

Exploraciones/Explorations

‘Hasta las últimas consecuencias’: Gobierno local y conflicto en Ilave, Perú, 2004

*Carlos Iván Degregori*¹

El 26 de abril de 2004, pobladores de Ilave, ciudad peruana del departamento andino de Puno, fronterizo con Bolivia, asesinaron de manera atroz a su alcalde, Cirilo Robles Callomamani. El crimen, retransmitido horas más tarde por las cadenas nacionales de televisión, conmocionó al todo el Perú.

Durante tres semanas, Ilave había permanecido en huelga, pidiendo la renuncia de su alcalde sin llamar la atención de la opinión pública nacional. Sólo la tragedia sacó al país de su indiferencia y desencadenó debates sobre la gobernabilidad, la democracia y la justicia en el Perú. Ilave fue una situación límite, pero no un caso aislado. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, entre enero y junio de 2004 se presentaron 41 conflictos por el control de los gobiernos locales. De ellos, 27 adquirieron connotaciones violentas. Por tanto, reflexionar sobre este mar de fondo de la actual democracia peruana resulta pertinente.

El contexto

Ilave es la capital de la provincia de El Collao, creada en 1992.² Con 30 mil habitantes, es la tercera ciudad del departamento de Puno. Los comerciantes ganaderos constituyen el sector económico más dinámico de esa provincia, ubicada en la zona aymara de Puno.³ Sin embargo, la gran mayoría de habitantes son campesinos minifundistas agrupados en centenares de comunidades.⁴

En 1992 se realizaron las primeras elecciones municipales en la nueva provincia. El vencedor con el 37.7 por ciento de los votos fue Gregorio Ticona, cuya trayectoria política ayuda a comprender no sólo los sucesos de Ilave sino la política peruana actual. En la época de auge de movilizaciones campesinas, durante las décadas de 1970 y 80, Ticona fue dirigente de la Federación Campesina y Aymara ‘Túpac Katari’, y de la Federación Departamental de Campesinos de Puno. En 1989 fue elegido alcalde del distrito de Pilcuyo,⁵ en la lista de Izquierda Unida (IU).

En 1995 Ticona fue reelegido alcalde de El Collao, con similar votación (37.4 por ciento). Pero esa vez, debido al colapso de IU, Ticona postulaba por una agrupación local que él mismo construyó: el Frente Independiente Juntos por Obras (FIJO). No sólo la izquierda estaba para entonces en crisis. Tanto en 1992 como en 1995, postularon en El Collao cuatro listas. Pero en 1992 todas fueron de partidos; en 1995 todas eran de movimientos independientes. Los partidos habían desaparecido de la escena local.

En ese nuevo contexto, Ticona continuó su carrera política a la cabeza de FIJO, que en 1998 dio el salto al escenario regional cuando Ticona resultó elegido alcal-

de de Puno, la capital del departamento, mientras que en El Collao triunfaba otro candidato de FIJO, pero solo con el 21,75 por ciento de los votos, apenas 0,2 por ciento de ventaja sobre quien sería protagonista central de los sucesos de abril de 2004: Cirilo Robles.⁶ En 2000, Ticona fue elegido congresista por un nuevo movimiento nacional independiente, Somos Perú. Sin embargo, pocos meses después fue seducido y convertido en tráfuga por Vladimiro Montesinos.⁷ Luego de ese bochornoso episodio, se retiró de la política.

Para las elecciones municipales del 2002, Cirilo Robles postuló a la alcaldía de El Collao por el movimiento independiente Unión Regional (UR).⁸ Aymara como Ticona, Robles era originario de una comunidad campesina, graduado en Educación y con maestría en desarrollo rural. Para fortalecer su candidatura, llevó como teniente alcalde a Alberto Sandoval, un antiguo adversario en sus años universitarios, cuando ambos militaban en facciones maoístas rivales. Su lista se impuso entre 11 competidores pero con solo 22,1 por ciento de votos.⁹

Desde el inicio de su gestión en enero de 2003, Robles cometió errores que le crearon dificultades en el concejo municipal y lo aislaron de los ilaveños, especialmente de los campesinos. Contrató funcionarios de confianza con remuneraciones hasta 150 por ciento más altas que en la gestión anterior; bloqueó el acceso de los regidores a información sobre la gestión municipal; no activó los mecanismos de participación y concertación estipulados por la Ley de Municipalidades.¹⁰ Su falta de transparencia generó dudas sobre el manejo de los recursos municipales, especialmente las transferencias del gobierno central.

