedicado comercializando productos de abarrotes en general [...] (Rufo Quispe, periodista local).

La relación laboral, comercial y educativa de los coracoreños con la costa, los ha obligado en muchos casos a establecerse definitivamente en ella, por lo que en la actualidad existen grandes colonias de residentes coracoreños fundamentalmente en lea y Lima. Desde hace unos tres años, las asociaciones de residentes coracoreños en diversos lugares se han vinculado con las instituciones de Cora Cora para llevar a cabo algunas obras de interés público. Se han creado comisiones para gestionar ante las instancias del gobierno y otras fuentes de financiamiento la culminación de la carretera Yauca-Cora Cora; así mismo, existe una comisión para exigir al gobierno la conexión de Cora Cora con el sistema nacional de electrificación. Además, hay una comisión de turismo que viene gestionando la construcción del santuario de la Virgen de las Nieves, en el nevado de Pomahuri, y la culminación de la carretera que se dirige a él. El 24 y 25 de noviembre del 2001, se organizó una teletón en Lima con la finalidad de recaudar fondos para la referida obra.

El turismo últimamente se le está dando auge. Para ello necesitamos bastante apoyo, difusión. Nosotros hemos redactado un boletín turístico con el apoyo del CTAR Ayacucho y queremos este tipo de apoyo, para poder difundir toda la riqueza turística y folclórica que tenemos en Parinacochas (directora del Instituto Nacional de Cultura).

Con respecto a la descentralización, existen sentimientos encontrados. Un sector de la población que se reclama "hijos de los Andes" (a nuestro parecer mínimo), exige una regionalización sobre la base de la identidad andina.

Pero en el fondo yo te digo que la sangre, o sea el sentimiento es siempre de ser ayacuchano, eso. Pero lo que nos duele también es esa dejadez también que hay pues, por ejemplo el año pasado se han comprometido en hacer algunos trabajos en la irrigación de Ancascocha los del CTAR

Ayacucho y no lo ha cumplido. Se ha hecho un estudio trayendo profesionales de allá, los resultados se los llevaron y no sabemos si ese trabajo haya concluido o no. Todo el presupuesto, todo allá, habiendo profesionales también aquí (Rufo Quispe, periodista local).

En el otro extremo, se encuentra un sector modernizante y hasta práctico, que aboga por una descentralización que tome en cuenta los beneficios, fundamentalmente económicos.

Mientras que para los ayacuchanos del Norte y de la capital del departamento, el proyecto de la carretera que uniría Ayacucho con Puquio y Cora Cora representa la integración con los pueblos del Sur, para los coracoreños no forma parte de su agenda. Su atención se orienta más bien a exigir la culminación de la carretera Yauca-Cora Cora-Cusco o el asfaltado de la carretera Puquio-Cora Cora, que incrementaría el vínculo comercial con la costa por los dos extremos —es decir, por Nazca y Arequipa— y con Challhuanca, Abancay, Andahuaylas y el mismo Cusco. Según los coracoreños, estas obras reforzarían enormemente la actividad comercial:

Una cosa es la integración y otra es el desarrollo. Si bien es cierto que la carretera nos va a unir, va a cortar la distancia que existe, pero económicamente no va a tener un desarrollo. Entonces, en raíz de esto hemos planteado de que se asfalte la carretera Puquio-Cora Cora-Pausa, porque tenemos que ser conscientes y realistas que el desarrollo definitivamente viene a través del eje costero. Para nosotros creemos que es prioritario una obra de desarrollo que una obra de integración, la integración se va a dar definitivamente con una carretera que vaya directamente a Ayacucho, pero eso no va a traer desarrollo a esta zona, definitivamente de eso tenemos que ser conscientes. El desarrollo para esta zona es pavimentar Puquio-Cora Cora-Pausa y salir a la costa. Otra vía Yauca-Cora Cora-Pisquicocha, pues en su recorrido es zona productiva, abarrotes, frutas, maíz, camotes, frijoles, pallares (alcalde).

La carretera longitudinal, en el mejor de los casos, tendría ventajas sólo para facilitar los trámites administrativos a las instituciones que tienen que acudir a la capital del departamento.

Hay que salir a la costa y volver a la sierra, nos dificulta tremendamente hacer los trámites, por ejemplo ante el CTAR, por ello perdemos dinero y tiempo (Víctor Rivas, presidente de la junta de regantes).

