

LA POLÍTICA INFORMAL EN EL PERÚ: RESPUESTAS LOCALES EN AYACUCHO*

David Scott Palmer
Boston University
152 Bay State Rd.
Boston MA 02215
617-353-9388
<dspalmer@bu.edu>

Preparado para presentar en el Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA, en Chicago IL, 24-26 de septiembre de 1998. Se puede citar, siempre notando que es un borrador, y se invitan comentarios y críticas que se pueden mandar a una de las direcciones señaladas.

* Tercer borrador, terminado el 21 de septiembre de 1998, de los resultados preliminares de una investigación de campo en Ayacucho entre mayo y agosto de 1998 mientras el autor servía de Profesor Visitante Fulbright en la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSCH) y dirigió un taller de investigación en la Facultad de Ciencias Sociales con Ponciano del Pino, Profesor de Historia allí. Contiene aportes importantes del Profesor del Pino y también de los estudiantes de historia, antropología, y servicio social que participaron en el taller. Se espera publicar en el Perú los resultados completos del taller con contribuciones individuales de cada uno de los participantes. Una versión preliminar, bajo el título “Soluciones ciudadanas a conflicto y crisis política: La política informal en Ayacucho, Perú”, fue presentada en la reunión anual de la American Political Science Association (APSA) en Boston el 4 de septiembre de **LA POLÍTICA INFORMAL EN EL PERÚ: RESPUESTAS LOCALES EN AYACUCHO**

David Scott Palmer, Profesor Visitante Fulbright, Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSCH), y Profesor Principal de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas de la Universidad de Boston, con aportes importantes de Ponciano del Pino, Profesor de Historia, UNSCH. Preparado para presentar en LASA, Chicago, el 25 de septiembre de 1998. **TERCER BORRADOR**, terminado el 21 de septiembre de 1998.

Introducción

El propósito de este estudio preliminar es de explorar unos aspectos de la política local contemporánea de una zona muy especial del Perú actual -- Ayacucho. Es aquí donde por más de una década después de 1981-1982 predominaba la violencia tanto de los guerrilleros de Sendero Luminoso como de las fuerzas militares y policiales. También es el Departamento más afectado por ella, con más de la tercera parte de los 30,000 muertos registrados hasta la fecha y más de la tercera parte de su población de 519,000 desplazada de sus comunidades hacia ciudades, mayormente afuera de la zona, entre 1981 y 1993. En el curso de los últimos tres o cuatro años se puede hablar de la normalización de la situación en la mayor parte de la región en términos de seguridad y, como uno de los resultados, el retorno de un número significativo de ayacuchanos al Departamento y a sus pueblos. En estos tiempos cambiados, cabe preguntar ¿Como se están desarrollando las actividades políticas en el nuevo contexto, y como han cambiado?

Pero para poder entrar en un estudio de aspectos de la política local contemporánea ayacuchana, hay que tomar en cuenta no solo el impacto de la violencia política en la región en las modalidades políticas emergentes sino también otros factores importantes a nivel nacional que influyen en ellas. Entre los más importantes que se pueden señalar es el fracaso de los partidos políticos tradicionales y otras formas de organización política-gremial por su autodestrucción o por su mala actuación en el poder entre 1980 y 1990, que produjo su deslegitimización general entre casi la totalidad del pueblo peruano, de la cual no se han podido recuperar hasta ahora. Otro factor fundamental que influye mucho en la dinámica política contemporánea es la actuación del gobierno de Alberto Fujimori (1990-), elegido originalmente en gran parte porque no tenía vinculación partidarista ni experiencia previa en la política nacional. A través de sus años en el poder, sus gobiernos han llevado a cabo un proyecto político anti-partido, que incluye como eje central, entre varias otras medidas bastante controvertidas, el establecimiento de una gama de entidades estatales, mayormente dirigido por el Ministerio de la Presidencia, pero con enfoques locales que se vinculan directamente con las poblaciones en lo que el mismo Presidente Fujimori ha llamado “democracia directa”.

En este contexto bastante cambiado de lo que regía en los primeros años después del retorno a la democracia con tanto entusiasmo popular en 1980, se están articulando nuevas respuestas de los ciudadanos para aprovecharse de las oportunidades presentadas y de los espacios abiertos para articular sus demandas. Es ésta dinámica que proponemos explorar dentro de la realidad actual ayacuchana.

Un concepto que puede ser útil para el estudio

En un contexto político afectado por múltiples crisis, las respuestas podrían incluir o la salida de nuevas o la adaptación de antiguas modalidades de parte de la población afectada. En el Perú la violencia política prolongada ha reducido la capacidad de organizaciones políticas tradicionales a nivel local -- como partidos, sindicatos, y el sistema de autoridad tradicional de las comunidades campesinas (éstas últimas también muy afectadas por los procesos de cambio social al nivel nacional). También allí los partidos políticos históricos se han deslegitimizado por sus

propios errores y dejan de ofrecer una alternativa viable de canalizar en forma continúa o rutinizada las demandas de los ciudadanos. Asimismo, el gobierno actual está tratando de construir un nuevo modelo político. Por el lado de los insumos políticos (“inputs”) se estimula numerosas agrupaciones políticas con la sola o principal función de producir candidatos para elecciones, y por el lado de los egresos políticos (“outputs”) se ha creado numerosas entidades burocráticas controladas con frecuencia desde la presidencia que trabajan directamente con los ciudadanos.

Para caracterizar a las respuestas populares en un contexto político de esta naturaleza en nuestro estudio, proponemos emplear el concepto de la “política informal”. Este concepto en su esencial parte del mismo principio que la ya formulado concepto de la economía informal -- es decir, en la misma manera que la economía informal sale de las limitaciones del sistema económico formal, sale también la política informal de las limitaciones en el sistema político formal. Cuando la economía formal de un país no puede responder a las necesidades básicas económicas de algunos sectores de su sociedad, los afectados buscan formas económicas alternativas para satisfacer estas necesidades para mantenerse y hasta mejorar su situación.

Siempre ha existido tal realidad de economía informal bajo distintos nombres, pero el uso del término mismo comenzaba a extenderse en la década de los 80 con las investigaciones y trabajos escritos de Hernando de Soto y su Instituto Democracia y Libertad, cuando la economía peruana se caracterizaba por varias crisis y contracciones, tal como en casi toda América Latina en la llamada “década perdida.” (de Soto 1986) A través de las investigaciones en el Perú y varios otros países de la región, se ha determinado que esta economía informal abarca entre 30 a más de 50 por ciento de las actividades del sector económico formal. Estas son actividades que serían legales si fuesen registrados bajo las normas judiciales de sus países. Entre las soluciones que se van recomendando para incorporar a los informales en la economía formal son la expansión de la economía formal y/o la reducción en la burocracia y los requisitos para que una empresa se legalice o que una propiedad tenga dueño legal formalizado.

En forma comparable, la política informal emerge cuando el sistema político formal de inputs (que incluye los partidos políticos, sindicatos, y grupos de interés), por una razón u otra, no se encuentra capaz de canalizar las demandas políticas de sus ciudadanos. Tienen que buscar formas y mecanismos de conseguir respuestas en otras maneras, como líderes o grupos locales que van directamente al lado de los outputs del sistema político formal (básicamente la burocracia del estado) para satisfacer sus demandas.

En América Latina como en el Perú, se puede hablar de una política informal histórica, que se conoce como clientelismo, entre otros términos, cuando los partidos o gremios no estaban desarrollados y no llegaban a sectores importantes de la población (hasta 1980 en el Perú los analfabetos, que constituían una mayoría de la población adulta en Ayacucho y en otros departamentos serranos, no podían votar). La política informal moderna o actual tiene una dinámica diferente de la histórica, porque sale de una gama mucho más amplia de entidades locales entre antiguas y nuevas que se han creado en estos espacios. Es más, encuentra respuestas en muchos casos de una variedad mayor de dependencias estatales nacionales y organizaciones no gubernamentales (ONGs), en muchos casos también de recién creación.

Quizás se puede caracterizar éstas dinámicas como clientelismo también, pero con diferencias importantes. Sale de las comunidades o barrios con muchas más variaciones, de

muchas más organizaciones locales, y muchas veces como demandas articuladas. A veces emplea las redes tradicionales, como asociaciones de comuneros en la ciudad o consejos municipales, pero a veces no, como rondas campesinas, clubes de madres, o núcleos ejecutores, con frecuencia coordinadas entre ellos. Y se dirige hacia los con capacidad de responder que es también mucho más amplio y variado. Dado las diferencias entre estos clientelismos, quizás conviene distinguir entre el clientelismo tradicional -- con pocas alternativas o una sola en las capas superiores y poco o ningún contacto entre las inferiores, lo que Julio Cotler llamó hace muchos años el “triángulo sin base” (Cotler 1968) -- y el clientelismo moderno, en el cual hay con frecuencia coordinación de propuestas y demandas entre los líderes y grupos en la base, por un lado, y varias alternativas entre los de arriba con capacidad y predisposición de dar respuestas a los pedidos que les llegan, más o menos en los términos buscados.

A nivel regional, con la llegada de la “tercera ola” de democracia (Huntington 1991) a casi todo América Latina entre 1978 y 1991-- un fenómeno sin precedentes en la historia política independiente de la región -- se han llevado a cabo muchos estudios sobre su presencia, extensión, y rutinización, y también sobre las limitaciones en su institucionalización y consolidación. Pero el enfoque predominante está en los mecanismos políticos formales, y sus conclusiones tienden a poner énfasis en la necesidad de un sistema de partidos institucionalizados como requisito fundamental para la democracia. (Mainwaring and Scully 1995) En la práctica, sin embargo, la democracia incluye pero va mucho más allá de los partidos, y nuestro propósito es de explorar un aspecto posiblemente muy significativo de ella.

Se ha prestado muy poca atención hasta ahora en la gama de actividades políticas llevadas a cabo por ciudadanos que no encuentran canales adecuados para sus demandas en el sistema formal, aunque varios estudios de comunidades rurales o barrios urbanos señalan su presencia.(e.g., Stokes 1995) En varios países de la región, pero sobre todo en el Perú, las instituciones políticas partidaristas formales no se han fortalecido en el curso de su experiencia bajo democracia, sino se han debilitado mucho. Esta dinámica sugiere que sectores de la población no están encontrando canales adecuados a través del sistema formal para encontrar soluciones a sus necesidades prioritarias, y que tienen que buscar otras formas de hacerlo.

Perú es el ejemplo de un país en el cual varios factores importantes se juntaron en los últimos años para reducir en forma dramática la capacidad del sistema político formal de actuar. Uno es la progresiva deslegitimización de los partidos políticos tradicionales desde la óptica ciudadana por su mala actuación en el poder durante dos gobiernos elegidos entre 1980 y 1990. Otro es el efecto devastador de la violencia política provocada inicialmente por los guerrilleros extremistas de Sendero Luminoso (SL), comenzando en 1980, y extendida por ellos como por las repuestas violentas oficiales de la policía y militares, que combinaron en el curso de la década a generalizar la violencia por casi todo el territorio nacional y en muchos casos a socavar las bases de las instituciones políticas establecidas, tanto de partidos como de burocracias y gobiernos locales. Y un tercer factor importante es la política del gobierno elegido en 1990, propagado por un autogolpe en 1992, y reelegido en 1995, de introducir ajustes en el sistema político que tuvieron entre otros efectos, lo de reducir sistemáticamente aún más la base de los partidos políticos establecidos. Pero este gobierno al mismo tiempo creó un nuevo sistema burocrático, con varias entidades enfocadas en responder a los problemas ciudadanos locales, sobre todo rurales y pobres.