Muy pronto, Sandoval pasó a encabezar la oposición a Robles. Ambos compartían un estilo autoritario y una propensión a resolver los problemas por la vía de la confrontación. Meses después, otro regidor de UR se sumó a la oposición, con lo cual el alcalde quedó en minoría en el concejo. Sandoval lo denunció ante la Fiscalía por irregularidades; al tiempo que tejía una alianza con dirigentes comunales y con el presidente del Frente Único de Defensa de Ilave (FUDI), organización urbana con presencia en la capital provincial. Con esa base social, Sandoval presionó por la realización de un cabildo abierto, donde el alcalde rindiera cuentas de su primer año de gestión.¹¹

Los sucesos de abril

Finalmente, Robles se vio forzado a convocar a cabildo para el 2 de abril en la plaza principal de Ilave. La reunión desembocó en enfrentamientos, que dejaron un saldo de once heridos. Al día siguiente, las organizaciones de Ilave se declararon en huelga, exigiendo una auditoría del concejo y la investigación de las agresiones producidas durante el cabildo. El 4 de abril los huelguistas impidieron la realización de la feria semanal ganadera, una de las más importantes del departamento; bloquearon la carretera y cerraron el puente internacional que comunica con Bolivia. Policías que llegaron de la ciudad de Puno, 50 km. al norte, fueron agredidos y conducidos a la plaza, aunque horas más tarde fueron liberados. Mientras tanto, los regidores de oposición solicitaban al alcalde una sesión extraordinaria del concejo. Pero Robles, que se había refugiado en Puno, no respondió a su solicitud.

En Puno, el Prefecto¹² conformó una comisión mediadora con la Defensoría del Pueblo y la Vicaría de la vecina provincia de Juli, institución católica de prestigio

en la zona. El 6 de abril esa Comisión viajó a Ilave, donde unas cinco mil personas seguían ocupando la plaza principal y exigiendo la renuncia del alcalde. La Comisión explicó que, de acuerdo a la ley de municipalidades, el cargo de alcalde era irrenunciable. Al día siguiente, los pobladores tomaron el municipio.

De regreso en Puno, la comisión mediadora comprometió a Robles a solicitar licencia mientras la Contraloría evaluaba su gestión y le pidió que evitara ir a Ilave por su seguridad. Robles accedió a alejarse temporalmente del cargo, pero los ilaveños desconfiaban y exigían la presencia de funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), para encontrar la forma de declarar vacante la alcaldía. El 13 de abril, llevando en sus manos la solicitud de licencia del alcalde, en la cual éste designaba a un regidor opositor en su reemplazo, representantes de la Contraloría y de la Defensoría viajaron a Ilave para abrir la municipalidad e instalar al reemplazante, pero la población lo impidió. Ahora reclamaban la renuncia de todo el concejo y la realización de nuevas elecciones.

El 15 de abril, unos cinco mil ilaveños marcharon hasta la ciudad de Puno. Por primera vez se escucharon discursos sobre ‘la nación aymara’ y flameó la *wiphala*, bandera aymara muy popular en Bolivia. Mientras tanto, la comisión pareció encontrar una rendija legal que permitía la solución del conflicto: si el alcalde no asistía a tres reuniones seguidas del concejo, la alcaldía podía ser declarada vacante. Los regidores de oposición, ahora mayoritarios, comenzaron entonces a convocar a sesiones del concejo. Sin embargo, en vísperas de la tercera y decisiva, contra todas las advertencias, Robles convocó a todos los regidores a una sesión de concejo en su domicilio de Ilave para el día 26.

La sesión no llegó a realizarse pues pobladores enardecidos rodearon la casa de Robles, que había regresado a Ilave esa madrugada, ingresaron a su vivienda, destrozaron enseres y capturaron al alcalde y sus regidores. La pequeña dotación policial resultó desbordada.

En Puno, sabedores de los hechos, se formó una comisión humanitaria, conformada igualmente por la Prefectura, la Defensoría y la Vicaría, que fue recibida hostilmente en Ilave, debiendo guarecerse en la parroquia. Mientras tanto, un grupo de jóvenes con los rostros cubiertos golpeaba al alcalde y a los regidores con palos, látigos y piedras, y los conducía a la Plaza de Armas, copada por una multitud. Después de brutales maltratos, que se prolongaron varias horas, el alcalde falleció en el frontis del local municipal.