Pero aun en este caso, los beneficios serían más bien escasos para los coracoreños,

[...] porque en ciertos sectores pertenecemos a Ayacucho, en cuanto a la administración, es el caso por ejemplo salud, educación, la oficina zonal del CTAR. En lo que es el Poder Judicial, en lo que es la fiscalía, pertenecemos a Arequipa. En lo que es la Policía Nacional pertenecemos a Ica. Entonces aquí casi nos tienen pues como a Túpac Amaru, nos jalan de los cuatro ángulos (alcalde).

En tal sentido, la metáfora del descuartizamiento evoca no sólo la excesiva dispersión de las dependencias estatales, sino también el centralismo que caracteriza al país en su conjunto.

Tenemos mucho mayor contacto con Nazca, con Ica, vivimos más cerca. Otra cosa lo que quería decirte es esto. Cora Cora, la Policía Nacional. el comando, los jefes pertenecen a Ica; en lo que es la religión, la iglesia pertenecemos a Arequipa, a Caravelí; en lo que al Poder Judicial pertenecemos a Arequipa, en lo que es el agua, justamente el que tiene que ver del agua está en Arequipa. Estamos descuartizados y lo único que pertenecemos a Ayacucho tal vez será pues la CTAR (Rufo Quispe, periodista local).

CAPACIDAD LOCAL

Las dos únicas instituciones de educación superior que funcionan en Cora Cora son el Instituto Superior Tecnológico César Augusto Guardia Mayorga y el Instituto Superior Pedagógico Filiberto García Cuéllar. Este último ofrece las especialidades de educación inicial y primaria, educación física, así como educación secundaria en las especialidades de lengua y literatura, ciencias sociales y agropecuaria, y sus egresados generalmente prestan servicios profesionales en las provincias ubicadas al sur del departamento.

Por su parte, el Instituto Superior Tecnológico brinda las carreras técnicas de computación, enfermería, agroindustria, farmacia y periodismo. En opinión de uno de sus docentes, las carreras que más demanda tienen son las de computación y agroindustria, y el mercado laboral es relativamente bueno para los egresados, en tanto que la mayoría brinda sus servicios profesionales en las instituciones de la provincia. Este docente sostiene también, con cierto optimismo y or-

gullo, que algunos de sus egresados trabajan en empresas extranjeras, "tenemos gente que trabaja incluso en Italia". Lo lamentable del caso, en su opinión, es que estos profesionales sólo ocupan los espacios laborales subalternos, porque la gran mayoría de los puestos que corresponden a funcionarios públicos son copados por profesionales que vienen de otros lugares, como Ica, Lima o la misma Huamanga.¹

Tal vez por ello, una de las grandes demandas de la población es la de tener una universidad o al menos una filial de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga en Cora Cora, tal como sugieren las siguientes declaraciones:

Casi todos los profesionales en un 80 o 90% ya son de Ica, entonces uno mira ese panorama y se pregunta ¿estamos perteneciendo realmente a Ayacucho? (Rufo Quispe, periodista local).

Hace falta aquí una universidad, siquiera una sucursal, para que nuestros hijos ya no salgan a otros lugares (propietaria de restaurante).

Al parecer, el distanciamiento entre los funcionarios foráneos y la población no es tan marcado como en Huamanga, la capital del departamento, donde existe una fuerte tendencia a desacreditar a los profesionales venidos de afuera. En Cora Cora, más que una disconformidad con los profesionales foráneos, lo que percibimos es una disconformidad con las instituciones del Estado. Una de las instituciones que más críticas se ha ganado es el CTAR, aunque los comentarios no tienen que ver tanto con los funcionarios que lo dirigen, como con el carácter centralista de la institución.

Lamentamos mucho tal vez la perspectiva que tiene el CTAR para con Parinacochas, esto se está dando [se refiere al nivel de coordinación que vienen alcanzando las distintas instituciones] gracias a las instituciones de Parinacochas, gracias al Frente Único de Defensa de los Intereses de Parinacochas que de alguna manera, como le digo, trata de convocar y trata de encausar los problemas de Parinacochas. El CTAR creo que jala más agua para su molino. Los intereses para Huamanga son el centralismo y la burocracia (director de colegio).

-
1. Los casos más evidentes los encontramos en la Municipalidad Provincial de Parinacochas: el alcalde es de la ciudad de Ica; el fiscal provincial es de Arequipa; el inspector de la oficina zonal de FONCODES es de Huamanga; y el jefe de la unidad operativa del CTAR es del distrito de Chaviña.

