

## ¿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

---

\* En: Huber, Ludwing (ed.) *Ayacucho. Centralismo y descentralización*. Lima, IEP, 2003, pp. 105-153.

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 desarticularon 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 contruidos en torno a los gobiernos locales, y desarrollados en medio de un ambiente nacional caracterizado por la amplia legitimidad brindada 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<sup>1</sup>.

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 democracia y la ciudadanía. El proceso de desarrollo de las mesas de concertación

---

<sup>1</sup> Entre los procesos distritales destacan los de Morropón (Piara, desde 1992); Písaq, San Jerónimo, Lamay, Ocongate, etc. (Gusto, 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); Collao (Puno, desde 1996); Ilo (Moquegua, desde 1989); Sihuas (Ancash, desde 1996); Huancavelica (desde 1996); y Huanta (Ayacucho, desde 1996), entre otros.

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 51.7% 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 a 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 primera el 60% tiene esta condición, en la zona rural llega al 92%<sup>2</sup>. 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.



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
Igaín	341	1,334	1,675
<b>Total provincial</b>	<b>23,707</b>	<b>37,112</b>	<b>60,819</b>

Fuente: INEI, 1994

<sup>2</sup> INEI, *Mapa de las necesidades básicas insatisfechas*, 1994.

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, retomó la tradición liberal de las elites huantinas. A diferencia de las autoridades anteriores, Sánchez visitaba periódicamente los distritos rurales y recibía delegaciones de "chutos"<sup>3</sup> 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 1998).

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

---

<sup>3</sup> "Chutos" es el apelativo que tienen los campesinos de la puna.

<sup>4</sup> Éste fue el caso del propio Enrique Sánchez; del alcalde de Ayahuanco que renunció en 1982; de Víctor Cordero, alcalde de Iguain 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 Sendero Luminoso el 28 de julio de 1984 junto con un ex gobernador y un ex alcalde; de Juan Contreras, alcalde de llumanguilla 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.



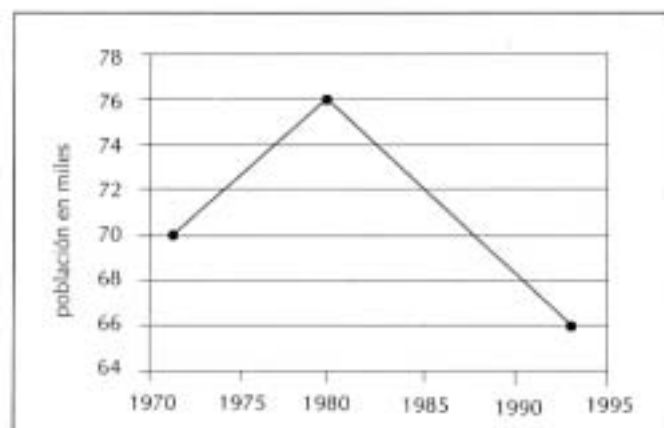
**CUADRO 2**  
**EVOLUCIÓN DEL AUSENTISMO ELECTORAL**  
**EN HUANTA (1980 - 1998)**

<b>Elecciones</b>	<b>Ausentismo</b>
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.

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 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).

**GRÁFICO 1**  
**POBLACIÓN DE LA PROVINCIA DE HUANTA 1972 - 1993**



Fuente: INEI, 1994.

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<sup>5</sup>.

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

---

<sup>5</sup> Según el Instituto de Investigaciones para la Defensa Nacional (INIDEN), en marzo de 1994 existían en Ayacucho y Huancavelica alrededor de 1 655 MC que agrupaban a 66 200 ronderos y que contaban con 6 060 escopetas proporcionadas por el Estado.

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<sup>6</sup>, 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.

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 Tevar Cuba	La Pala	

Fuente: JEE-Huanta.  
Elaborado por Artemio Sánchez Portocarrero.

<sup>6</sup> 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 4**  
**COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE HUANTA 1998**

Cargo	Nombre	Lista	Sexo	Ocupación	Domicilio	Grado Instr.	Idioma
Alcalde	Milón 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 Maneses 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 Larra Ozejo	PAP	M	Docente	Huanta	Sup. Compl.	Bilingüe
Regidor	Óscar Tuzayo Torres	FRATE	M	Odontólogo	Huanta	Sup. Compl.	Castell.