Esa misma noche llegó a Puno desde Lima una Comisión de Alto Nivel (CAN), encabezada por el presidente del Consejo Nacional de Descentralización. Al día siguiente, la CAN recibió a una delegación de Ilave en el mejor hotel de Puno, sobre el Lago Titicaca, donde se reunieron sin arribar a acuerdos.

El 28 de abril, la CAN se dirigió por fin a Ilave, donde miles de pobladores seguían ocupando la plaza, y planteó la convocatoria a nuevas elecciones y la conformación de un gobierno municipal transitorio. La propuesta fue primero aceptada, pero algunos líderes se dirigieron a la multitud en aymara y el acuerdo quedó en suspenso. Poco después, los ilaveños plantearon que los nueve regidores asumieran la conducción del municipio.¹³ La CAN aceptó la propuesta, firmó un acta y regresó ese mismo día a Lima, a pesar de los serios problemas legales que dejaba en Puno, pues el acuerdo implicaba que el teniente alcalde Sandoval, sindicado como posible instigador del crimen, asumiera la alcaldía. En efecto, pocos días

después el juez ordenó su detención definitiva, con lo cual el acuerdo firmado por los representantes del gobierno resultó inaplicable.

Durante cuatro meses más, la alcaldía de El Collao permaneció cerrada, mientras manifestaciones y amenazas de reiniciar la huelga mantenían en zozobra a la provincia. Recién en septiembre se logró un acuerdo para reemplazar transitoriamente al alcalde asesinado. En octubre se realizaron elecciones complementarias y se eligió a un nuevo alcalde. A partir de entonces, la provincia vive una frágil paz.

¿Ausencia del Estado?

A raíz de Ilave, mucho se habló de la ausencia del Estado en amplias zonas del país. Esto es solo parcialmente cierto. Más que ausencia, los hechos revelan la ineficiencia de las agencias estatales presentes. A ello se suma la falta de iniciativa de muchos funcionarios. Ambos aspectos quedan en evidencia al analizar la intervención de las agencias estatales que tuvieron – o debieron tener – participación en los acontecimientos.

Por haberse convertido en un problema de orden público, la más destacada era el *Ministerio del Interior* (MINTE). En cuanto al brazo coactivo del MINTE – la policía – los entrevistados señalan que el día del asesinato su actuación fue prudente, pues una actitud agresiva hubiera producido un mayor derramamiento de sangre. En las semanas previas, el MINTE pudo cumplir tareas de prevención más enérgicas, pero el ministro delegó en el Prefecto y en la Policía de Puno el monitoreo del caso, concentrando sus esfuerzos en conflictos que ocurrían en otras partes del país, como las movilizaciones de los productores cocaleros. Sin embargo, al margen de cualquier prevención, el linchamiento se produjo cuando Robles decidió regresar intempestivamente a Ilave.

En cuanto al brazo político del MINTE, la Dirección de Gobierno probó ser un organismo obsoleto. El subprefecto provincial y la gobernadora distrital no tuvieron participación alguna en el conflicto. Según el ministerio, dentro de las limitaciones de su cargo el Prefecto departamental cumplió sus funciones. Sin embargo, de acuerdo a nuestros registros, su presencia fue apenas intermitente y poco eficaz. Sin embargo, fue el último eslabón de la cadena que asegura la presencia del Estado en el territorio, el que cumplió un papel muy especial: los *tenientes gobernadores*. En el caso de El Collao, ellos son elegidos por las comunidades en asamblea, por lo que siendo autoridades que gozan de mucho respeto, son sin embargo parte de la estructura de poder comunal más que de la estatal.

Los tenientes fueron la columna vertebral del movimiento. Más de cien sellos de tenientes gobernadores con el logo ‘Ministerio del Interior’ rubricaban el primer memorial que enviaron los huelguistas a las autoridades, y revelaban a los tenientes como punto de (des)encuentro más que de articulación entre organizaciones de base y autoridad estatal.