CUADRO 1
INSTITUCIONES DEL ESTADO EN CORA CORA

Entidad estatal	Sede principal	Actividades
Unidad Operativa	CTAR-Ayacucho	Rehabilitación de infraestructura vial, educativa y de salud, afectada por el reciente terremoto.
FONCODES-Red Rural	Ica	Asistencia crediticia al sector agrario y pecuario y a las PYMES.
USE	Ayacucho	Atención educativa.
Ministerio de Agricultura	Ayacucho	Apoyo al sector agrícola.
Ministerio de Transportes	Puquio	Rehabilitación de carreteras.
Red de Salud Parinacochas	DISA-Ayacucho	Atención de salud a la población.
Essalud	Ica	Atención de salud a las personas aseguradas.
Banco de la Nación	Lima	Atención a los pensionistas.
Banco de Materiales	Lima	Crédito para construcción de viviendas.
Poder Judicial	Camaná- Arequipa	Administración de justicia.
Fiscalía Provincial	Camaná- Arequipa	Prevención del delito.
PRONAA	Ica	Distribución de alimentos a la población carente.
Prefectura	Ayacucho	Resolución de conflictos internos.
PRONAMACHCS	Ica	Construcción de canales de irrigación.
INC	INC-Ayacucho	Fomento del turismo.
PNP	Ica	Custodia del orden público.
PROMUDEH	Sin dato	Alfabetización.

LA PRESENCIA DEL ESTADO

Como en todo el departamento de Ayacucho, la presencia del Estado ha aumentado mucho en Parinacochas después de la violencia política. Así, existe una gran cantidad de instituciones estatales en Cora Cora (ver cuadro 1).

Un aspecto que hay que resaltar es que el nivel de coordinación entre estas instituciones es mínimo, por no decir nulo. Se ha conformado una mesa de concertación a iniciativa del gobierno local; sin embargo, esta iniciativa no parece formar parte aún de la agenda de la población y de las instituciones que trabajan en Cora Cora. Por eso, muchos representantes de las instituciones y organizaciones de base confunden la Mesa con el comité multisectorial, que tiene otros fines y responsabilidades.

—Yo le podría llamar un comité multisectorial que actualmente está funcionando en Cora Cora, Parinacochas.

—¿Coordinan con este comité?

—Bueno, hasta ahora no nos han invitado. No hay una mesa de concertación definida, bien estructurada donde haya participación activa de toda la sociedad civil, representada, de repente, por las organizaciones sociales en donde estén representados la iglesia, las ONG, los representantes de entidades públicas [...]" (Carlos Barrientos, FONCODES).

Al parecer, es el sector juvenil quien ve con mejores ojos a la mesa de concertación, pues piensa que es un instrumento importante para el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia. Así lo entiende, por ejemplo, Benito Ramos, uno de los representantes del Movimiento Juvenil Parinacochano:

Es plausible la opción que ha tomado el presidente de la República, el doctor. Alejandro Toledo, en cuanto viene a ser lo que es la concertación; porque ya que mientras no haya diálogo, no hay concertación, y si no hay concertación no hay democracia, y si no hay democracia, no hay gobernabilidad. Entonces, mientras no hay gobernabilidad no hay capacidad de dirección.

Pero el desinterés de la población merma de alguna manera las buenas intenciones que pueden tener las instituciones y sus funcionarios.

Ellos tendrán la mejor intención de servir al pueblo, pero los ciudadanos somos muy personalistas, egoístas, no nos gusta participar como ciudadanos, no, al llamado que nos hace el pueblo en cuanto a sus necesidades. Si tenemos necesidad muy álgida, nos gusta decir de boca para afuera que hagamos esto, pero llegando al hecho quitamos cuerpo. Eso no debe ser, más bien debemos aportar todos unidos los problemas que aquejan al pueblo (propietaria de un restaurante).

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LIDERAZGO

En Cora Cora no existe ninguna organización no gubernamental (ONG), con la sola excepción de CARITAS que está ligada a la Iglesia Católica.

[...] es una entidad religiosa que es de Caravelí, que apoya a los pequeños productores y núcleos familiares, ahora están apoyando en la producción de yogur, mermeladas, quesos y la misma actividad comercial de estos productos (Eva Tomahiro, regidora).

Como gran parte de la población conoce de la existencia de estas organizaciones en otras regiones del país, otra demanda importante es que las haya en Cora Cora. Así lo reclaman, por ejemplo, el presidente de la junta de regantes y la presidenta de la Federación Provincial de Clubes de Madres de Parinacochas:

Aquí absolutamente no tenemos ninguna ONG, quisiéramos que llegue la ONG acá a nuestra provincia, no tenemos todavía (presidente de la junta de regantes).