Dada la realidad producida por estos factores, deberíamos ver, como una de las

consecuencias, mayores niveles de iniciativas políticas no tradicionales o adaptaciones de actividades tradicionales -- como el clientelismo -- implementadas por limitaciones históricas en el sistema político peruano por parte de los ciudadanos. En otras palabras, deberíamos poder observar más iniciativas dentro de lo que estamos llamando la política informal.

¿Qué es la política informal?

Se puede definir la política informal como actividades conscientes de grupos de ciudadanos y sus líderes de resolver problemas que les afectan que se encuentran afuera del ámbito de partidos políticos o sindicatos formales y asociaciones de interés establecidas. Incluyen actividades de entidades locales no reconocidas oficialmente, las que salen más allá de las atribuciones formales de sus organizaciones locales sí reconocidas, y adaptaciones de clientelismo de éstas. Por otro lado, la política formal se define como actividades de ciudadanos y sus líderes relacionadas a entidades oficialmente y legalmente registrados y reconocidas, sobre todo partidos, sindicatos, y grupos de interés.

Se postula que actividades políticas informales ocurren en todos los sistemas políticos, pero que son mucho mayores donde entidades legales políticas como partidos y sindicatos son débiles y/o deslegitimizados y donde organizaciones políticas formales locales como municipalidades carecen de recursos y la capacidad de generarlos. En tales situaciones, ciudadanos que no pueden asegurar acceso a éstos canales tradicionales para conseguir respuestas a sus necesidades prioritarias buscan otras formas para lograrlas. La gama de actividades políticas informales incluye autoayuda, demostraciones de protesta, representaciones directas ante las autoridades en la burocracia sin pasar por otros organismos como partidos o sindicatos, y el uso de entidades locales establecidas como plataformas para conseguir o satisfacer demandas y necesidades que van más allá de sus atribuciones formales y legales. La política informal también se desarrolla en circunstancias de altos índices de estrés político, como, por ejemplo, en un contexto de violencia política generalizada o localizada en el cual tanto guerrilleros o traficantes de drogas como fuerzas armadas y policiales están compitiendo para controlar el espacio político y social.

Las actividades dentro de la política informal pueden formalizarse con el tiempo o reducirse en la medida que sus necesidades encuentran respuestas o cuando circunstancias permitan que la política formal opere. También pueden sostenerse por grupos como las ONGs que tienen objetivos compatibles con sus propias metas y actividades. De igual manera pueden ser incorporados por uno u otro de los grupos ilegales por sus propios fines. O también pueden sostenerse por largo tiempo en la medida que sigan respondiendo a necesidades que organizaciones formales no pueden o no quieren hacer. Si llegan a formalizarse, sería en muchos casos porque el gobierno determina que sus objetivos son compatibles con los suyos y toma la iniciativa para incorporarles en el sistema a través de iniciativas legales y/o proveendo recursos y contactos burocráticos formales.

En el Perú contemporáneo, la violencia política y los esfuerzos de SL de reclutar cuadros han bajado notablemente tanto a nivel nacional como en la mayor parte de Ayacucho, como también, en menor escala, las actividades de los productores y traficantes de drogas. Ha permitido la extensión de entidades del gobierno como de ONGs en áreas antes muy difíciles o

imposibles de trabajar. Sin embargo, estas mismas condiciones cambiadas no han facilitado hasta ahora una renovada presencia de los partidos políticos tradicionales, mayormente porque ellos siguen sufriendo desorganización interna y deslegitimización externa. En las elecciones municipales de la Provincia de Huamanga de 1995, por ejemplo, éstos partidos sacaron menos de cinco por ciento del voto total, y las agrupaciones políticas que sacaron el resto del voto prácticamente desaparecieron una vez cumplida su misión electoral. (Defensoría del Pueblo 1998) Por otro lado, Ayacucho, por ser el departamento más golpeado por la violencia, ha recibido bastante atención de parte de los organismos estatales y no gubernamentales en los últimos años - hasta unas diez dependencias del estado que no estaban antes y más de 40 ONGs entre grandes y pequeñas, que llevan a cabo proyectos para beneficiar a la población local afectada por la violencia. (del Pino 1998)

Se ha producido en Ayacucho, en otras palabras, una gama de alternativas de canalización directa de demandas y propuestas para los ciudadanos que en cierta medida está creando los comienzos de una formalización de algunos elementos de la política informal. Este proceso se ha ocurrido en un departamento donde nunca hubo una presencia institucionalizada de partidos y gremios que hayan canalizado las demandas de los distintos sectores de la población. Por la combinación de los factores coyunturales notados y la ausencia histórica de una red de instituciones políticas partidaristas capaces de responder, parece que el proyecto del gobierno de establecer su democracia directa está avanzando en Ayacucho.

Contexto nacional

Aquí se elaboran algunas apreciaciones sobre como y en que manera la dinámica política nacional peruana daba lugar a la política informal, en las cuales se puede señalar por lo menos doce acontecimientos relevantes.

1. Un factor importante es la creciente crisis económica y política, primero bajo gobiernos militares entre 1968 y 1980, y después bajo civiles y sus partidos elegidos entre 1980 y 1990. Como uno de las varias indicadores que se podrían señalar, la inflación, que entre 1950 y 1975 tenía un promedio de menos diez por ciento anual, llegó a casi 70 por ciento en el penúltimo año del gobierno militar, casi 200 por ciento en el último año del primer gobierno elegido, y más de 2,000 por ciento en el último año del segundo gobierno civil. El crecimiento económico se puso negativo en estos periodos también, y la violencia política tendía a aumentar a través de la década de los 80 a cifras realmente alarmantes. Tuvo como resultado que primero los militares y después los partidos políticos establecidos estuvieron deslegitimizados y marginados del proceso político.

2. Un segundo factor significativo es la guerra popular declarada por SL en 1980, que causa la muerte de más de 16,000 personas y daños materiales de más de \$16 mil millones durante los años 80 y trae el gobierno al borde del colapso en la medida que SL seguía avanzando en los primeros años de los 90, llegando a un saldo de unos 30,000 muertos y \$26 mil millones en daños. Ésta violencia política cada año más generalizada en este periodo tenía varios efectos muy negativos para el Perú. Entre los más importantes para nuestro estudio fue la erosión tanto de la estructura estatal al nivel local como la capacidad de organizaciones políticas formales de funcionar.

3. Otro factor sale de las elecciones nacionales de 1990, entre dos individuos que se caracterizan por no tener experiencia en la política o en partidos, y la elección por mayoría en la

segunda vuelta del individuo que tenía menos vinculación con los partidos tradicionales. Uno de los resultados más importantes de esta elección fue la eliminación de la predominancia de los partidos establecidos en el ramo ejecutivo, aunque seguían en una posición dominante en el congreso.

4. Un cuarto factor fue la reforma burocrática entre 1990 y 1992 para reducir el tamaño del sector público, que había aumentado en un cuarenta por ciento en los cinco años anteriores a pesar de una reducción real del presupuesto gubernamental de más de cincuenta por ciento. Se logró con jubilaciones, eliminación de agencias, y despido masivo de personal. Uno de los resultados fue una fuerte reducción dentro del ramo ejecutivo de puestos ocupados por militantes de los partidos tradicionales. Otro fue la progresiva capacidad del gobierno de establecer sus propias organizaciones nuevas con nuevo personal.

5. Otro factor muy importante fue el autogolpe de abril de 1992, que eliminó el congreso y tuvo el efecto también de sacar de los procesos políticos formales los partidos tradicionales mayoritarios. Tuvo como resultado la eliminación de la influencia de partidos tradicionales del ramo legislativo, que dejó de existir por varios meses. También fracasaron los esfuerzos de éstos partidos de operar como un poder alternativo y desplazar al presidente, en parte debido al salto en el apoyo popular al jefe de estado por su audaz iniciativa.

6. Con la captura del líder máximo de SL, Abimael Guzmán Reynoso, en septiembre de 1992, ésta organización estaba descabezado, y por primera vez en muchos años el gobierno pudo tomar la iniciativa en su lucha contra los guerrilleros y el terrorismo que estaban sembrado, con muchas capturas y la disarticulación general de sus bases. Comenzó en 1993 el proceso de reducción progresiva de la violencia política que ha seguido hasta la fecha. Uno de los resultados más importantes para nuestro estudio de esta vuelta en la dinámica de la violencia fue que consolidó el apoyo popular para Presidente Fujimori y sus métodos no ortodoxos, y también su estilo personalista y anti-institucionalista.

7. En noviembre de 1992 hubo una elección de un congreso constituyente para elaborar una nueva constitución, que funcionó como congreso también, con una mayoría que apoyaba al gobierno. Tuvo el efecto de reestablecer una democracia formal, pero bajo nuevas normas constitucionales y un poder legislativo mucho más favorables al gobierno.

8. La Constitución de 1993, aprobado por una escasa mayoría de 52 por ciento en octubre de ese año, estableció una serie de modalidades nuevas, incluyendo la reelección inmediata del presidente, un congreso unicameral, y el distrito electoral único. Entre sus resultados fueron la reducción del espacio y las normas para el funcionamiento de partidos institucionalizados y la apertura de oportunidades para nuevos grupos políticos que no tenían una base institucionalizada.

9. También hay que notar el efecto de las elecciones municipales de enero de 1993, en las cuales, si bien no ganaron candidatos afiliados con el oficialismo, es decir, el gobierno, si ganaron muchos candidatos independientes en todas partes del país. Tuvo entre sus resultados una reducción aún mayor en la capacidad y proyección de los partidos institucionalizados y el comienzo de un proceso de rutinización de elecciones de agrupaciones políticas en vez de partidos establecidos. Por el fracaso casi general de los candidatos oficiales en estas elecciones, también provocó una nueva política del gobierno de restar capacidad independiente de las municipalidades que las estaban dando como contrapeso a los partidos nacionales, a través de la recentralización y control de recursos, mayormente en el Ministerio de la Presidencia, que incluía

un Fondo de Compensación Municipal dirigido desde este ministerio y con sus criterios. Además, la dinámica de agrupaciones políticas y candidatos independientes exitosas seguía en las elecciones municipales de noviembre de 1995, rutinizando aún más el deterioro de partidos institucionalizados.

10. En las elecciones nacionales de abril de 1995, no sólo ganó el Presidente Fujimori con una mayoría absoluta en la primera vuelta, sino también sacó mayoría en el congreso de su lista de Nueva Mayoría-Cambio 90. En el momento de su victoria, el presidente reelecto hizo una declaración explícita de lo que ya había comenzado a implementar: “una democracia directa, sin partidos o intermediarios.” Los resultados de esta elección incluyeron un congreso en el cual los partidos tradicionales estaban en minoría, en el cual sus 120 miembros ya no representaban directamente ni a los departamentos ni a sus ciudadanos, y un presidente con más poder que nunca.

11. A través de los últimos años, el gobierno y la mayoría oficialista en el congreso han seguido su política de sacar múltiples disposiciones concretas que sirven para limitar en varias formas el espacio político disponible para la oposición y que asimismo preparan el camino para una nueva reelección del Presidente Fujimori por cinco años más en 2000. Entre los más notables son los siguientes:

- a. Una amnestía general, que sirve más que nada para garantizar el apoyo de las fuerzas armadas y policiales;
- b. Aumento en el número de firmas necesarias para reinscribirse como partido legal cuando no saca cinco por ciento del voto en una elección nacional, que afecta todos los partidos establecidos;
- c. Destitución de jueces del Tribunal Constitucional que se pronunciaron en oposición a una segunda reelección del presidente actual;
- d. El progresivo reemplazo de miembros de la Junta Nacional de Elecciones (JNE) con individuos conocidos como seguidores del Presidente Fujimori, y un ajuste en sus procedimientos de votación para favorecer la política del gobierno;
- e. Una ley de “interpretación auténtica” apoyada por la mayoría oficialista del congreso que señala que la constitución sí permite una segunda reelección;
- f. Sacando la nacionalidad de un dueño de un canal de televisión que presentó información inconveniente para el gobierno, como ataques en miembros del Servicio Nacional de Inteligencia (SIN) por sus colegas por supuesta falta de lealtad y información sobre intervenciones ilegales en los teléfonos de unos 200 líderes de la oposición como políticos, periodistas, y empresarios;
- g. Iniciativas múltiples para dilatar la confirmación de la validez de unas 1.4 millones de firmas recolectadas por la oposición para un referendun nacional sobre una segunda reelección del actual presidente.