Al igual que el Gobierno Central, el *Gobierno Regional* atraviesa por una crisis de legitimidad. Carece de atribuciones precisas y de ubicación clara en la cadena de autoridad, por falta de un marco legal y político coherente para la descentralización. En el caso de Puno, no se relaciona adecuadamente con los gobiernos provinciales y locales, ni muestra voluntad de llevar adelante una gestión participativa y transparente.

Salvo una excepción, *los congresistas* puneños estuvieron clamorosamente ausentes. Por otro lado, Ilave no sólo constató la ausencia de los *partidos nacionales* en la región, sino la debilidad de los *movimientos regionales*. Ni la UR, el movimiento al que pertenecía Robles, jugó papel alguno en la crisis.

La *Contraloría General de la República* no desarrolló ninguna investigación a pesar de que tenía denuncias contra la gestión de Robles, en las que se le acusaba de: concusión, colusión desleal, peculado, malversación de fondos, falsificación de documentos, abuso de autoridad y omisión de denuncia.

Por su parte, el *JNE* apareció atrapado por su propio marco legal, pero también por el burocratismo. Cuando los huelguistas enviaron una delegación a Lima, el *JNE* les informó que el plazo para la presentación de firmas para la revocatoria de alcaldes había vencido el 2 de abril, precisamente día en que se inició el movimiento en Ilave.¹⁴

Cuando fallaron sus instancias regulares, el Ejecutivo recurrió al *Consejo Nacional de Descentralización* (CND), que no había jugado ningún papel en las semanas previas al asesinato y que no tenía atribuciones legales para solucionar el problema. El 28 de abril, su representante cedió ante la presión de la multitud en Ilave, llegando a acuerdos que luego el gobierno no podía legalmente cumplir. Este recuento deja a la *Defensoría del Pueblo* y a la *Vicaría de Juli* como actores casi solitarios, que llenaron el vacío dejado por las otras instituciones.

Otras formas de ausencia

La ausencia del Estado puede entonces replantearse más bien como ausencia de ciertos principios señalados por Weber como constitutivos de los Estados modernos: la internalización de la ley; la separación entre lo público y lo privado; el monopolio en el uso legítimo de la violencia. Lo primero lleva al predominio de la informalidad, no solo en la economía sino también en la política.¹⁵ La superposición entre la esfera pública y la privada agudiza las tendencias a la corrupción a partir de la lealtad a redes primarias de parentesco, paisanaje o ‘promoción’.¹⁶ El monopolio del uso de la violencia se rompió en Ilave desde los primeros días del conflicto y alcanzó su punto culminante con el linchamiento del alcalde.

En balance, más que ausencia se constata debilidad del Estado, entendida como carencia de una malla institucional que facilite el desenvolvimiento de la vida cotidiana y el procesamiento de los conflictos.¹⁷ En este marco, los municipios se convierten en terreno de disputa y última instancia para dirimir supremacía entre grupos enfrentados por el poder local. En un contexto de fragmentación y sin ‘instancias de apelación’ eficientes, la exacerbación de los conflictos – con frecuencia alrededor de objetivos particulares, o por los recursos municipales – favorece un clima de polarización y desconfianza que, una vez desatado un conflicto, hace cada vez más difícil la negociación. Esto se agudiza por deficiencias de la propia legislación electoral.¹⁸

¿Por qué los gobiernos locales? Si aceptamos que Estado y sociedad se construyen mutuamente, y que por lo general el Estado marca la cancha donde se van a procesar las demandas y desde donde se va incluso a cuestionar su autoridad,¹⁹ entonces podemos afirmar que entre las décadas de 1920 y 1980 del siglo XX, las comunidades indígenas²⁰ fueron la forma privilegiada de organización rural porque

era a través de ellas que los campesinos se relacionaban con un Estado que las reconocía legalmente y las ‘protegía’. Eso fue en los tiempos del indigenismo y del Estado populista. A partir de la década de 1990, el nuevo terreno de reconocimiento es el de los gobiernos locales. Es allí donde el Estado liberal deposita legitimidad y recursos.

El movimiento social

El movimiento de Ilave no sólo llama la atención por su culminación tan violenta, sino también por el grado de organización que le permitió sostenerse durante un mes. Sin embargo, el asesinato del alcalde tiñó la apreciación de todo el proceso, que fue rápidamente inscrito dentro de una narrativa postcolonial y entendido como producto de pulsiones milenarias, incomprensibles y violentas de Otros, los aymaras; no de nosotros, los peruanos urbanos y occidentalizados.