Aquí en la zona desconozco que haya ONG, solamente hay CARITAS, pero esa CARITAS trabaja con las comunidades. Dan cursos de capacitaciones para la preparación de yogur, queso. Nosotras solas nomás caminamos, solas nomás, no tenemos quien nos puede guiamos. Por ejemplo, esa fecha (las elecciones generales de la FEDECMA) que fui a Ayacucho yo le pedí a la señora Vilma Ortega² que de repente nos pudiera dar dos o tres veces asesoramiento, con alguna institución internacional, porque ella va, cada rato van allí y ellas trabajan con estas instituciones (Clemencia Calixto, presidenta de la Federación Provincial de Clubes de Madres de Parinacochas).

En lo que concierne a las organizaciones sociales de base, en las siguientes líneas mencionaremos algunas.

El Frente Único de Defensa y Desarrollo de los Intereses de Parinacochas (FUDIPA)

El Frente Único de Defensa y Desarrollo de los Intereses de Parinacochas (FUDIPA) es una organización relativamente nueva, pues recién se

2. Vilma Ortega preside la FEDECMA.

gestó a mediados del año 2001. Entre sus impulsores podemos citar a la Federación Provincial de Clubes de Madres, las asociaciones de comerciantes, los sindicatos (como el SUTEP, SITRAMUN y el de los trabajadores de salud), las organizaciones barriales, los pueblos jóvenes, la asociación de ganaderos y la junta de regantes. Cabe mencionar que el FUDIPA no contó con el apoyo del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho para su fundación, y que no existe ningún tipo de coordinación con él.

Según consta en el comunicado del FUDIPA, su principal objetivo es:

Participar en el desarrollo de nuestro pueblo de Cora Cora y por ende de la provincia de Parinacochas ubicada en la parte sur de Ayacucho, y que hasta la fecha nuestra provincia viene siendo marginada por el gobierno central, regional y local; así mismo tiene el objetivo de fiscalizar y velar que las autoridades de la provincia; y que los presupuestos emanados del erario nacional sean invertidos en su totalidad, evitando el mal manejo de dichos presupuestos.³

La reciente fundación del FUDIPA no nos permite saber si es una organización sólida; sin embargo, consideramos que se ha constituido en una de las más representativas de la provincia y que, como manifiesta su presidente, está en pleno proceso de consolidación.

Estamos en un proceso de organización porque no es fácil aglutinar a las organizaciones populares porque siempre existen las contradicciones particulares, y las contradicciones universales como nosotros no podemos decir siempre existen. Pero estamos en pleno trabajo, en un proceso de constitución justamente estamos en eso porque es difícil aglutinar a las organizaciones [...] Aquí hay todavía polarización de fuerzas, estamos como te digo en un proceso de cambio [...] (Isaías Valdivia, presidente del FUDIPA).

Las demás organizaciones sociales de base

Cora Cora no es ajena a la confluencia de organizaciones sociales de base que en cierta medida le dan dinámica a los procesos políticos contemporáneos. Entre ellas podemos mencionar, en primer lugar, dada su importancia y trascendencia, las *juntas de regantes* de las

3. *Parinacochas*, edición N.º 1, noviembre, 2001.

comunidades campesinas, que a nuestro parecer son una de las organizaciones más sólidas de la provincia, porque el agua es un elemento indispensable para la producción agrícola y ganadera. Sin embargo, el agua es también la principal causa de conflictos entre las comunidades y los distritos.

Este dique (se refiere al de la laguna de Ancascocha) nos pertenece a nosotros, está ubicado dentro de nuestra jurisdicción provincial; todos sus afluentes son parinacochanos y lo están usufructuando otros pueblos nomás, principalmente pueblos costeros (Yauca) y acá un distrito llamado Chaviña (Víctor Rivas, presidente de la junta de regantes).

En lo que respecta a los clubes de madres, en el ámbito provincial existe un total de 105, los cuales están afiliados a la Federación Provincial de Clubes de Madres, base de la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho. Lo lamentable del caso es que entre estos dos niveles de organización no existe una relación fluida, tal como lo sostiene una de sus dirigentas:

Bueno, a veces nos invitan, una vez al año, dos veces al año, para viajar a algunos cursos de capacitación a Ayacucho, pero después de ese curso de capacitación y las elecciones se olvidan de nosotras. Permanentemente no nos comunicamos, raras veces, seguido no es la comunicación, de veces, por ejemplo para las elecciones nos hizo llamar y para hacer el estatuto (Clemencia Calixto, presidenta de la Federación Provincial de Clubes de Madres de Parinacochas).