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

Fuente: IEE-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 inmediatismo 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 "reinvención 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 "reinvención 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 "reinvención" 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 "reinvención" 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 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<sup>7</sup>. 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.

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	Iguain	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.

### 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

<sup>7</sup> 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.



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 logístico 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 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.

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

Amenazas	Debilidades
1. Gobierno central no realiza seguimiento y control de la implementación de políticas.	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. Política económica centralista que genera desempleo y ausencia de oportunidades.	2. Aislamiento vial de la capital con los distritos y de los distritos entre sí.
3. Priorización del gasto público en Lima y la costa.	3. Conformismo y pasividad en la población.
4. Política social gubernamental con rasgos asistencialistas que genera una actitud de conformismo y pasividad.	4. La mayoría de las tierras de cultivo son de secano.
5. El centralismo del gobierno regional.	5. Alto grado de analfabetismo, predominantemente femenino.
6. La información demográfica desactualizada para la distribución del Fondo de Compensación Municipal resta recursos a las municipalidades.	6. Excesivo consumo de alcohol, especialmente por parte de la población rural.
7. Repliegue de las FF.AA. y debilidad en apoyo a los comités de autodefensa.	7. Características de la zona favorecen proliferación de enfermedades.
8. Fenómenos naturales.	8. Organizaciones sociales e instituciones públicas precarias.
9. Priorización de apoyo a los desplazados en aspectos no productivos.	
10. Permanencia de visiones centralistas en los actores políticos nacionales.	

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 Razhuillca 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 Razuhuillca. 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 PRONAMACf1S. Al final, el saldo para la Mesa fue desfavorable, que tuvo un traspié 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 generaba 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 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.

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

Lista distrital	Luricocha	Sivia	Samillana	Huamangulla	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
<b>Total de votos</b>	<b>1,628</b>	<b>2,768</b>	<b>1,844</b>	<b>1,643</b>	<b>706</b>	<b>1,139</b>	<b>21,551</b>

Fuente: JEE-Huanta  
Elaborado por Artemio y Alberto Sánchez Portocarrero.

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 Omar 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 darle 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 y eso 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 y eso 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, y eso 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 hehecito, 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, se 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 salvarla 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 Omar Quesada, que se presentó a congresista ahora y casi entra. Omar 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 cuide 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 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?

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

Fuente: Municipalidad de Huanta, 2000.

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

**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.

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.

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



## INSTITUCIONES PARTICIPANTES EN LA MESA DE CONCERTACIÓN DE HUANTA

Tipo de institución	Nombre
ONG	1. AYNI
	2. CERA INTI
	3. ADRA-OFASA
	4. SER
	5. CEDAP
	6. Finca-Perú
	7. CIPPD
	8. CEPRODEP
	9. SEPAR
	10. TADEPA
	11. PRODES
	12. CODEAC
	13. Visión Mundial
	14. IER Arguedas
	15. I PAZ
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
	32. Technoserve INC
Empresas	33. Empresa prestadora de servicio de saneamiento de Ayacucho
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 Qatarichisum
	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

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 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<sup>8</sup>, 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 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<sup>9</sup>, donde:

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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

[...] 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 redefinir 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 desinformación 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 autoridades 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 hicieron de la mesa de concertación de Huanta durante

---

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.

su primer período. Que esto no es una exageración 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.

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 DEL 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.

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.