Organización

El escenario fue más complejo. Como señalamos, Robles cometió graves errores, especialmente en su relación con la población rural mayoritaria.²¹ Fue fácil para un opositor experimentado como Sandoval hacer alianza con los dirigentes del FUDI, y también con la población rural, cuya organización se basaba en la antigua tradición de movilización para faenas y *minkas* y, en décadas más recientes, para las tomas de tierras; y se reforzaba por la legitimidad de sus autoridades. De esta forma, los presidentes comunales, los tenientes gobernadores y los alcaldes de concejos menores conformaron una tríada rural decisiva en los sucesos de abril.²² El eslabón clave fueron los tenientes gobernadores, encargados de movilizar durante semanas y por turnos diurnos y nocturnos a miles de comuneros. Para ello se basaban en el consenso, pero también en mecanismos de coacción como multas y en casos extremos castigos físicos.²³

Robles, mientras tanto, se quedó solo con sus miedos, sus odios, sus (pequeñas) ambiciones, su horizonte (parroquial), obsesionado con su ‘futuro político’, dispuesto a ir ‘hasta las últimas consecuencias’ para conservar el sillón municipal; dando la batalla a la defensiva y desde lejos, en un enfrentamiento en el cual el control territorial resultaba simbólica y legalmente crucial. En ese clima decidió viajar a Ilave donde encontró la muerte.²⁴

Dinámicas

Se tiende a considerar la democracia liberal como patrón universal, que se construyera en nuestro país como sobre una página en blanco, a partir de una sociedad anómica a la que hay que enseñarle ley y orden. La otra cara de esta construcción es la exotización de las inscripciones que aparecen en esa página, que en realidad no está en blanco. En este caso, como veremos, la exotización pasó por definir a los movilizados como ‘la turba aymara’.

De esta forma, la construcción del Estado de derecho y la ampliación de la ciudadanía son asumidas como un ‘proceso civilizatorio’ o pedagógico, de educación ciudadana, y no como un proceso de negociación de poder entre diferentes secto-

res, donde también los pobres, excluidos o 'étnicos' juegan un papel activo y dejan huella.

Así, en el conflicto de Ilave se percibió el choque entre la dinámica de la democracia representativa y la de la movilización social; entre las instituciones del estado de derecho y las decisiones de asambleas y entrega de memoriales. La tradición colonial y postcolonial del 'memorial' de los súbditos se remonta a la Carta al Rey de Guamán Poma,²⁵ un 'cuaderno de quejas' que debería resolver el soberano o su representante. Si antes era el Pacificador, o el Visitador, ahora son las Comisiones de Alto Nivel o las Mesas de Diálogo. Esta tradición se articula con otra, más reciente, de movilización y negociación, surgida en los sindicatos y extendida a organizaciones campesinas y territoriales diversas. Tradición 'movimientista', que en sus franjas radicales plantea siempre 'luchar hasta las últimas consecuencias'.²⁶

En la tradición del memorial, la clave no es tanto que lo acordado se ubique dentro de los marcos legales, sino que esté refrendado por autoridades legitimadas por sus bases (desde abajo) y por los sellos de sus instituciones (hacia arriba). Así, el reclamo aparece legítimo. Quienes se movilizan *saben* que existe una legislación nacional, pero pueden no conocer sus especificidades o conocerlas muy bien, pero considerarlas adversas a sus intereses. Conforme pasa el tiempo sin que nadie haga el puente entre ambas lógicas, la desconfianza se acrecienta y las posibilidades de diálogo se cierran, especialmente si existe un 'bien limitado', en este caso los fondos municipales; y cuando existen dirigentes ubicados en una zona gris, que comparten en cierta forma esas percepciones, pero están dispuestos a manipularlas en su beneficio.

Tanto la tradición de los memoriales, de los hechos que crean derecho, como del *movimientismo* para defender esos derechos así adquiridos, o conquistarlos, se configuran a partir de una relación antigua y compleja con el Estado, que no puede simplificarse considerando al movimientismo solo como rezago populista, o reduciendo Ilave a un movimiento aymara o, peor aún, de 'la turba aymara'.