Asimismo, cabe mencionar la recientemente creada *Asociación Nacional de Periodistas - Filial Parinacochas*, la cual tiene una relación bastante estrecha con la gente, como un ente fiscalizador y promotor de eventos de tipo cultural y académico. Esta nueva institución es muy bien vista por la población. También es notoria la presencia de sindicatos, como el SUTEP, SITRAMUN y el Sindicato de Trabajadores del Sector Salud, los cuales realizan actividades relacionadas principalmente con sus reivindicaciones salariales.

Igualmente, existen organizaciones de jóvenes recientemente creadas; éste es el caso del Movimiento de Jóvenes Parinacochanos y de la Asociación de Jóvenes Parinacochanos. En opinión de uno de sus dirigentes, estas organizaciones buscan adquirir importancia en el ámbito de la provincia de Parinacochas, para ayudar a solucionar sus múltiples problemas.

El tema del liderazgo local es poco claro, por su carácter subjetivo. Creemos que ello también obedece a la crisis de representatividad que sufre todo el país. Los liderazgos son permanentemente relacionados con las instituciones públicas. Cuando se consulta a la población sobre este tema, lo común es que señalen como líderes a los principales funcionarios, como el alcalde o el jefe de la unidad operativa. A veces, algunas personas han llegado a tener importancia por su poder económico o por haber colaborado con la población. Tales son los casos de Alfredo Pimentel, un próspero comerciante; César Molina, el propietario de la empresa de espectáculos El Bertolotto; y algunos artistas, como Bertha Barbarán y los Hermanos Humala, todos ellos radicados en Lima, donde organizan permanentemente eventos artísticos en favor de Cora Cora.

PARTIDOS POLÍTICOS

Durante las elecciones generales del 2001, si bien Parinacochas no presentó candidatos al Congreso, en las listas parlamentarias hubo algunos ligados a esta provincia, principalmente por haber nacido en ella. Éste es el caso de Óscar Galván Oviedo, del partido Perú Posible, natural de Cora Cora y nombrado presidente del CTAR por el gobierno de Toledo; de Enrique Moya Bendezú, de UPP, natural de Lucanas; de Rullman Flores, candidato por el Partido Aprista Peruano y natural de Pausa; y de Alfredo Pimentel, de Solidaridad Nacional. Aunque ninguno de ellos salió electo, por ser oriundos de esta parte del departamento, la población de alguna manera los siente como sus representantes. Un tema común entre los coracoreños, y en algunos casos motivo de orgullo, es que los antepasados paternos del presidente Alejandro Toledo provienen de Huallha-Cora Cora, lo que hace que la población tenga cierta expectativa por recibir un mayor apoyo del mandatario.

En las elecciones municipales de 1998, en Cora Cora participaron fundamentalmente movimientos independientes de corte regional, entre los cuales resaltan el Frente de Integración Regional (FIR) y el Frente Único de Integración de Desarrollo Parinacochano, y algunos movimientos nacionales, como Somos Perú y Vamos Vecinos, este último ganador de la contienda con su candidato, el actual alcalde Walter Amar Salceda.

A lo largo del último proceso electoral se notó la presencia de los movimientos y partidos políticos nacionales, entre ellos el Partido Aprista Peruano, Perú Posible y Unidad Nacional, a través de simpatizantes organizados en bases provinciales de apoyo. Sin embargo, pasada la contienda electoral esta presencia se diluyó, dando a entender que sólo se da en coyunturas electorales; también se percibieron algunos síntomas de reorganización en las últimas elecciones municipales (2002).

LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PARINACOCHAS

La municipalidad provincial es, tal vez, la institución más representativa y con mayor legitimidad en Parinacochas, por lo cual es considerada por la población como la primera y máxima instancia de poder en el ámbito de la provincia. Si bien los coracoreños son conscientes de que otras organizaciones deben participar en el proceso de desarrollo, piensan que la municipalidad provincial es quien debe liderar ese proceso.

El éxito de la municipalidad se debe, en gran parte, a que canaliza los recursos provenientes del Tesoro Público a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), y como tal es la responsable de que estos fondos beneficien a la población. Según la versión del propio alcalde, la municipalidad recibe mensualmente la suma de *SI.* 150000.00 por concepto de FONCOMUN, la única fuente de financiamiento con la que cuenta.