12. Además de socavar aún más la ya frágil institucionalidad democrática en el Perú, estas medidas y iniciativas también producen una mayor concentración del poder en manos del Presidente Fujimori y mayores dificultades para los partidos de oposición de presentar una alternativa coherente.

En conclusión, el escenario político nacional se ha vuelto muy desfavorable para una institucionalización democrática que permite la canalización de demandas y propuestas de los ciudadanos por organizaciones tradicionalmente usadas dentro de procesos democráticos, como

partidos. El estilo personalista del Presidente Fujimori y las maniobras legales de sus seguidores sirven para trabar aún más un proceso rutinizado por el lado de los inputs, y concentran el poder en manos de unos pocos. Desde la óptica de los analistas políticos, ésta dinámica no favorece una consolidación democrática; al contrario, tiende a crear condiciones para una fuerte crisis política tarde o temprano. (e.g., O'Donnell 1994) Desde el enfoque de este estudio, éstos procesos políticos nacionales tiendan a promover iniciativas políticas locales por canales alternativos en formas que caracterizamos como políticas informales.

Contexto regional y local ayacuchano

Además del número de factores a nivel nacional que han afectado la dinámica política del país en varias formas, también hay aspectos importantes del contexto regional y local ayacuchano que influyen mucho en las alternativas políticas disponibles y en su naturaleza.

1. Uno de los más importantes de éstos es el impacto de la violencia. Ningún Departamento en el Perú ha sufrido más de la violencia política que Ayacucho, en parte porque SL (o sea, el Partido Comunista del Perú, PCP) tuvo sus orígenes aquí en los años 60 en la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSCH), bajo el auspicio del Profesor de Educación Abimael Guzmán Reynoso. Se extendió por la zona en los 70 y los 80, llegando a tener más de las dos terceras partes de sus Comités Populares en Ayacucho y sus Departamentos vecinos de Huancavelica y Apurímac (865 de 1,140). (Tapia 1997) Por la combinación de las amenazas de Sendero y las respuestas violentas y muchas veces no discriminadas de las Fuerzas Armadas, alrededor de un tercio de la población total del departamento (calculado en 156,547 personas) se desplazó hacia la ciudad de Ayacucho o a otras afuera de la region, como Ica y Lima. (Coronel 1998, 11) Entre 1980 y 1992, hectáreas cosechadas en el Departamento bajaron en casi un 60 por ciento. (Coronel 1998, 5) Unas 10,645 personas murieron o desaparecieron en Ayacucho por la violencia política de la época, o sea, la tercera parte de los matados en todo el país durante este periodo. (del Pino 1996, 25)

Por la combinación de fuga, desplazamiento, asesinato de decenas de autoridades locales y renuncia de muchas decenas más, la violencia política generalizada en Ayacucho tuvo el efecto de descomponer tanto las instituciones políticas contemporáneas como las tradicionales, desde las elecciones mismas como los partidos, líderes, y elegidos. También provocó una reacción local entre los que se quedaron para encontrar formas de protegerse, y en 1983 y 1984 rondas campesinas se iban extendiendo en muchas comunidades que, comenzando en 1991, fueron apoyados y fortalecidos por el ejército con armas y programas de entrenamiento. (Starn 1997) Estas rondas, ahora llamadas Comités de Autodefensa Civil (CACs), llegaron a ser organizados en casi todas las comunidades del departamento, con un número total de 114,000 miembros y 2,200 comités (Vásquez 1998)

2. La presencia de SL y su extensión en el área provocó la declaración de Zona de Emergencia por el gobierno a fines de 1982 en varias provincias de Ayacucho, Apurímac, y Huancavelica, un estatus que ha continuado casi sin interrupción hasta ahora. Ser declarado Zona de Emergencia significa que ciertos derechos constitucionales están suspendidos y que el control político pasa al Comando Político Militar, que en Ayacucho es el general del ejército encargado de la región militar. Si bien en la práctica reciente hay elecciones y otras formas de actividades

cívicas, y las autoridades civiles se mantienen en sus sitios, es el general que es la autoridad política máxima en la zona y tiene que dar su visto bueno, y no las autoridades civiles elegidos. Tiene el efecto de debilitar la capacidad gestonaria independiente del gobierno civil local.

3. Un tercer factor es que Ayacucho es y ha sido desde hace bastante tiempo uno de los departamentos más pobres del país. En los años sesenta, cuatro de las diez provincias más pobres en el Perú estuvieron en Ayacucho. (Webb 1977) En estudios más recientes, se estima que 77 por ciento del Departamento son pobres, muy pobres, o en pobreza extrema, comparado con 48 por ciento a nivel nacional. (FONCODES 1998) Señala un alto nivel de necesidad y hasta desesperación entre un sector grande de la población de Ayacucho, sobre todo en barrios marginales y comunidades rurales, que tiende a provocar iniciativas por parte de ello para satisfacer sus necesidades básicas y tratar de mejorar su situación.

4. Otro componente importante histórico en la región fue la aplicación de una reforma agraria comprensiva entre 1969 y 1975, pero una hecha en Lima con criterios inapropiados para la realidad agrícola ayacuchana, y no dió resultados allí. (Palmer 1973, 180-252) Sus resultados más importantes incluyeron un mayor empobrecimiento del campesinado ayacuchano en los años setenta y mayor oportunidad para el PCP-SL, todavía no violento, de extenderse en la zona.

5. Relacionado al fracaso rotundo de la reforma agraria en Ayacucho es el hecho que es una región de muchas comunidades campesinas (alrededor de 600 en el Departamento) y pocas haciendas grandes, donde históricamente ha dominado el quechua, altos índices de analfabetismo, y un sistema de autoridad tradicional. Esta realidad implica la necesidad de usar técnicas especiales adaptadas a las situaciones locales, altos niveles de conflicto entre las comunidades, poca y recién vinculación (sólo desde 1980) al sistema político formal nacional, mucha variación local, y un golfo grande entre el centro y la periferie.

6. La violencia y la destrucción producidas por SL y las fuerzas del orden a través de los años ochenta y los primeros de los noventa produjeron muchas necesidades nuevas entre la población ayacuchana. Comenzando en los años 1992 a 1994, el gobierno central volvió a Ayacucho con una gama de nuevas organizaciones, agregándose a unas ONGs que habían llegado en muchos casos a mediados de los 80, dando bastante recursos nuevos para infraestructura y para facilitar el retorno de poblaciones desplazadas, que contribuyeron al apoyo que consiguió el presidente para su reelección en los comicios de 1995.

Más allá de su efecto electoral, estos programas respondieron además a una serie de necesidades de la población, incluyendo alimentos, carreteras, agua potable, letrinas o desagüe, riego, y reforestación, que generaron bastante empleo local temporal y lograron reducir la extrema pobreza rural. Esta nueva presencia de entidades estatales y ONGs también contribuyeron a la formación de nuevas organizaciones locales, incluyendo Clubes de Madres, CACs, y núcleos ejecutores, y unas informales, como Comités Vecinales, que gestó también la formación de una nueva generación de líderes en ellas.

Otro resultado de la llegada de múltiples nuevas organizaciones estatales para apoyar a la reconstrucción física y humana fue nuevas oportunidades para conseguir recursos por parte de las autoridades y entidades locales dentro de estas comunidades y asentamientos humanos. Dada la realidad de partidos políticos en crisis, muchas de las iniciativas de estas nuevas organizaciones locales y sus líderes han sido de buscar respuestas a sus necesidades directamente con las entidades gubernamentales y sus puntos de contacto locales tanto dentro como afuera de las

atribuciones formales de ellos en iniciativas que se pueden llamar políticas informales.

Contexto institucional de Ayacucho

Una de las sorpresas encontradas en esta investigación es la gama de instituciones y entidades presentes en Ayacucho para responder a las múltiples necesidades de la población. Con la reducción en niveles de violencia política en la región en los últimos años, organizaciones tanto estatales como no estatales han podido instalarse y llevar a cabo una serie de iniciativas destinadas a apoyar los esfuerzos de la población de normalizar y mejorar sus vidas. Un estudio reciente sobre estos actores a nivel Departamental señala diez entidades estatales, 30 ONGs, y cuatro coordinadores interinstitucionales de ONGs que están trabajando actualmente en estas actividades de apoyo. (del Pino 1998) Para los sectores de la población que están buscando alternativas de canalizar sus demandas para satisfacer necesidades básicas, les ofrecen varias oportunidades. Para el gobierno, las entidades estatales establecidas en Ayacucho a partir de 1992 ofrecen una gama de programas que sirven para estimular la implementación de la democracia directa.

Organizaciones del estado

En 1998, las más importantes organismos estatales en términos de sus capacidades de responder a las necesidades prioritarias de la población local ayacuchana son las siguientes:¹

1. La Defensoría del Pueblo, que trabaja mayormente con los derechos humanos, promoviendo y defendiendo ellos, recibiendo quejas sobre violaciones, y apoyando instituciones que educan y capacitan sobre ellos. Iniciando sus labores con una oficina local en 1997, tiene presencia y programas en 23 localidades de las ocho provincias en la zona norte del Departamento de Ayacucho, incluyendo las ciudades de Huanta y Ayacucho. (Defensoría 1998) Están también compilando datos de niveles de violencia política en el Departamento a base de visitas a las comunidades y distritos. Entre sus actividades también se incluyen una oficina de atención legal en Huanta y un Centro de Promoción y Capacitación en Derechos Humanos en Ayacucho.

2. Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), que ha trabajado en Ayacucho desde 1991 (pero efectivamente desde 1992) en proyectos mayormente pequeños de infraestructura comunal rural, con un enfoque explícito en los distritos y centros poblados más pobres de la zona. Entre 1991 y 1997 se ha llevado a cabo 1,414 proyectos en el departamento, divididos entre los de infraestructura social (sistemas de agua potable, pozos artesianos para agua potable, sistemas de desagüe, y letrinas) y infraestructura económica (pequeños sistemas de riego, infraestructura vial, y pequeños programas de electrificación). (FONCODES 1998a) La distribución anual de los proyectos varía con el presupuesto disponible, la prioridad ortogada a Ayacucho, y/o niveles de violencia: 13 en 1991, 256 en 1992, 219 en 1993, 162 en 1994, 107 en 1995, 295 en 1996, y 376 en 1997. (FONCODES 1998b) El gasto total en Ayacucho en este periodo es de \$US 43.8 millones. (FONCODES 1998b) Su presupuesto para 1998 es de S/. 26 millones (\$US 8.6 millones) para unos 100 nuevos proyectos. (Sevilla 1998)

¹ Compilada de la lista elaborada por el estudio de del Pino 1998, con información de su trabajo más otros datos de fuentes de las organizaciones mismas, señaladas en el texto.