El discurso aymarista

Esto último prendió fácilmente en los medios de comunicación y entre los formadores de opinión, revelando un antiguo reflejo de los sectores dominantes en el Perú, que cuando no comprenden lo que sucede, o ello les causa temor, tienden a calificar a los actores como 'indios'. Bien dice Spivak que las clases subalternas tienen dificultades, no tanto para tomar la palabra sino para hacerse entender luego de haberla tomado.²⁷

Es muy claro que en Puno existe identidad y orgullo aymara, pero a pesar de la presencia de movimientos que incluyen en sus siglas la denominación 'aymarista' no existe una politización masiva de la identidad aymara. En las movilizaciones de Ilave, las menciones a la 'nación aymara' aparecieron tarde y más como recurso para hacerse escuchar, que como expresión de organizaciones previamente existentes, con reivindicaciones étnicas explícitas, como las que actúan en Ecuador, Bolivia o los pueblos de la Amazonía peruana.

En los días posteriores al linchamiento, este discurso fue enarbolado principalmente por jóvenes que estudian en Tacna o Arequipa, pero no fue mucho más allá. Por eso llama la atención la facilidad con que la prensa nacional aceptó y canonizó

este discurso y levantó algunas declaraciones induciendo a veces respuestas en las que los entrevistados hablaban de anexarse a Bolivia o incluso a Chile, tratando de vincular Ilave con el movimiento Pachakútek que dirige Felipe Quispe, el *Mallku*, del otro lado de la frontera. Especialmente después del asesinato, cuando algunos – tanto en Ilave como en la prensa nacional – hablaron de ‘justicia aymara’. Esto no quiere decir que en el futuro no pueda desarrollarse con fuerza la política identitaria entre los aymaras del Perú.

Fragmentación y localismo

Si retrocedemos a la oleada de movilizaciones campesinas entre las décadas de 1950 y 1980,²⁸ encontramos semejanzas, tales como la cohesión y capacidad de movilización de las comunidades. Pero aún mayores son las diferencias. En las décadas previas, los campesinos movilizados se inscribían dentro de organizaciones más amplias: federaciones provinciales, departamentales y nacionales. Existían partidos, que participaban en la organización y articulaban las movilizaciones dentro de proyectos mayores; y tenían asesores legales calificados, que constituían una suerte de traductores de la legislación nacional a la realidad local. El resultado: movilizaciones que podían ser muy radicales, pero tenían objetivos claros y conciencia de sus límites, lo cual abría por lo general posibilidades de negociación.²⁹

Hoy, después de Sendero Luminoso y de la implosión del sistema de partidos, la mayoría de conflictos municipales son, además de locales, localistas y propensos a la violencia. Si antes los partidos tendían a subordinar excesivamente a las organizaciones sociales, ahora el péndulo ha girado y los partidos no existen; tampoco representantes o intermediarios en la escena nacional o regional.

Conclusiones

La historia política de El Collao refleja en cierta medida las tendencias recientes de la política peruana en ámbitos locales, entre ellas, la crisis de los partidos y auge de los movimientos independientes, por lo general efímeros; proliferación de listas, dispersión del electorado y elección de autoridades locales con bajo porcentaje de votación; surgimiento de *brokers* e intermediarios locales, cuyas formas de hacer política se guían por el pragmatismo y se entroncan directamente con la herencia clientelista y autoritaria del fujimorismo y de la antigua izquierda radical. En este escenario, el respeto a los procedimientos es reemplazado por la búsqueda de resultados rápidos y victorias totales, impuestas por la fuerza ante la debilidad o ineficacia de los mecanismos de representación y los de control del orden interno.

El gobierno de Cirilo Robles parece el compendio de las debilidades de la política local de estos años: cabeza de un movimiento independiente débil, elegido con bajo porcentaje de votos, con una gestión nada transparente ni participativa, acusado de corrupción y autoritarismo. Contra Robles se configuró una oposición ‘iliberal’, que optó por el movimientismo.

La fragilidad institucional se explica también porque nada ha reemplazado a las redes colapsadas del Estado populista en medio de la violencia política y la crisis generalizada de los 80s. Las nuevas redes clientelistas creadas en un contexto autoritario por el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), como mecanismo de

amortiguación del ajuste neoliberal, también colapsaron. Los nuevos mecanismos de participación no han logrado compensar: a) la timidez de la reforma del Estado; b) las insuficiencias del proceso de descentralización; c) la ausencia de partidos: no se le puede pedir a la participación lo que tiene que resolver la representación; d) la persistencia de un modelo económico que no ‘chorrea’ y deja amplios bolsones rurales en situación de pobreza o extrema pobreza.