En lo que respecta a la transparencia de la gestión municipal, durante la labor del actual alcalde provincial, Walter Amar Salcedo, se ha realizado tres cabildos abiertos, a pedido de las organizaciones sociales de base agrupadas en el FUDIPA. Aparentemente, la coordinación con las distintas instituciones y organizaciones sociales de base es reciente y se viene dando a través de la recientemente instalada mesa de concertación, que como dijimos, todavía funciona con cierta debilidad.

En lo que concierne a la descentralización, el conjunto de las autoridades municipales apuesta a que este proceso se traduzca en un despegue económico y social de la provincia de Parinacochas y, por lo tanto, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La descentralización, sin embargo, no necesariamente lle-

varía a una integración departamental. Al respecto, existen opiniones diferentes, entre ellas adherirse al departamento de Ica o Arequipa.

En Arequipa, las autoridades, su misma idiosincrasia arequipeña, cerrada, muy chauvinista permite desarrollarse por sí solos, te das cuenta, entonces integrándonos a esa gente que tiene esos mismos principios de desarrollo nos convendría estar más junto a ellos [...] (César Calderón, regidor de la municipalidad).

Asimismo, se ha discutido la posibilidad de crear un nuevo departamento, que se llamaría Los Andes, conformado por las provincias de Lucanas, Parinacochas y Páucar del Sara Sara, la zona de Andahuaylas, la provincia de Nazca y la de Caravelí. Esta opción, sin embargo, es la que menos adeptos tiene.

DESCENTRALIZACIÓN Y VISIÓN DE FUTURO

La visión de futuro de los parinacochanos tiene mucho que ver con el mejoramiento de las condiciones de vida y el fortalecimiento de la agricultura, la ganadería y la pequeña industria. Hay cierta conciencia de que ello depende esencialmente del gobierno:

La imaginación de aquí a diez años de la provincia va a ser de acuerdo a la política de gobierno, a las obras que tenga que hacerse en esta zona, al incentivo o a la forma de poder potenciar la agricultura o la ganadería, entonces en base a esto vamos a desarrollarnos. Creemos nosotros que de acá a diez años tenemos que estar con fluido eléctrico las 24 horas, con unas carreteras terminadas y con abundante agua que venga de la irrigación de Ancascocha (alcalde).

No obstante, el tema de la descentralización también está presente como un vehículo importante para lograr el ansiado desarrollo.

Me imagino, siendo optimista, una provincia totalmente descentralizada con autonomía económica que pueda tomar sus propias decisiones y que pueda ser la gestora de todo el desarrollo que necesita esta provincia, que ellos mismos puedan contar con las armas necesarias, con los elementos suficientes para poder conseguir el desarrollo de todo lo que se proponga esta provincia al 2010 (Eva Tomahiro, regidora).

En tal sentido, descentralizar el país no solamente representa una necesidad sino que es una importante exigencia de la población;

sin embargo, como descentralización se entiende la simple transferencia de los recursos del Estado, los cuales serán administrados por la propia población, a través de sus diversas organizaciones e instituciones.

Yo creo que lo primero que se tiene que hacer es descentralizar los recursos económicos, de repente en forma proporcional o de repente de acuerdo a la pobreza o a las obras de prioridad que se tengan que hacer; en raíz a esto los pueblos y la provincia podemos desarrollamos. Por los escasos presupuestos que nos dan, prácticamente no es ni para sobrevivir (alcalde).

Podríamos decir que el proceso de la descentralización tiene que ir a la par con la satisfacción de las tres necesidades básicas planteadas por la población. Estas son: la culminación de la red vial Yauca-Cora Cora - Cusco; el sistema de irrigación de la laguna de Ancascocha; y la conexión al sistema nacional de electrificación.

Realmente pues impulsar, en primer lugar la energía eléctrica conforme que ya se están dando a nivel del Ministerio de Energía y Minas, la carretera que es un gran beneficio, el agua (sistema de irrigación) y la creación de una universidad. Eso es lo que quisiéramos por parte del señor presidente de la República, que nos dé ese aporte. Yo creo que por sí solos, existiendo esos beneficios estaremos dando un salto al 2010 (Víctor Rivas, presidente de la junta de regantes).

En síntesis, las expectativas de la población y de las instituciones coracoreñas con respecto a la descentralización se inclinan más porque ésta se haga en función al desarrollo económico y social de la región.