Trabajan en función de propuestas para proyectos que provienen de las comunidades mismas, dirigidos por “núcleos ejecutores” formados por miembros de las comunidades y formalmente aprobados por ellas en una asamblea, así reflejando sus propias prioridades. La Oficina Zonal de Ayacucho de FONCODES es pequeña, de sólo siete especialistas, y estiman que más de 90 por ciento de su presupuesto va hacia las obras aboradas. (Sevilla 1998) Los trabajos están supervisados por inspector-residentes contratados por el núcleo ejecutor y vigilados por la Oficina Zonal. De las 69 distritos en ocho provincias de Ayacucho, 67 se encuentran en un estado de pobreza (24), muy pobre (33), o pobre extremo (10), y los proyectos se concentran en los centros poblados de ellos. (FONCODES 1998c)

3. Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR), que trabaja en Ayacucho en proyectos desde 1994 para crear condiciones básicas para el desarrollo humano sostenible en la población afectada por la violencia en zonas declaradas en emergencia. Entre 1994 y 1997 se ha apoyado unas 42,000 familias (251,745 personas) en los Departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, y Junín. (del Pino 1998) En las ocho provincias en la zona norte de Ayacucho, actualmente tienen presencia en unas 40 comunidades. (Defensoría 1998)

Apoya el retorno de pobladores con pequeños proyectos de construcción de escuelas, postas médicas, reservorios, carreteras locales y puentes, electrificación, agua potable, y rehabilitación de viviendas, con fondos tanto del gobierno peruano como de los gobiernos alemán y suizo y las Naciones Unidas. Tratan de apoyar la organización comunal local para que la población beneficiada sea agentes de su propio desarrollo, y comenzando en 1998 se está orientando más hacia la producción que la infraestructura.

4. Programa de Rehabilitación de Infraestructura de Transportes -- Caminos Rurales (PERT), que tiene como fin tanto la rehabilitación como el mantenimiento de caminos de herradura y carreteras rurales a través de acuerdos con comunidades locales, va funcionando en Ayacucho desde 1997. En su primer año de actividad se ha constituido unas 50 Asociaciones de Mantenimiento, que incluye capacitación, acuerdos de mantener un tramo específico, formación de microempresas para hacerlo con fondos de PERT, con asesoramiento de promotores y contadores.

5. Proyecto Especial Sierra Centro Sur (PESCS), viene trabajando en Ayacucho desde 1982 (también en los Departamentos de Huancavelica, Apurímac, y Cuzco) para mejorar las condiciones de vida del poblador andino con obras a nivel distrital y centros poblados de infraestructura productiva, comunal, y social dentro del marco de Programas Integrales de Desarrollo, y que incluye la participación de la población. Tratan de facilitar el retorno de población desplazada por la violencia con mejoras en condiciones locales y generación temporal de empleo masivo en los proyectos. Incluye la misma gama de proyectos que FONCODES, o sea riego, caminos, minicentrales eléctricos, agua potable y desagüe, pero concentrando en actividades productivas. Tienen alrededor de 100 proyectos auales, iniciados por gestión de alcaldes de distritos y coordinados con otras entidades estatales como PAR, el Ministerio de Agricultura, PRONAA, y el Proyecto de Desarrollo Alternativo del Valle Rio Apurímac. Tiene fondos tanto del gobierno como de la Unión Europea (UE) y la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID), y, a diferencia de FONCODES, PAR, PRONAMACHCS y PERT, trabajan directamente en vez de por comités de obra en las comunidades debido a una experiencia no muy satisfactoria con ellos.

6. Proyecto Nacional de Asistencia Alimenticia (PRONAA) viene funcionando en las

ocho provincias norteñas de Ayacucho (Huanta, La Mar, Huamanga, Cangallo, Vilcashuamán, Sucre, Víctor Fajardo, y Huancasancos) desde 1992 para dar apoyo y asistencia alimenticia a las poblaciones de extrema pobreza, especialmente a los retornados. Su programa llega a unas 40,000 a 50,000 personas, mayormente en alimentos tanto a comedores populares y desayunos infantiles como en apoyo a otras entidades, como FONCODES y PRONAMACHCS para trabajos comunales relacionados a sus proyectos. Compra una parte de los alimentos que distribuye de productores locales, y ha comenzado en 1997 de apoyar actividades productivas de mujeres en microempresas como artesanía, panificación, y crianza de animales. Sin embargo, su papel principal continua como el reparto de víveres a los que no tienen de comer, así que es una organización de mantención y no de producción, pero una que también estimula la capacidad organizativa comunal local.

7. Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) comenzó en Ayacucho en 1993 para promover la protección y uso racional de recursos naturales renovables en la zona y su manejo apropiado para mejorar niveles de vida de los pequeños agricultores. Sus proyectos principales se relacionan a la conservación de suelos, reforestación, y desarrollo forestal, infraestructura de riego, capacitación, y, comenzando en 1997, la pequeña agroindustria rural. Cuenta con un presupuesto que proviene de múltiples fuentes -- incluyendo el gobierno, el Banco Mundial, el gobierno japonés, la Organización de Alimentos y Agricultura (FAO) de la ONU, el Fondo Contravalor Perú-Suizo, y CARE -- y cuenta con sucursales en cada provincia de Ayacucho con ocho funcionarios y especialistas en cada una. Se estima que está trabajando actualmente con unas 400 comunidades (de las más o menos 600 que existen) en todo el Departamento de Ayacucho, mayormente las más afectadas por erosión y limitaciones de agua. En cada microcuenca que trabaja, que normalmente incluye varias comunidades, se organiza un comité conservacionista con faenas comunales semanales para implementar a sus proyectos. Es quizás la entidad estatal que tiene más presencia sostenida en el campo por la forma en la cual está organizado y la naturaleza de sus proyectos.

Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)

Actualmente son unas 30 que están trabajando en una parte u otra de Ayacucho. De las 18 más importantes estudiadas de cerca (del Pino 1998), varias características saltan a la vista.²

² Las ONGs trabajando en Ayacucho estudiadas en detalle por Ponciano del Pino son las siguientes: CARE Perú, Centro de Estudios y Asesoría Agrícola (CEAA-INTI), Centro de Estudios para el Desarrollo de Ayacucho (CEDA), Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDAP), Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional (CEPRODEP), Coordinadora de Desarrollo y Apoyo Comunal (CODEAC), Centro de Cultural Índias (CHIRAPAQ), FINCA PERU, Instituto de Desarrollo del Sector Informal de Ayacucho (IDESI AYACUCHO), Instituto de Estudios Regionales José María Arguedas (IER-JMA), Instituto de Investigación y Promoción del Desarrollo y Paz de Ayacucho (IPAZ), Asociación Benéfica-Proyecto en Informática, Salud, Medicina y Agricultura (AB-PRISMA), Asociación Razuhilla, Reprosalud Manuela Ramos, Servicios Educativos Rurales (SER), Taller de Promoción Andina (TADEPA), Vecinos Perú, y Visión Mundial Internacional-Oficina Regional de Ayacucho.

Incluyen las siguientes:³

1. El alto número de comunidades en las cuales están trabajando. De las quince en las cuales se podían identificar con precisión las comunidades en las cuales se estaban interviniendo, suman a un total de 463 -- de las cuales hay unas en las cuales trabajan más de una ONG. Siete de ellas trabajan también en Ayacucho o Huanta, las dos ciudades del Departamento, pero parece que solo una (FINCA-PERU) en forma exclusiva.

2. El alto número de objetivos específicos de las ONGs. Se puede identificar por lo menos 25, desde asistencia de emergencia al impulso de valores morales y éticos, de los cuales los más frecuentes incluyen una variación u otra de apoyo a la mujer y planificación familiar (9 casos), crédito o préstamos rotativos (8), fortalecimiento agropecuario (7), desarrollo local (5), democratización relacionada a líderes y/o gobiernos locales (5), niños (4), salud (4); y en menor escala, alimentos (3), capacitación (2), microempresa (2), y derechos humanos (2). Como es evidente, la mayoría de las ONGs tienen más de un objetivo, algunas hasta cinco.

3. Algunas ONGs se destacan por su mayor presupuesto, ámbitos más amplios, y mayor presencia institucional. (del Pino 1998b) Ellas son CEDAP, CEPRODEP, FINCA, IDESI, TADEPA, Vecinos Perú, and Visión Mundial Internacional. Entre ellas trabajan en un total de 231 comunidades y/o tienen 260 organizaciones establecidas en Ayacucho y Huanta. Una de sus características, por lo general, es que no solo trabajan en más comunidades sino también son entre las más establecidas por más tiempo en Ayacucho.

4. Como es de esperar con tantas organizaciones trabajando en el mismo ámbito, las rivalidades abundan, y se señala más competencia y envidia entre ellas que cooperación. También se nota en muchos casos una falta de coordinación con entidades del gobierno que tienen objetivos parecidos y/o que trabajan en las mismas comunidades, y hasta una percibida obstaculación de las actividades de las ONGs por algunas de éstas organizaciones gubernamentales.

5. Sin embargo, los que salen beneficiados por esta multiplicidad de entidades tanto gubernamentales como no gubernamentales son los objetos de sus iniciativas, la población misma, que puede recibir apoyo para varias de sus necesidades de más de una organización.

6. Una sorpresa que sale del análisis de las ONGs que están funcionando en Ayacucho ahora es que la mayoría de los estudiados más de cerca (12 de las 18) entraron a la zona antes de o durante los años más fuertes de la violencia política en Ayacucho. No llegaron para apoyar a los procesos de pacificación y reconstrucción física y humana porque ya estaban, aunque en muchos casos estos objetivos venían a ser su enfoque principal a partir de 1993-1994.

La conclusión preliminar de este bosquejo del contexto institucional ayacuchano de entidades públicas y privadas establecidas para apoyar y responder a las necesidades de la población de la zona es que existen muchos puntos de contacto para apoyar la población ayacuchana, tantos públicos como privados, y que ellos están sirviendo conscientemente como alternativas a los partidos y otras entidades formales del sistema político para la canalización de demandas y propuestas directamente de los ciudadanos. En la medida que estos operan con cierto grado de eficiencia, sirven como sustitutos rutinizados a los mecanismos políticos tradicionales

³ Las características notadas abajo han sido derivados por el autor del estudio de del Pino, y no necesariamente representan su propia perspectiva o conclusiones.

que tienen la capacidad de ser alternativas permanentes para recibir directamente las propuestas de la población ayacuchana.

El peligro es que las organizaciones estatales, si bien gozan de cierta autonomía en algunos casos, representan iniciativas del gobierno central y pueden ser ajustados en la medida que las autoridades en Lima cambien sus prioridades. El sistema sigue siendo uno que es muy centralizado, en el caso de las organizaciones del gobierno, y muy dependientes en fuentes de apoyo externo, en el caso de las ONGs. En otras palabras, casi todas quedan sin una capacidad segura de generar recursos o espacios locales en una forma sostenido o permanente. Pero por el momento, están desarrollando una labor muy importante, hasta indispensable, para el beneficio de la población, y los ayacuchanos con mayores necesidades tienen una amplia gama de organizaciones a las cuales pueden acudir directamente para hacer sus propuestas y demandas.

Algunos estudios de caso en Ayacucho

Tambo⁴

El distrito de Tambo de la Provincia de La Mar está a unos cincuenta kilómetros a vuelo de pájaro hacia el este de la ciudad de Ayacucho, pero tres horas por carretera. Tiene una población de 12,359 según el Censo de 1993, de la cual sesenta por ciento es rural, o sea en centros poblados de menos de 40 viviendas. Se considera un distrito muy pobre, usando la clasificación de FONCODES (regular, pobre, muy pobre, y pobre extremo), con un índice de pobreza de 26.55, tercero de los ocho distritos de la Provincia de La Mar y 29 en nivel de pobreza entre los 109 distritos del Departamento de Ayacucho, o sea entre los treinta por ciento más pobres de la región. (FONCODES 1998c)

Ocupa un lugar comercial estratégico, al situarse en una ruta de tránsito que lleva hacia la selva ayacuchana y el Río Apurímac, los altos de la Provincia de Huanta, y el valle interandino de San Miguel. Es una importante región productora de papa “nativa” y su población vive movilizándose estacionalmente hacia la selva, ya sea como propietaria de tierras y cultivos o como peón. Es esta estrecha relación comercial entre Tambo y la selva ayacuchana la que permitirá definir igualmente las formas de respuesta y organización que se dan contra SL.