* * *

Carlos Iván Degregori es Investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Profesor de la Universidad Mayor de San Marcos (Lima). <cid@iep.org.pe>

Notas

1. El presente artículo es la versión abreviada de un trabajo publicado como: *'Hasta las últimas consecuencias': llave y los desafíos para la democracia y la descentralización*. Propuesta Ciudadana, Lima 2004.
2. El Perú se divide políticamente en departamentos, provincias y distritos.
3. En el norte del departamento predominan los quechuas; en el sur, los aymaras. Ambos son los pueblos indígenas más numerosos del Perú. Según el Censo Nacional de 1993, un 17 por ciento de peruanos tiene el quechua como lengua materna; un 2 por ciento el aymara.
4. Por eso, a pesar de la pujanza de llave, su capital, en 2002 El Collao ocupaba el lugar 133 entre las 192 provincias del Perú ordenadas de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano elaborado por PNUD.
5. Pílcuyo fue uno de los cinco distritos que tres años después conformarían la nueva provincia de El Collao.
6. El otro protagonista de los sucesos del 2004, Alberto Sandoval, también postuló ese año a la alcaldía, quedando en cuarto lugar.
7. En las fraudulentas elecciones del 2000 Fujimori fue reelecto por segunda vez, pero no alcanzó mayoría en el Congreso. Para lograrla, el hombre fuerte del régimen, Vladimiro Montesinos, inició la compra de congresistas electos en listas de oposición. La maniobra fue descubierta cuando videos en los cuales Montesinos filmaba las entregas de dinero en efectivo fueron difundidos por televisión. Esta exposición de su corrupción, precipitó la caída del régimen.
8. En las elecciones de 2002, UR ganó dos alcaldías provinciales (Puno y El Collao) y 14 distritales.
9. La proliferación de candidaturas muestra la atomización del sistema político. En 1998 habían postulado seis listas, dos independientes y cuatro de partidos o movimientos nacionales, tres de ellos surgidos después del colapso del sistema de partidos en 1992, con organización y programa extremadamente laxos. En 2002, postularon cinco listas locales o regionales y seis nacionales.
10. El más importante de estos mecanismos en el ámbito provincial es el Concejo de Coordinación Local (CCL), instancia donde deben estar representadas diversas organizaciones sociales. El CCL debe participar cada año en la elaboración del presupuesto provincial, entre otras atribuciones.
11. Cabe precisar que los opositores tampoco se interesaron por el funcionamiento de los mecanismos legales de participación ciudadana en el gobierno municipal, ni trataron de reunir firmas para participar en las revocatorias de alcaldes, convocadas por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) para octubre de 2004 en todo el país. Prefirieron la vía informal del cabildo, arropada como democracia directa.
12. El Ejecutivo tiene representantes políticos en todo el país a través de la Dirección Nacional de Gobierno, dependencia del Ministerio del Interior (MINTE). Esos representantes son: *Prefectos* en los departamentos; *subprefectos* en las provincias; *gobernadores* en los distritos; y *tenientes gobernadores* en las comunidades y concejos menores rurales. Estas autoridades – nombradas y no electas – son un rezago de la llamada república aristocrática, cuando el gobierno de Lima hacía alianzas con los poderes locales otorgándoles estos cargos, que daban prestigio y permitían la privatización del poder.
13. Con esto buscaban proteger a los regidores de oposición, especialmente al teniente alcalde, de cualquier acusación vinculada al asesinato del alcalde.
14. Luego del asesinato del alcalde la situación se tornó grotesca. El JNE no podía declarar la vacancia del cargo pues necesitaba la partida de defunción de Robles, imposible de obtener ya que ese documento lo expide la municipalidad, que seguía tomada por la población.
15. En El Collao, provincia con fuerte presencia del contrabando fronterizo, el narcotráfico y el comercio informal de carne y ganado, los ejemplos fueron muchos. Mencionemos algunos, a) el alcalde violó varias normas legales, por ejemplo en la contratación de cargos de confianza; b) la oposición no se interesó en recolectar firmas para la revocatoria del alcalde, o decidió no hacerlo sabiendo por las complicaciones del procedimiento legal; c) mecanismos de participación como el CCL no se habían instalado o estaban desactivados; d) aún hoy, 4,500 llaveños, alrededor de 10 por ciento del padrón electoral, no han canjeado sus antiguas libretas electorales por el nuevo documento nacional de identidad (DNI).
16. La importancia del parentesco, agudizada por la crisis de los partidos, es muy extendida y debería