ANEXO
ENCUESTA VELOZ:
Ciudades que conocen los coracoreños,
motivo del viaje y frecuencia

20 mujeres adultas encuestadas									
Ciudad	Conocen	Fueron por:				Viaja a menudo		Fueron una sola vez	
		Trabajo	Estudio	Comercio	Otros	Sí	No	Sí	No
Ayacucho	02	01			01		02		02
Nazca	12	02			10	06	06	01	11
Puquio	13	02			11	07	06	01	12
Lima	13	01		02	10	07	06	02	11
Cusco	05			02	03	02	03	02	03
Arequipa	04				04		04	02	02

20 varones adultos encuestados									
Ciudad	Conocen	Fueron por:				Viaja a menudo		Fueron una sola vez	
		Trabajo	Estudio	Comercio	Otros	Sí	No	Sí	No
Ayacucho	07	04	02		07	03	04	01	06
Nazca	10	03		02	06	06	10	01	15
Puquio	20	07			13	15	05		15
Lima	18	07		01	09	11	07	01	17
Cusco	08	02		01	05	03	05	03	05
Arequipa	12	04		03	05	06	06	03	09

10 jóvenes varones encuestados									
Ciudad	Conocen	Fueron por:				Viaja a menudo		Fueron una sola vez	
		Trabajo	Estudio	Comercio	Otros	Sí	No	Sí	No
Ayacucho	01				01		01	01	
Nazca	05				05	01	04	01	04
Puquio	07	01			06	03	04		07
lima	04	02			02	02	02	02	02
Cusco	01				01		01	01	
Arequipa	02	02					02	02	

10 mujeres jóvenes encuestadas									
Ciudad	Conocen	Fueron por:				Viaja a menudo		Fueron una sola vez	
		Trabajo	Estudio	Comercio	Otros	Sí	No	Sí	No
Ayacucho	02				01		01		01
Nazca	12				09	05	04	03	06
Puquio	13		01		09	04	06	03	07
lima	13	04	02		01	06	01		07
Cusco	00								
Arequipa	03				03		03	02	01

5 dueñas de tiendas encuestadas									
Ciudad	Conocen	Fueron por:				Viaja a menudo		Fueron una sola vez	
		Trabajo	Estudio	Comercio	Otros	Sí	No	Sí	No
Ayacucho	02	01	01				02	01	01
Nazca	05				05	02	03		05
Puquio	05				05	01	04	01	04
Lima	04			01	03	03	01		04
Cusco	02				02		02	02	
Arequipa	02				02		02	02	

5 dueños de tiendas encuestados									
Ciudad	Conocen	Fueron por:				Viaja a menudo		Fueron una sola vez	
		Trabajo	Estudio	Comercio	Otros	Sí	No	Sí	No
Ayacucho	02			01	01		02	01	01
Nazca	05			02	03	03	02		05
Puquio	05			02	03	02	03	05	
Lima	03	01		02	02	04	01	01	04
Cusco	03	01		01	01	02	01	01	02
Arequipa	03	01			02	01	02		03

10 profesores encuestados									
Ciudad	Conocen	Fueron por:				Viaja a menudo		Fueron una sola vez	
		Trabajo	Estudio	Comercio	Otros	Sí	No	Sí	No
Ayacucho	09	08	01			05	04	01	08
Nazca	07				07	06	01	02	05
Puquio	10	03			07	03	07	02	08
Lima	09	03	04		02	05	04	02	07
Cusco	01				01		01	01	
Arequipa	06		01	01	04	01	05	03	03

10 profesoras encuestadas									
Ciudad	Conocen	Fueron por:				Viaja a menudo		Fueron una sola vez	
		Trabajo	Estudio	Comercio	Otros	Sí	No	Sí	No
Ayacucho	07	04			03		07	05	02
Nazca	09	02			07	03	06		09
Puquio	08	01			07	01	07		08
Lima	09	01	02		06	02	07		09
Cusco	02				02		02	01	01
Arequipa	04				04	01	03	01	03

10 funcionarios públicos encuestados									
Ciudad	Conocen	Fueron por:				Viaja a menudo		Fueron una sola vez	
		Trabajo	Estudio	Comercio	Otros	Sí	No	Sí	No
Ayacucho	10	07			03	02	08	01	09
Nazca	10	01			09	04	06		10
Puquio	10	04		01	05	04	06		10
Lima	10	06			04	05	05		10
Cusco	03	01			02		03	01	02
Arequipa	07	01			06		07	02	05

Nota: La variable "otros" reúne variadas respuestas como son: turismo, paseo, excursión, visitas familiares, escala, deporte, servicio militar, etc.