Las primeras formas de respuesta armada frente a SL se inician alrededor de 1984, pero es recién en 1990 que logran centralizar la respuesta bajo la organización de una coordinadora distrital. Es así que se forma el Comité Central de Comités de Autodefensa Civil (CAC) de Tambo, integrado por 38 bases entre las comunidades del distrito organizadas en 5 comités zonales. Esta coordinadora es en cierta medida una experiencia tomada del valle de Río Apurímac, donde se constituyó una Sede Central de los DECAS (Defensa Civil Antisubversiva), que llegó a agrupar 380 pagos organizados en 21 comités zonales. Estas son las dos únicas experiencias de coordinación de los CAC que superan el ámbito comunal en toda la región de Ayacucho y que

⁴ Resumen en base de trabajos de campo de Enver Quintero, estudiante de historia de la UNSCH, como parte del Taller de Investigación en la Facultad de Ciencias Sociales dirigido por Profesores Palmer y del Pino, escrito por Profesor del Pino con algunas detalles adicionales añadidos por el autor.

responden a iniciativas de la misma población. Es igualmente en Tambo que desde 1990 funciona hasta hoy los “Tigres,” comandos especiales de CAC integrado por jóvenes reenumerados por la misma población que mantienen vigilado el distrito y realizan permanente patrullaje por las regiones de frontera distrital, donde aún opera SL.

Este comité, si bien coordina estrechamente los operativos militares de vigilancia y patrullaje desde la formalización de su relación con el ejército en 1991 con la base militar local, un destacamiento de 40 soldados ubicado en la colina más alto dentro del mismo pueblo de Tambo, también ha asumido nuevas responsabilidades y roles que escapan los marcos estrictamente castrenses. Progresivamente los CAC vinieron cumpliendo funciones de normatividad interna, al ordenar las relaciones comunales y hacer cumplir las normas y ordenanzas prescritas por las autoridades civiles. Más aún, estas nuevas funciones se hacen más visibles al disminuir la violencia política, aún siendo Tambo una de las provincias donde se registran las últimas acciones armadas de SL y sus nuevas campañas de concientización.

Es el mismo Comité Central que construyó el local de la Casa del Rondero y el Parque de la Pacificación, este último con apoyo del Consejo Distrital de Tambo. Mientras que las únicas demandas satisfechas por el ejército son armas y municiones, el alcalde de Tambo los apoya con alimentos y transporte para las patrullas que realizan por el distrito. Sin embargo, el hecho de no demandar directamente obras a las entidades públicas no niega la importancia de las demandas de servicios y obras a partir de la relación y apoyo que prestan a los Clubes de Madres, a las autoridades comunales, y últimamente a partir de la CORDETA (Comité de Reconstrucción y Desarrollo del distrito de Tambo). El CORDETA es un comité formado en mayo de 1998 en la que integran las distintas bases comunales del distrito, las organizaciones sociales existentes (como Clubes de Madres y CACs), bajo la presidencia del alcalde, quienes buscan centralizar y canalizar las demandas al estado. El CORDETA es igualmente impulsado por CEPRODEP, entidad no gubernamental que trabaja con poblaciones afectadas por la violencia política aquí y en Vischongo, Provincia de Vilcashuamán.

El CORDETA busca igualmente coordinar estos esfuerzos de reconstrucción y desarrollo con las distintas entidades públicas que trabajan en la zona: FONCODES, que ejecutó 21 proyectos desde 1991, de los cuales 5 en 1997; el PAR, apoyando el retorno de las comunidades desplazadas desde 1994; PRONAA, apoyando con alimentos y pequeñas empresas productivas a los Clubes de Madres; PRONAMACHCS; Caminos Rurales (PERT); INFES, que construyó los locales de los centros educativos; y la Defensoría del Pueblo.

Como se puede ver, un rasgo importante de este nuevo contexto regional, vista desde este distrito, es la presencia de estas distintas organizaciones de base y de las distintas entidades públicas que trabajan en la zona. Tienen proyectos que llegan en algunos casos por iniciativa y demanda de la población y en otros, por ser proyectos nacionales, que responden a prioridades de atención de la lucha contra la pobreza. Un último rasgo que caracteriza al Comité Central de CAC es su actitud crítica a la presencia de los partidos y agrupaciones políticas, aduciendo no satisfacer las demandas locales y, por el contrario, generar divisiones al interior de la población.

Tinte, Distrito de Tambillo⁵

Tinte es una comunidad no reconocida dentro del distrito de Tambillo ubicada unos 26 kilómetros al este de la ciudad de Ayacucho por la carretera afirmada que sale por el valle de Huatatas. Tiene una población de unas 225 personas actualmente y es uno de los 26 anexos de Tambillo. El Censo de 1993 señaló en este distrito una población total de 3,776, de las cuales más de 95 por ciento es rural. Junto con el distrito vecino de Chiara, es el más rural de la provincia y uno de los cinco o seis en el Departamento de Ayacucho con menor concentración de población en centros poblados de más de 40 casas. (FONCODES 1998c) El distrito de Tambillo se caracteriza como muy pobre, con un índice de pobreza de 23.06, en séptimo lugar entre los 14 distritos de la Provincia de Huamanga y más o menos en el promedio de niveles de pobreza entre los 109 distritos del Departamento, uno de los dos más pobres, con Huancavelica, en el país. (FONCODES 1998c) Tambillo tiene la distinción de ser el sitio donde el primer Comité Central de Autodefensa Civil fue establecido bajo auspicio formal del ejército, el 28 de mayo de 1991, que se celebra a nivel departamental cada año como el Día de los Ronderos. Ahora, nota el Presidente de los Ronderos del anexo de Pineo, hay 18 de las comunidades de Tambillo que tienen rondas, con un promedio de 30 miembros en cada una y diez armas. (Muñoz 1998) En realidad, las rondas campesinas originaron aquí mucho antes -- en 1984 -- por iniciativa propia de los comuneros del distrito tanto en Tambillo como en Tinte como respuesta de autodefensa a los ataques de SL, cuyos documentos señalan a Tambillo como uno de sus "bases de apoyo". (Marks 1998)

Tinte fue el anexo más afectado por la violencia política en los años 80, con no solo incursiones regulares de militantes de SL de concientización de los pobladores sino también asesinatos de unos 15 comuneros quienes se negaban a apoyarlos de los estimados 45 matados en todo el distrito durante la violencia. Además de dejar viudas y huérfanos, tierras tuvieron que ser abandonadas, la producción agropecuaria bajó notablemente, y muchas familias se desplazaron a las ciudades de Ayacucho y Lima. Actualmente hay mayor número de tinteños residentes en estas ciudades que en la comunidad misma -- unas sesenta familias en Lima, o 300 personas, y unas cincuenta familias en Ayacucho, o 250 individuos, alrededor de 550 en total.

Frente a la violencia y las amenazas continuas de SL, la población de los anexos cercanos a Tinte, Yanta Pacha, Pallqa, y Autolinayoq, se trasladaron en su totalidad a Tinte para mayor protección, que también produjo unos ajustes significativos en la organización política local. El sistema tradicional de autoridad, los varayoqs, fueron reemplazados por organizaciones como la Junta Directiva de la Comunidad, el Comité de Rondas Campesinas, la Asociación de Padres de Familia, y el Club de Madres. Los líderes de estas organizaciones se acordaron formalmente de trabajar juntos para el bien común, y han logrado bastante éxito en este esfuerzo. Unas diez familias han retornado a Tinte, y las organizaciones de tinteños residentes en Lima y Ayacucho están aportando su ayuda para obras locales, especialmente la reconstrucción de la iglesia, junto con el apoyo de la Parróquia de Santa Rosa en Ayacucho, que los comuneros y las asociaciones

⁵ Resumen de trabajo de campo realizado por Mariano Aronés, estudiante de antropología de la UNSCH y miembro del Taller de Investigación en la Facultad de Ciencias Sociales dirigido por los Profesores Palmer y del Pino, escrito por Profesor del Pino y el autor.

de residentes en Lima y Ayacucho pidieron por su propia iniciativa.

Entre las organizaciones locales más activas es el CAC que, más allá de sus actividades relacionadas a la seguridad, como patrullas nocturnas, está participando en las distintas comisiones que se han formado para demandar servicios y obras de las distintas entidades públicas y no públicas. La primera obra que pidieron luego de vivir agrupados fue a FONCODES, para la construcción del reservorio y las piletas de agua canalizada. También la construcción de una nueva escuela es financiada por FONCODES con un módulo donado por el gobierno de Japón, aunque se han surgido unos problemas en su ejecución por vínculos de parentesco entre un miembro del núcleo ejecutor y el ingeniero inspector-residente ilegalmente contratado por el núcleo. (Sevilla 1998) Estos proyectos, como todos de FONCODES y algunas otras entidades estatales, cuentan con núcleos ejecutores locales para asegurar que la responsabilidad para la ejecución y mantenimiento de sus obras esté a nivel de comunidad. En total FONCODES tiene dos proyectos en Tinte de veinte a nivel de distrito de Tambillo desde 1992. Podrían haber sido más, pero el éxito de las demandas locales está limitada por su condición de comunidad no reconocida hasta ahora.

Otras organizaciones estatales presentes incluyan el PERT para mantener la carretera Ayacucho-Tinte-Tambillo-Acocro que fue ampliada en 1994 con aportes del Fondo Contravalor Perú-Canadá, que emplea mano de obra el Proyecto Sierra Sur para los alambres de electrificación. Se espera además un efecto positivo importante para el agro cuando el Proyecto Río Cachi se termina en dos o tres años trayendo agua para riego a la zona de Chiara, Tambillo, y Acocro. Señala el alcalde del distrito, Néstor Curahua, que se proyecta para todo el distrito unas tres mil hectáreas de riego cuando llegue, y ya están experimentando bajo auspicio del proyecto de cultivos de fresas y flores, con muy buenos resultados y un estudiante de agronomía de la UNSCH residente en el proyecto. (Curahua 1998) El Fondo de Compensación Municipal está dando un aporte de unos S/. 20,000 mensuales, notó el Alcalde Curahua, que se está empleando para construir una nueva municipalidad y para contratar dos ingenieros del plantel para que los recursos con los contratos con entidades del gobierno central se queden en lo posible en el distrito y que no sean llevados por los “proyectistas” que buscan ingerirse con los trabajos abroados, y que el alcalde ve como un elemento no muy positivo.