- ser objeto de mayor atención por parte de los científicos sociales, en especial antropólogos.
17. Se producen, entonces, situaciones semejantes a las que constató la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en diferentes partes del país en la década de 1980: la violencia no era externa, sino que anidaba dentro de sociedades que producían una conflictividad que no encontraba canales para su procesamiento (CVR 2003, *Informe Final*, tomo I, cap.4).
 18. Los candidatos pueden acceder a las alcaldías con requisitos mínimos de formas y de votos, y controlarlas mayoritariamente en tanto, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, la lista ganadora, sea cual fuere el porcentaje de votos obtenidos, coloca la mayoría de regidores en el concejo.
 19. Véase: Joseph, Gilbert y Daniel Nugent (editores). *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Duke University Press 1994.
 20. Las comunidades indígenas fueron reconocidas por el Estado a partir de 1920. En 1972, el mismo Estado cambió su nombre de 'comunidades indígenas' a 'comunidades campesinas'.
 21. Es extraño que un pedagogo con maestría en desarrollo rural se comportara así, suprimiendo o recortando las partidas para concejos menores y comunidades, contratando asesores foráneos con sueldos mejorados, concentrando sus obras en el centro urbano y, sobre todo, regresando solitario a llave cuando tenía la batalla irremediablemente perdida.
 22. Ellos conformaron frentes de lucha en decenas de centros rurales, que tenían una suerte de fuerza de choque – los reservistas: comuneros que habían hecho su servicio militar obligatorio y se encargaron de guardar el orden en las movilizaciones.
 23. Para lograr esa cohesión en un contexto nacional en el cual las organizaciones comunales tienden a debilitarse, las comunidades deben mantener algún(os) mecanismo(s) económicos de coacción. Por ejemplo, control del acceso a pastos en una zona eminentemente ganadera. Ramón Pajuelo, del Instituto de Estudios Peruanos, se encuentra actualmente realizando una investigación sobre este tema.
 24. Queda por ahora en el misterio la identidad de los jóvenes enmascarados que el día del asesinato fueron los protagonistas centrales y más crueles. ¿Existió una voluntad política extra sistémica detrás del movimiento o se trató sólo de antiguos reflejos y tradiciones, de un clima político y social que favorecía una dinámica de 'senderización' del movimiento? Hasta el momento de escribir estas líneas, el signo de interrogación permanece.
 25. El enorme manuscrito ilustrado, enviado por el curaca Guamán Poma a principios del S.XVII, nunca llegó a su destino y fue encontrado a principios del S.XX en Copenhagen.
 26. Recordemos que durante sus años de estudiantes, Robles y Sandoval, así como el dirigente máximo del FUDI, estuvieron ligados a facciones maoístas, exponentes del denominado 'radicalismo economicista', dispuesto a ir 'hasta las últimas consecuencias' por un aumento de salarios, o de notas, en las universidades.
 27. Esta idea de Gayarti Chakravorti Spivak es citada en: José Amícola, 'El varón andrógino y la industria cultural'. *Tram[p]as de la comunicación y la cultura*. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata, Argentina (2004, p. 14).
 28. En Puno esa anterior oleada de lucha por la tierra se concentró sobre todo en la década de 1980, cuando la Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCC) se movilizó contra las empresas asociativas creadas por la Reforma Agraria impulsada por el gobierno militar entre 1969 y 1975. Las empresas bloqueaban el acceso de los campesinos a la propiedad directa de la tierra. Además, se burocratizaron y se convirtieron en lo que la FDCP llamaba 'un nuevo patrón'. Sendero Luminoso buscó aprovechar estas movilizaciones, sin alcanzar los resultados que esperaba. (Véase: CVR 2003, *Informe Final*, tomo V).
 29. Sin idealizar ni añorar el período populista, podría afirmarse que en esas décadas el Estado creó en cierta medida sujetos y ámbitos para el procesamiento de conflictos, que ahora resultan difíciles de reemplazar.