SOBRE LOS AUTORES

KARIN APEL es antropóloga. Entre sus publicaciones, figura el libro *De la hacienda a la comunidad: la sierra de Piura. 1934-1990* (Lima: IEP-IFEA, 1996). Actualmente es Coordinadora Regional del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, en Ayacucho.

MARIANO ARONÉS es antropólogo, egresado de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (UNSCH). Durante el último año ha trabajado en el equipo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, en Ayacucho.

JAVIER ÁVILA es antropólogo e historiador. Investigador auxiliar del Instituto de Estudios Peruanos. Candidato al master de antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Becario de la fundación Rockefeller en el programa "Globalización y diversidad cultural en los países andinos" y en el programa "Globalización y religión en las Américas" de la Universidad de Florida.

IVÁN CARO es historiador, con estudios en la Pontificia Universidad Católica de Lima. Es profesor en la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (UNSCH) y durante el último año ha estado encargado de la historia regional de la sede sur-centro de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

LENIN CASTILLO es antropólogo, egresado de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, Ayacucho.

LUDWIG HUBER es antropólogo. Ha sido profesor en la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga. Trabajó durante el último año como coordinador del equipo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, en Ayacucho. Entre sus varias publicaciones figuran *"Después de Dios y la Virgen está la ronda. Las rondas campesinas de Piura"* (Lima: IEP, 199S) y *Consumo, cultura e identidad en un mundo globalizado. Estudios de caso en los Andes* (Lima: IEP, 2002).

LOURDES HURTADO es antropóloga, graduada en la Universidad Nacional de San Marcos e investigadora del Instituto de Estudios Peruanos. Recientemente ganó el concurso de ensayos sobre "Fuerzas Armadas y Defensa Nacional en tiempos modernos de Democracia", organizado por el Instituto de Defensa Legal (IDL).

ENVER QUINTEROS es historiador, egresado de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, en Ayacucho.

CARLOS VARGAS LEÓN es sociólogo por la Universidad Nacional de San Marcos e investigador del Instituto de Estudios Peruanos. Es autor de diversos artículos sobre liderazgos y partidos políticos en el Perú de los años noventa. Actualmente trabaja en el Centro de Investigaciones Electorales del Organismo Nacional de Procesos Electorales.

Diagramado en
el *Instituto de Estudios Peruanos* por:
Mercedes Dioses V.
Impreso en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156 - Breña
Teléfono: 424-8104/332-3229
E-mail: tareagrafica@terra.com.pe

Serie: ESTUDIOS DE LA
SOCIEDAD RURAL

- 14 *Campesinos y teóricos agrarios. Pequeña agricultura en los Andes del sur del Perú.* Volkmar Blum. 1995, 277 pp.
- 15 *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso.* Carlos I. Degregori (ed.). 1996, 269 pp.
- 16 *De la hacienda a la comunidad. La sierra de Piura 1934-1990.* Karin Apel. 1996, 281 pp.
- 17 *Andenes y desarrollo sustentable.* Efraín Gonzales y Carolina Trivelli. 1999, 219 pp.
- 18 *¿Migración o movilidad en Huayopampa? Nuevos temas y tendencias en la discusión sobre la comunidad campesina en los Andes.* Erdmute Alber. 1999, 213 pp.
- 19 *Mineros, campesinos y empresarios en la sierra central del Perú.* Norman Long y Bryan Roberts. 2001, 393 pp.
- 20 *Derechos de agua y acción colectiva.* Rutgerd Boelens y Pául Hoogendam (eds.). 2001, 345 pp.
- 21 *El cuidado de los Bienes Comunes. Gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía.* Richard Chase Smith y Danny Pinedo (eds.). 2002, 410 pp.



LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO es probablemente el más reciente de los grandes proyectos de reforma nacional asumidos por el Perú, a lo

largo de sus ciento ochenta años de existencia como país soberano. Sin embargo, y como ocurriera antes con el proyecto de masificación de la educación, o con la reforma agraria, se corre el riesgo de que las esperanzas y los recursos puestos en la reforma, resulten defraudados; ya sea por un mal diagnóstico de la situación de partida, o por una mala aplicación del programa de transformación.

Un equipo de antropólogos capitaneado por Ludwig Huber, con raíces sólidas en la región estudiada, presenta en este libro, un retrato de la situación del aparato estatal en el departamento (hoy *región*) de Ayacucho, en la coyuntura del ciclo de transición hacia la democracia, tras el derrumbe del régimen de Alberto Fujimori. Asimismo, realiza un estudio de lo que fue, en el mismo departamento, la breve experiencia descentralista de la coyuntura 1990-1992.