Sarhua, Provincia de Víctor Fajardo⁶

Sarhua es una comunidad reconocida de más o menos 1,000 habitantes ubicada en una pequeña valle a unos 3,400 metros entre cuatro cerros en la parte noreste de la provincia, a unas seis o siete horas suroeste de la ciudad de Ayacucho por carreteras hasta el Río Pampas, y un puente peatonal y unas dos a tres horas por herradura para subir a la comunidad misma. Es la capital del distrito de Sarhua, que tiene cinco otras comunidades dentro de sus límites, todas de acceso bastante difícil desde Sarhua misma, y accesible de ella sólo por herraduras. Según el censo de 1993, el distrito tiene una población de 3,113, de los cuales 1,952 eran rurales, es decir, en centros poblados de menos de 40 viviendas. El distrito de Sarhua se caracteriza como pobre

⁶ Resumen de trabajo de campo realizado por Telésforo Huayaro, estudiante de historia de la UNSCH, hecho por el autor.

extremo, con un índice de pobreza de 30.77 por ciento, el más pobre de la Provincia de Víctor Fajardo y entre los cuatro distritos más pobres en todo el Departamento de Ayacucho (de 109). (FONCODES 1998c) Se conoce por su artesanía de tablas dibujadas y pintadas representando la vida cotidiana de la comunidad, que venía a incluir escenas de la presencia de SL en la comunidad en el curso de la década de los 80. (Millones 1992)

Durante este periodo, los comuneros de Sarhua trataron de evitar problemas tanto de SL como del ejército con una postura de aceptación de la presencia dominante de uno u otro en su momento. Los guerrilleros de SL tuvieron bastante influencia en los primeros años de los 80, llegando por periodos de días hasta un par de semanas con mandos militares de hasta 50 personas. Reclutaron jóvenes para ir a otras comunidades, nombraron autoridades, formaron clubes culturales para tratar temas políticos, y trajeron ganado de otros sitios para repartir en Sarhua. El ejército llegó en 1986, y hubo enfrentamientos en los cuales algunos sarhuinos se desaparecieron, pero vino a ser la fuerza dominante, aceptada por la comunidad, desde esos meses en adelante.

Durante los años más difíciles, entre 1982 y 1987, los sarhuinos en su mayoría quedaron en vez de desplazarse, adoptando la estrategia de subir a los cerros y a las cuevas en las noches para dormir en su deseo de evitar ataques tanto de SL como del ejército. Por esta combinación de iniciativas evitaron masacres como en muchas otras comunidades de la zona, pero aún así perdieron unos 20 a 25 comuneros en el curso de la violencia. Quizás como manifestación de la postura equívoca de la comunidad, sólo fue establecido un Comité de Autodefensa Civil en 1993, y por iniciativa de la base militar más cerca, en Pampa Cangallo, cuando llegaron representantes del ejército para dar instrucción militar y entregar unas 25 armas. Américo Ccoyllo, licenciado militar sarhuino quién coordina los ronderos del lugar y les da instrucción, notó que desde su formación no han habido incidentes con SL. (Ccoyllo 1998)

Desde la pacificación, han regresado unas 125 familias de Lima y unas 25 de Ayacucho, y se nota una expansión progresiva en la presencia de entidades del estado. Incluyen el programa del Vaso de Leche, FONCODES, PRONAMACHCS, y PAR. Sus actividades abarcan el reparto de alimentos, un comedor popular, módulos para casas y aulas, un nuevo centro artesanal y máquinas para su equipamiento, programas de alfabetización y reforestación, la construcción (todavía sólo parcialmente ejecutada) de una carretera y un puente para conectar a la comunidad con la carretera a Chuschi, en la Provincia de Cangallo, y un centro de educación inicial. Por aportes del gobierno central a la municipalidad del distrito a través de su Fondo de Compensación Municipal (unos S/. 20,000 mensuales), se ha hecho un sistema de agua potable, aulas, una loza deportiva, y la refacción de bañados de ganado. La mano de obra está contribuido por los sarhuinos en faenas comunales semanales, incluyendo aportes de la CAC.

Las organizaciones de sarhuinos en Lima y Ayacucho han aportado tanto donaciones como iniciativas directas a entidades estatales. En una indicación de como organizaciones tradicionales adaptan a nuevas realidades, los varayocs y sus ayllus ahora están organizados en uno compuesto mayormente de evangélicos y con un varayoc evangélico, y otro mayormente católico con su varayoc correspondiente. Entre la red de organizaciones locales, se incluyen las tradicionales o establecidas por mucho tiempo como los varayocs, la junta directiva comunal, la municipalidad, la gobernación, el juez de paz, la iglesia católica, el centro artesanal, y centros educativos primarios; con los nuevos, como el Club de Madres, un centro de salud, el Vaso de Leche de la municipalidad, la iglesia evangélica, el comando de la ronda campesina, el comité de

retornantes, y los núcleos ejecutivos de FONCODES y PRONAMACHCS. Gente consultada en la comunidad nota cierta falta de coordinación entre esta gama de organizaciones que a veces limita su eficiencia. Otro problema es la percepción que el alcalde actual no está administrando bien los fondos de la comunidad y tampoco está llevando a cabo gestiones apropiados para conseguir programas adicionales de entidades del gobierno central para su comunidad.

Pueden explicar en parte por qué el distrito de Sarhua ha recibido un menor número de proyectos de lo que su nivel de pobreza señala que le corresponde. Por ejemplo, entre 1992 y 1997, FONCODES sólo ha desarrollado 15 proyectos en todo el distrito, a un costo de S/. 773,000, y sólo tres en la comunidad de Sarhua. (FONCODES 1998d) El Jefe Zonal de FONCODES de Ayacucho, Ing. Víctor Sevilla, lo explica como una combinación de un distrito de difícil acceso y una capital divorciada de sus anexos, una falta de iniciativa local, autoridades no muy activas, y una tendencia de seguir el antiguo patrón de pedir ayuda en vez de gestionarla. (Sevilla 1998b)

Iglesia Israelita⁷

Fundada en 1968, es una organización religiosa a nivel nacional de unos 50,000 fieles con una presencia significativa en Ayacucho, con unos 2,000 en cuatro iglesias en la ciudad y otros 4,000 en el resto del departamento. Pero más allá de sus fines religiosos, también tiene una agrupación política, Frente Popular Agrícola del Perú (FREPA), las dos guiadas por los diez mandamientos. Entonces su fin político es uno de la moralización de las personas y a través de ellos, la moralización del país. Sus actitudes religiosas informan y refuerzan sus actitudes y actividades políticas, y por eso no sorprende que sus líderes tienen papeles en los dos lados de la organización. Sus preocupaciones incluyen también formas de mejorar el nivel de vida de sus miembros, sobre todo a través de la agricultura, y sus actividades incluyen una colonia en la selva cerca del Brasil con unas 20 mil familias que han emigrado allí desde 1995. Pero su centro está en Lima, en Cieneguilla, donde tienen un local para repartir alimentos que provienen de su colonia en la selva y donde están construyendo un templo. (Somos 1998)

Muchos de sus líderes en Ayacucho que ocupan cargos por el lado religioso de la organización también ocupan o han ocupado cargos en el lado político, y han tenido en varios casos una trayectoria política partidaria previa. Sus demandas están canalizadas por su organización a nivel nacional en forma muy centralizada, mayormente haciendo obras o empresa agraria, y mayormente por sus propios esfuerzos. Los procesos mixtos entre eclesiásticos y políticos crean cierta ambigüedad -- "Fujimori no nos apoya, pero no queremos apoyo".

Ven parte de su misión la moralización del país por los diez mandamientos a través de su partido, y lograron elegir a un miembro de FREPA al Congreso en 1995, cuando recibieron 46,931 votos a nivel nacional (1.1 por ciento del total de votos válidos). También participan en elecciones locales, mayormente prestando su apoyo a candidatos que creen que les van a apoyar en su misión, algunos de los cuales son miembros. Algunos candidatos que apoyaron salieron

⁷ Resumen de trabajo de campo de Karin Gamonal Rizza, estudiante de antropología de la UNSCH y miembro del Taller de Investigación en la Facultad de Ciencias Sociales dirigido por los Profesores Palmer y del Pino, escrito por el autor.

elegidos en Ayacucho en las elecciones municipales de 1995, como en Cangallo. Pero no estaban muy satisfechos con los resultados y no están seguros si lo van a hacer en las próximas elecciones en octubre de 1998, y están esperando la decisión de la sede central en Lima. Más bien, están concentrando por ahora en recolectar firmas para poder registrarse como partido legal en las elecciones nacionales del año 2000.

Por lo general, no solicitan apoyo del estado (“Queremos realizarnos por nuestra propia cuenta”, dijo el Secretario General Departamental de Ayacucho de la Iglesia), pero en 1991-1992 consiguieron tres tractores del Ministerio de Agricultura para sus trabajos agrícolas, con un pago simbólico de \$1,100. Trabajan en faenas comunales de limpieza de parques y escuelas a nivel local, pero sus actividades políticas locales están dirigidas desde la sede central en Lima, sobre todo relacionado a las alianzas políticas estimados convenientes para el partido y la iglesia.

Los miembros/líderes entrevistados tiendan a tener una extracción social humilde, de la misma faja de la población que ha representado el enfoque principal de SL para concientizar y reclutar. También, si bien la Iglesia tiene estatus legal desde 1968, todos o casi todos los entrevistados se convirtieron a Israelitas durante el periodo de violencia en Ayacucho, entre 1982 hasta 1994. Coincide con un auge en evangélicos de otras sectas, que sugiere que esta ruta de buscar una salida moral y religiosa en plena crisis regional sin precedentes modernos (a la cual hay que agregar la crisis económica y el virtual colapso del estado) puede representar una alternativa personal para satisfacer a sus inquietudes espirituales cuando todo lo estable y predicible en la vida cotidiana se echa al suelo. En este contexto inestable y imprevisible, algunos optan por el mensaje de salvación individual y colectiva maoista de SL, y otros por el mensaje de salvación individual y colectiva de las iglesias evangélicas, incluyendo la Israelita.

Lo que distingue los Israelitas de los otros grupos religiosos evangélicos -- que por lo general rechazan la participación política como grupo -- es su interés como institución religiosa en la política con su agrupación FREPAP, que busca elevar a sus principios religiosos y morales al debate político nacional para concientizar al país. No están satisfechos en solo tratar el tema espiritual dentro de su religión y a través de la conversión religiosa individual. Tanto SL como los evangélicos en general rechazan la vía política dentro del sistema por distintas razones, pero los Israelitas se han concluido que es la forma apropiada de influir en el levantamiento de la conciencia individual y colectiva en función de la aplicación de los diez mandamientos a la vida política del Perú. A nivel nacional buscan las firmas para ser una agrupación política legal más, con sus propios candidatos. A nivel local, tratan de escoger a los candidatos más apropiados en términos de sus valores individuales y sus propuestas para apoyarles selectivamente no obstante su partido.

Belén y Quinuapata, Barrios de la Ciudad de Ayacucho⁸

El Comité Vecinal de estos barrios, ubicados a sólo unas cuadras hacia el noroeste de la plaza central en unas faldas del cerro la Picota, surge originalmente en 1962, como Comité Central del Barrio de Belén y base de la Federación de Barrios de Ayacucho, con un conjunto de

⁸ Resumen del trabajo de campo de Carlos Vega, estudiante de antropología de la UNSCH y miembro del Taller de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales dirigido por Profesores Palmer y del Pino, y escrito por Profesor del Pino, con algunos ajustes del autor.

demandas sociales frente al estado y al gobierno local. Exigían la adjudicación de tierras para sus viviendas y los servicios básicos de agua, luz, y desagüe.

Como otras organizaciones, este comité termina desestructurado con la violencia política, y es recién en 1990 que comienza a reactivarse como Comité Vecinal. A diferencia de las demandas históricas de obras y servicios, lo que caracteriza a este nuevo comité es orientar sus funciones a mejorar los servicios y fiscalizar las actividades del centro de salud, la escuela, y la biblioteca, y exigir al municipio cumplir con sus obligaciones de baja policía, asfaltado de calles, etc.

También el comité vecinal viene promoviendo la organización de la población contra la violencia delictiva, incrementada en los últimos años a partir de las “pandillas” juveniles. Frente a la ineficacia o indiferencia de la subprefectura y la policía, al no responder a sus demandas de seguridad pública y ciudadana, la población está buscando sus propios mecanismos de control y vigilancia.

A diferencia del área rural, donde las distintas entidades públicas y privadas vienen laborando, en la ciudad es más estrecha la posibilidad de acceder a proyectos. Por lo mismo, aún habiendo solicitado proyectos a FONCODES y PAR, no han logrado respuestas. En la actualidad las únicas entidades que trabajan en el barrio son PRONAA y Cooperación Popular, con los Clubes de Madres.