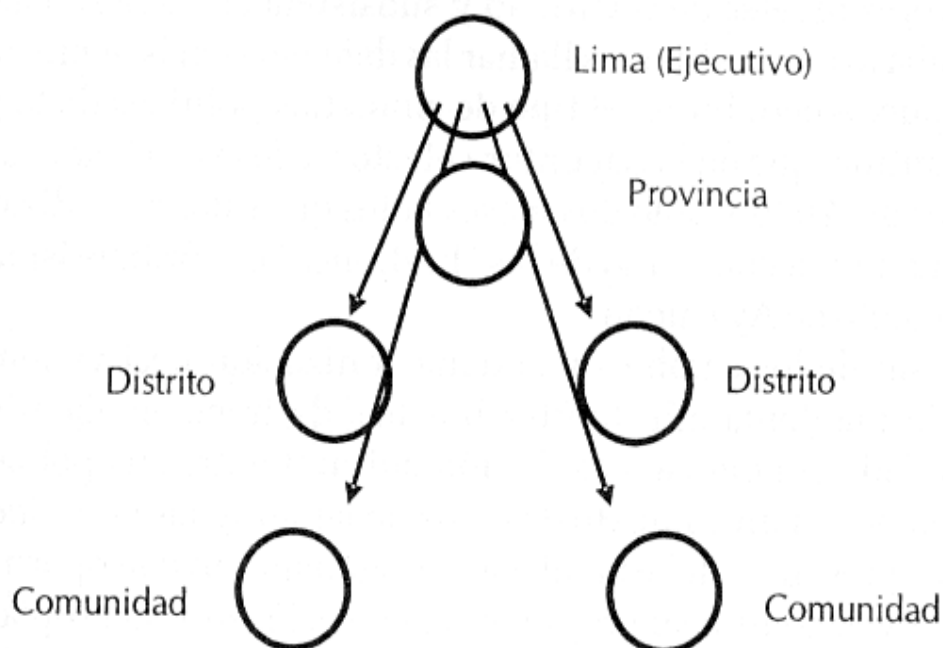
Es evidente que el fujimorismo quiso relacionarse con un escenario regional atomizado, donde el Ministerio de la Presidencia, el Ejército y la organización política Vamos Vecinos hacían las veces de una "maquinaria estatal" ubicada en el vértice de una suerte de "mega triángulo sin base" construido a 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 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.

CUADRO 13  
 DISTRITOS DE LA PROVINCIA DE HUANTA POR NIVEL DE POBREZA Y  
 NUMERO DE OBRAS EJECUTADAS POR FONCODES<sup>10</sup>

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



<sup>10</sup> 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: *Semanario Semana*, febrero, 2000.

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 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.

**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	1999
25	Gloria Sol Naciente		2000

Fuente: Municipalidad de Huanta.

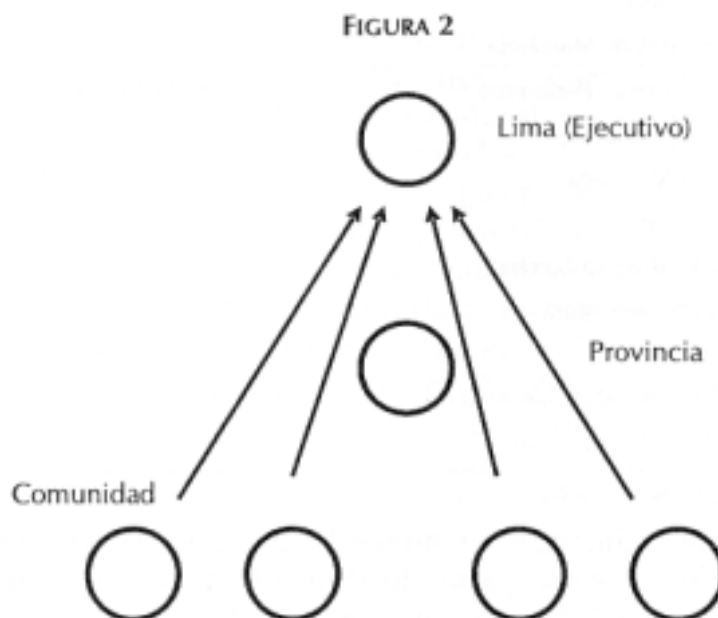
Este proceso puede ser un indicador-junto con las preferencias electorales fujimoristas- del proceso desarrollado por los pobladores huantinos como la contraparte subalterna del "triángulo sin base" que el fujimorismo construyó "desde arriba", la misma que en el fondo es un reclamo por una mayor presencia 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 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<sup>11</sup>. Dicho "pacto" consistía en muestras de lealtad política al fujimorismo en cada proceso electoral<sup>12</sup>, 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

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

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" comunaldistrital, antes de los niveles "meso" 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 helicóptero-, 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 usarla o dejarla 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/UNSC.

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 noventa". 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/UNSC.

DEGREGORI, Carlos Iván

2000 *La década de la antipolítica: auge y caída 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/UNSCH.

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 IGUIÑIZ

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 Atlantida.

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 Ualderrama (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. VAMOS

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.