Un rasgo que salta a la vista es la composición de los nuevos líderes del barrio. En la mayoría, el comité está conformado por jóvenes con educación superior. De este cambio generacional en el ejercicio del poder ellos son conscientes, al buscar protagonismo y mejora del barrio. Sin embargo, buscan un protagonismo que va más allá del barrio, al simpatizar y participar de las organizaciones políticas que ahora compiten del sillón municipal. En casi todos los casos, apoyan a un candidato distinto: Vamos Vecinos, Salvemos Ayacucho, y Tuna, entre otros. Hay una voluntad política de participar más a nivel individual que institucional, buscando más beneficios personales que barriales propiamente.

Conclusiones

La dinámica política local ayacuchana es muy variada y compleja, y los casos estudiados sólo pretende ilustrar algunas de las variaciones presentes. Sin embargo, tomando en cuenta tanto el contexto regional y nacional y el marco analítico que se está empleando, se puede llegar a unas observaciones que pueden servir como las conclusiones preliminares y tentativas de esta investigación. Son las siguientes:

1. Es notable la ausencia casi completa de actividades de partidos políticos o sindicatos, o hasta su presencia en el medio local y regional ayacuchano. Muy pocos de los líderes locales entrevistados indican una afiliación política partidarista de cualquier índole, y los que sí lo hacen, con excepción de la Iglesia Israelita, notan que sólo funciona para fines temporales relacionados a las elecciones (cada tres años para las municipales -- ya por cambiarse a cuatro, cada cinco para nacionales). Además, parece que no emplean ni perciben a partidos como intermediarios para conseguir apoyo de una u otra entidad estatal, aunque el FREPAP de la Iglesia Israelita tiene como fin explícita la moralización del país a través de su mensaje político.

Como se ha notado, la excepción en los casos estudiados es la Iglesia Israelita, que tiene su propia agrupación política que utilizan para una gama de actividades electorales y concientizadores, sin iniciativas gestionarias salvo en algunas comunidades de la zona, como Llamoctachi, donde tienen un número importante de fieles que son miembros de FREPAP y logran por medio de su partido conseguir algunos aportes para proyectos locales. Este partido, sin embargo, está dirigido desde su centro en Lima, y su preocupación principal actual está en recolectar firmas para volver a ser una agrupación política legal para las próximas elecciones nacionales.

En un periodo de preparación para las elecciones municipales en octubre de 1998, varios de los entrevistados notaron que están llegando visitas o cartas de las agrupaciones políticas en los capitales de provincia pidiendo su apoyo -- mayormente Vamos Vecino, vinculado al gobierno, y Somos Perú, asociado con el actual alcalde de Lima, Alberto Andrade. Dicen los líderes entrevistados que están esperando por ahora (julio de 1998) para determinar cual alternativa les beneficiaría más a su organización o comunidad. Reconocen que su presencia es transitoria y que su cálculo de apoyo se basa más en el candidato mismo y su percibido peso en el medio local que en el grupo político que representa. Esta dinámica bastante generalizada se puede interpretar como una manifestación de la política informal en el sistema municipal electoral. Hasta ahora, los partidos históricos, con organización, ideología, y proyección, no han vuelto a tener una presencia en el medio electoral local ayacuchano, con contadas excepciones sólo en las ciudades de Ayacucho (donde hay un candidato, de los doce postulando, de la Unión Por el Perú - UPP), y Huanta (donde hay entre los candidatos un ex-alcalde con bastante apoyo popular que es de APRA, pero se representa como independiente para conseguir más apoyo).

2. Es notable también la presencia de múltiples organizaciones ciudadanas a nivel local más allá de las tradicionales municipalidades, varayocs, o cofradías. Entre las nuevas, establecidas en los últimos cinco a quince años, se encuentran las rondas campesinas (o Comités de Autodefensa Civil), Clubes de Madres, Asociaciones de Padres de Familia, Asociaciones de Artesanos, Asociaciones de Retornantes, y Núcleos Ejecutores. Ellas están generando muchas iniciativas y gestiones hacia el gobierno y las ONGs y también actividades locales coordinadas entre las organizaciones establecidas. Muchas de estas actividades salen de las atribuciones formales de las organizaciones locales, pero muchas también van más allá de ellas. También en algunos sitios, como Tambo, se nota un esfuerzo conciente de coordinación entre ellas para tener más impacto en sus esfuerzos de conseguir apoyo de entidades del gobierno central o de ONGs para sus comunidades. En otros, como Sarhua, la multiplicidad de organizaciones, combinado con un liderazgo débil, parece haber dispersado su capacidad de gestión, y buscan, sin mucho éxito, de emplear antiguas modalidades de clientelismo.

En Belén y Quinuapata, barrios urbanos de Ayacucho, un comité vecinal ha surgido en la medida que las organizaciones formales, como el gobierno local, no han podido responder a las necesidades percibidas de la población allí. Está compuesto por jóvenes quienes se reúnen y tratan de conseguir apoyo para varios proyectos, como pavimentación, plantación de árboles decorativos, y el establecimiento de áreas verdes.

En Tambo, los Comités de Autodefensa son numerosos y bien organizados, y más allá de sus funciones de seguridad, que siguen siendo importantes por la continuada presencia de SL en las comunidades más alejadas del distrito, también están involucrados en trabajos de coordinación

con las comunidades y otras organizaciones locales, como los Clubes de Madres. Actúan también como iniciadores de gestiones a entidades del gobierno y ONGs para conseguir beneficios para el distrito, mayormente a través de un alcalde que pasa más tiempo en Ayacucho que en Tambo. En Tinte/Tambillo, se nota una dinámica parecida de parte del CAC, pero orientada más al apoyo de faenas comunales tradicionales en la comunidad, como para reconstruir la iglesia.

En Sarhua, hay varias organizaciones locales que han conseguido apoyo del estado pero no de las ONGs para proyectos como agua potable, una escuela, un nuevo local para los artesanos y otro para el Club de Madres a pesar de las limitaciones señaladas. Por su ubicación equidistante de Ayacucho y la costa y el número de pobladores que muevan entre la comunidad y la ciudad y hasta tienen asociaciones de sarhuinos en Lima y Ayacucho, incluyendo el alcalde actual -- que vive en Ayacucho -- tiene vinculación a través de ellas con entidades del gobierno en las dos ciudades que les han dado algunos resultados.

3. También hay que tomar nota de las muchas organizaciones del estado y las ONGs presentes en Ayacucho en la actualidad. Casi todas las entidades estatales se vienen llegando en los años 90, pero la mayoría de las ONGs entraron en los años 80 después del primero y más intenso brote de violencia en Ayacucho en los años 1983 y 1984 (cuando murieron por lo menos 4,858 personas, casi la mitad de todas las víctimas de la violencia política en el Departamento entre 1981 y 1996 -- Theidon y del Pino 1997, 16) Las atribuciones de estas organizaciones incluyen todas las áreas más prioritarias para la población, como agua potable, escuelas, riego, electricidad, comida y útiles escolares, caminos y herraduras, y incluyen recursos significativos. En otras palabras, se ha construido en los últimos años una gama de agencias tanto públicas como no gubernamentales que representan alternativas para la población, a la cuales pueden recurrir directamente.

En muchos casos, las entidades estatales y ONGs piden iniciativas que salen de organizaciones locales. Este estimula la formación de núcleos o grupos dentro de las comunidades o asentamientos humanos (es decir, barrios y vecindades urbanos). Aún si son instrumentales o transitorias -- y muchas lo son, porque sus funciones terminan cuando se entrega la obra bajo su responsabilidad -- la dinámica tiene el efecto de crear y fortalecer las organizaciones y líderes locales.

Otro aspecto de esta multiplicidad de organizaciones estatales y no gubernamentales es que hay una cierta duplicación de actividades por parte de algunas de ellas, que requiere coordinación y crea conflictos. Pero también presenta más alternativas a los pobladores, que en el fondo sirve para beneficiarles.

Sin embargo, o por la forma en la cual están organizadas o financiadas, con criterios del gobierno central en el caso de las oficiales y con tanto fuentes de recursos como prioridades cambiantes externos en el caso de las ONGs, no hay seguridad de continuación de las actividades de ellas al mediano o largo plazo.

4. En un medio sin partidos pero con la presencia de múltiples entidades estatales y también un número creciente de organizaciones locales, es importante notar la continuada presencia de mecanismos de clientelismo. Pero sus modalidades actuales parecen ser más sofisticadas y elaboradas, con respuestas de las organizaciones del estado que son más programáticas que basadas en amistad o parentesco. Y salen con frecuencia de varias organizaciones y líderes locales que hasta cierto punto se pueden caracterizar como redes de una

emergente sociedad civil.⁹ Se puede llamarlo un clientelismo moderno y rutinizado que ha emergido en la medida que el estado se haya reestablecido en Ayacucho, muchas veces con criterios de gestión que promueve y estimula la nueva modalidad de clientelismo hacia estos puntos de contacto oficial. Se está produciendo como uno de sus resultados una variedad de respuestas del gobierno que responden a nivel local a las demandas articuladas por los intermediarios de estas organizaciones locales y las nuevas redes que se están elaborando en muchos casos.

5. La realidad contemporánea ayacuchana en términos políticos está bastante cambiada por la combinación de la reinserción de entidades civiles del gobierno, mayormente desde 1993-1994, con bastantes recursos para apoyar proyectos, por un lado, y la creación de una variedad de organizaciones locales en las comunidades y los barrios, por el otro. Muchas de éstas están apoyadas también por una u otra de la gama de ONGs que trabajan en la zona. Los efectos son múltiples:

a. En la mayor parte de las ocho provincias norteñas el gobierno y, en menor medida, las ONGs, están llenando los espacios políticos que durante más de una década estuvieron mayormente llenados por SL o por las fuerzas armadas. Hasta ahora, SL continúa algunas actividades militares y de concientización por una faja del territorio del Departamento en la ceja de selva y selva alta en las provincias de Huanta y La Mar, pero en una escala bastante reducida. También Ayacucho sigue siendo parte de una Zona de Emergencia, que significa que la autoridad que manda es el Comando Político Militar y no los civiles. Pero en la práctica, las autoridades civiles y las organizaciones gubernamentales puedan llevar a cabo casi todas sus actividades cotidianas sin interferencia.

b. A nivel local, también hay espacio político para que las organizaciones allí funcionen, y muchas se encuentran con algunos recursos para poder desarrollar sus actividades, o a través de los proyectos de las entidades del gobierno central que mayormente sus líderes han pedido, de las ONGs en una dinámica parecida, o de aportes que llegan del gobierno en Lima para las municipalidades. Permiten la creación o la reconstrucción local de infraestructura física -- caminos rurales, pavimentación urbana, escuelas, postas médicas, centros comunales, etc. -- y de infraestructura social, como agua potable, letrinas, y desagüe, y de infraestructura productiva -- forestación, frutales, semillas mejoradas, canales para riego, y electrificación. En conjunto, con

⁹ Por supuesto, el fenómeno de la sociedad civil y su fortalecimiento tiene varias causas, y su estudio detallado va más allá de los propósitos de esta investigación. Incluye en el medio ayacuchano las migraciones temporales y las forzadas por la violencia, que cambia la orientación de los que regresan a sus comunidades por sus experiencias en la ciudad; las comunicaciones modernas como la radio y más reciente la televisión (es notable, por ejemplo, el número de poblaciones rurales que buscan como una de sus más altas prioridades -- previo electrificación -- la instalación de una antena parabólica para la televisión); y la educación formal, que con todas sus limitaciones y mal uso como un vehículo de concientización senderista, fue el único rubro del estado central que mantenía y hasta aumentaba sus gastos en Ayacucho en el curso de los años 70 y 80. Pero más allá de estos cambios producidos por la modernización parece importante señalar el efecto en este proceso de la gama de entidades estatales y ONGs que en muchos casos parece que están fortaleciendo dinámicas locales que contribuyen a una sociedad civil emergente.

los programas de alimentación para los más pobres, sirven para mejorar la situación de muchos de sus residentes.

c. Estas interacciones entre organizaciones del gobierno u ONGs y organizaciones locales incluyen múltiples iniciativas desde abajo y muchas otras desde arriba. Las que salen de las poblaciones locales hacia los puntos de contacto del gobierno son y formales e informales, pero con una tendencia de formalizarse con el tiempo.

En parte la formalización sale de requisitos de las entidades del gobierno de pedir asambleas y elección de dirigentes para núcleos ejecutores que escogen y presentan los proyectos y son responsables por su implementación. En parte representa la rutinización que ocurre casi en forma inevitable con la continuada presencia de las organizaciones del estado en la zona con sus procedimientos y la difusión de información por las comunidades sobre sus actividades. En parte también tiene que ver con la consolidación de las organizaciones locales a través de sus gestiones y actividades que sirven para beneficiar a sus miembros. Esta formalización ocurre casi exclusivamente por el lado de la burocracia estatal, y estimulada por ella o por las ONGs, y no por el lado de un partido o partidos organizados, que no tiene prioridad dentro del gobierno y dentro del cual la oposición tampoco se ha mostrado capaz de canalizar demandas así.

El resultado parece ser la paulatina creación de un modelo o procedimiento político de democracia directa, en los términos que la ha señalada el Presidente Fujimori, cada año más formalizada, en la cual los partidos vienen a ser casi irrelevantes como canales de transmisión de demandas y propuestas. Se organizan para elecciones municipales y nacionales, pero después de estos eventos cívicos, los elegidos tiendan a ir por su cuenta, incentivados en este comportamiento por varias disposiciones legales del gobierno central, como el distrito electoral único que no favorece la representación regional.

6. Cabe preguntar, como un componente importante, quizás fundamental, si ésta dinámica a nivel local de proliferación y rutinización de organizaciones favorece en una forma u otra la creación o el fortalecimiento de la sociedad civil. En principio esta red bastante expandido de organizaciones locales podría servir como base de una emergente sociedad civil dinámica y autónoma, con sus propias propuestas, demandas, e interacciones. Pero funciona con varias desventajas que sirven para restar fuerza como un proceso independiente o autónomo.

Depende casi exclusivamente en los aportes del gobierno -- o por entidades del gobierno central o por recursos dados directamente a las municipalidades y sujetos a su criterio. También se desarrolla en el contexto de una fuerte recentralización institucional del proceso político nacional. Además del distrito nacional único, entre otras medidas, se ha restado desde 1993 la capacidad de gobiernos locales de generar sus propios recursos, se ha reducido mucho el ámbito de acción de los gobiernos regionales y les ha puesto bajo el control administrativo del gobierno central, y se ha concentrado el poder en el ramo ejecutivo, sobre todo en la presidencia. Con tal dinámica centralista, limita el espacio para el desarrollo autónomo de la sociedad civil. Si emerge de todas maneras, y hay algunas evidencias que así está ocurriendo por los factores notados arriba, sería reforzado en parte por una política oficial que a nivel central, por lo menos, tiene propósitos y prioridades diferentes. En la actuación cotidiana de muchas de las entidades estatales a nivel regional o local, se está estimulando la creación y el fortalecimiento de la sociedad civil en algunos aspectos, aunque todavía en forma rudimentaria en una región en la cual la pobreza todavía predomina y el asistencialismo representa un componente tanto de la política

del gobierno central como de algunos de los líderes y organizaciones locales.

7. Regresamos al final a donde empezamos, con el enfoque analítico en el fenómeno de la política informal y su aparente predominancia en el contexto regional -- provocado originalmente por las múltiples crisis de reforma agraria inapropiada, concientización seguido por la violencia política de SL, repliegue del estado, violencia política de las fuerzas del orden, hiperinflación y contracción económica, y el desprestigio y deslegitimización de los partidos políticos establecidos. Esta combinación progresivamente forzó a la población ayacuchana -- y en otras partes del país ocurrió algo parecido con sus propias dinámicas locales -- de encontrar a sus propias soluciones por sus problemas. Incluían fuga, resistencia, aceptación pasiva de la fuerza mayor del momento, autosuficiencia, reclamo a las autoridades predominantes de un lado u otro, y ejercicio del voto en las elecciones nacionales -- menos turbados por SL que las municipales -- para una alternativa no partidarista después del fracaso total de sus iniciativas.

La combinación del desgaste y progresivo desprestigio de SL en el medio local y regional, una nueva política de las fuerzas del orden que era más sensible a la población y a sus modalidades locales, y un gobierno central que poco a poco comenzó a reextenderse en la zona -- en muchos casos con nuevos organismos formados especialmente para tratarse con las necesidades básicas de la población, abrió espacios locales, primero para la expansión de la política informal y después para su rutinización. Por el lado de los inputs, las agrupaciones políticas comenzaban a predominar tanto a nivel nacional como, aún más, a nivel local, surgiendo en tiempos de elecciones y, aparte de sus pintas, prácticamente desapareciendo después, en una manifestación clara de la dinámica dominante de la política informal electoral. Por el lado de los outputs, las nuevas entidades del gobierno central, nuevamente presente en la zona, comenzaron a ofrecer los recursos y los programas que tanto necesitaba la población local. En el contexto paralelo de nuevos organismos a nivel de comunidad y barrio junto con o reemplazando sus antecesores, se crearon múltiples nuevas iniciativas y gestiones para aprovecharse de la renovada y cambiada presencia del gobierno central al nivel departamental, muchas de ellas también caracterizadas por su informalidad. Entre los puntos de contacto oficiales y las iniciativas locales, se ha creado un sistema de interacción que ha producido respuestas concretas a muchos de los problemas más severos en la población ayacuchana. Y con el tiempo -- tres a cinco años -- las iniciativas informales van formalizándose. El resultado es, como mínimo, la rutinización de un sistema político en el cual predomina la dinámica de los outputs y en el cual los inputs siguen hasta ahora atrofiándose.

Cabe preguntar si tal sistema político es sostenible con el tiempo, aún si la respuesta va más allá de nuestra investigación. La vasta mayoría de los analistas políticos de la democracia dirían o ya dicen que no. Se basan mayormente en su enfoque en uno de los ingredientes esenciales para el funcionamiento de una democracia plena, la presencia de partidos institucionalizados. No cabe duda que el proceso político en el Perú está limitado por la falta de partidos organizados y institucionalizados, que crea problemas en la implementación efectiva de la democracia allí. Pero por el momento tanto el gobierno como la población están encontrando o creando alternativas para expresar y canalizar sus demandas. El clientelismo moderno sirve como un sustituto que se va rutinizando con el continuismo gubernamental nacional, y consigue resultados a nivel local importantes. En la medida que los partidos de oposición no encuentran la forma de reestablecerse como una alternativa viable, es probable que continúe el proceso de

democratización por los outputs, en lo que se ha llamado la democracia directa.

Pero por la actuación del gobierno y los que lo apoyan en limitar la emergente voluntad popular de encontrar expresión por la vía de los inputs por maniobras “legales”, como el rechazo por la mayoría oficialista en el Congreso del referendun, corren el riesgo de deslegitimarse y quizás perder los avances que han logrado en otros campos. Reconociendo los éxitos que ha logrado su administración, ya es hora de abrir espacio por el lado de los inputs, no cerrarlo, para que el proyecto tan difícilmente construido a través de los últimos ocho años tengan posibilidades de consolidarse. En la misma manera que se va formalizando la política informal por los outputs, hay que encontrar la forma de hacer lo mismo por el otro lado del sistema político peruano. No se puede mantener indefinidamente una política informal partidarista con rasgos manipulados y autoritarios. Desgraciadamente, en este aspecto, a pesar de sus logros en otras áreas, el gobierno es su propio peor enemigo. Si persiste, el precio que pagará el Perú sería elevadísimo.

Bibliografía

Berrocal, Americano. 1998. Coordinador del Comité de Autodefensa Civil (CAC) de Sarhua, entrevista con el autor, Sarhua, 18 de agosto.

Coronel, José. 1998. "La movilidad de las poblaciones campesinas afectadas por la violencia política en Ayacucho, 1983-1992". Taller Internacional de Investigación y Estudios Comparativos sobre la Reconstrucción del Tejido Social en Perú, Guatemala, y África del Sur, Huancayo, Peru, 22-23 de marzo.

Cotler, Julio. 1968. "La mecánica de la dominación interna y del cambio social", en José Matos Mar, ed. *Peru problema: Cinco ensayos* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos), 153-197.

Curahua, Néstor. 1998. Alcalde del Distrito de Tambillo, entrevista con el autor, Tambillo, 23 de agosto.

Defensoría del Pueblo. 1998a. "Partidos y elecciones municipales en Ayacucho", borrador.

_____. 1998b. Mapas de la violencia política en el Perú.

_____. 1998c. Entrevista del autor con Vladimiro Huarco, Representante Regional, Ayacucho, 8 de julio.

del Pino, Ponciano. 1998a. "Actores de desarrollo en el Departamento de Ayacucho". Estudio preparado para el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), mayo.

_____. 1998b. Conversación con el autor, Ayacucho, 26 de julio.

de Soto, Hernando. 1986. *El otro sendero: La revolución informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.

Fondo Nacional de Cooperación y Desarrollo Social (FONCODES). 1998a. *Guía de orientación*. marzo.

_____. 1998b. "Evolución de gasto, 1991-1997". Documento interno.

_____. 1998c. "Ejecución 1991-1997, Departamento de Ayacucho a nivel distrital por ámbito de Oficina Zonal". Documento interno.

_____. 1998d. "Relación de convenios, 1992-1998, Distrito de Sarhua.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully, eds. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Marks, Tom A. 1998. Mapa de bases de apoyo y comités populares de SL, *circa* 1989.

Millones, Luis. 1994. “Las tablas de Sarhua”, en David Scott Palmer, ed. *Shining Path of Peru* (New York: St. Martin’s Press), vi-ix.

Muñoz, Maximiliano. 1998. Presidente del CAC de Pineo, Tambillo, entrevista con el autor, Tambillo, 23 de agosto.

O’Donnell, Guillermo. 1994. “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5:1, January.

Palmer, David Scott. 1973. *Revolution From Above: Military Government and Popular Participation in Peru, 1968-1972*. Ithaca: Latin American Studies Program, Cornell University.

Sevilla, Víctor. 1998a. Jefe de la Oficina Zonal de Ayacucho de FONCODES, entrevista con el autor, Ayacucho, 9 de julio.

_____. 1998b. Entrevista con el autor, Ayacucho, 24 de agosto.

Somos, Revista semanal de *La República*, “La Iglesia Israelita y sus actividades”, 18 de julio, 19-22.

Starn, Orin. 1996. “Senderos inesperados: Las rondas campesinas de la sierra sur central”, en Carlos Iván Degregori, et al., *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Stokes, Susan. 1995. *Cultures in Conflict: Social Movements and the State in Peru*. Berkeley: University of California Press.

Tapia, Carlos. 1997. *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso: Dos estrategias y un final*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Vásquez, Carlos, Mayor. 1998. Jefe de los ronderos de Ayacucho y Huancavelica. Conversación con el autor, Ayacucho, 28 de mayo.

Webb, Richard. 1977. *Government Policy and the Distribution of Income in Peru*. Cambridge: Harvard University Press.