

*Mediaciones y conflictos:
las transformaciones de la intermediación
política y los estallidos de violencia
en el Perú actual*

CARLOS MELÉNDEZ

El país carece de vínculos de intermediación política entre ciudadanos y autoridades estatales que permitan establecer patrones ordenados de canalización de demandas, garantía de Estado de Derecho y una adecuada representación política. En los últimos cuarenta años, hemos pasado de una estructura social caracterizada como un “triángulo sin base” a un sistema con articulaciones efímeras e inestables que hacen que aquel triángulo perdiera, prácticamente, todos sus vértices. Los patrones que controlaban autoritariamente a amplios sectores de población marginada por medio de dominios gamonales y clientelas han desaparecido en la práctica y están siendo reemplazados por intermediarios oportunistas y operadores políticos que estimulan la violencia. La desagregación de intereses no solamente lleva a la fragmentación política, sino que también, impone un tipo de intermediación política pragmático y circunstancial, más cerca de la privatización del poder que de la satisfacción de demandas colectivas. Ante este escenario, se han planteado propuestas de rearticulación social por medio de mecanismos de participación ciudadana que, lamentablemente, no contemplan los cambios sociales y políticos del país. Un repaso analítico breve por algunos casos que convulsionan al país nos permitirá fundamentar nuestro argumento y señalar los puntos más álgidos del camino que transita una sociedad que busca compatibilizar el régimen democrático con la satisfacción de sus necesidades más elementales.

DEL “TRIÁNGULO SIN BASE” A LA DESAPARICIÓN DEL “VÉRTICE”

Hace cuarenta años la sociedad peruana era descrita como un “triángulo sin base” con una élite mestiza en el vértice superior de una pirámide que controlaba a una población marginal pero mayoritaria. Esta población era aún caracterizada como “indígena” y sus miembros no mantenían vínculos entre sí.

La falta de articulación social de los indígenas, azuzada por la figura dominante sobre la base de servicios y recompensas personales que permiten dividir a los colonos e imperar sobre ellos determina el hecho de que entre estos y el patrón se establezcan relaciones diádicas, intransitivas y asimétricas y que sugieren la figura de múltiples radios inconexas que convergen en un solo vértice. (Cotler 1994: 28)

En el vértice de este triángulo se encontraban mestizos que cumplían roles de “protectores” o intermediarios, ubicados en los puestos de toma de decisiones en el nivel local, regional y nacional, con la potestad y la libertad para superponer sus intereses a los de la “masa subordinada y obediente”. Ello conducía a una privatización del poder en el que el dominio sobre una porción de la sociedad era adjudicada casi con cualquier puesto público.

Landázuri [...] menciona que en La Convención, en muchas ocasiones, la capital del distrito es el caserío de una hacienda y la sede de la autoridad es la casa-hacienda. De allí que áreas enteras se encuentran bajo el dominio gamonal. El dicho “Abancay es la única hacienda con prefectura” expresa una realidad en tanto que un distrito, una provincia e incluso un departamento pueden ser dominio de una familia o grupo de familias [...]. (Cotler 1994: 35)

Este mecanismo de dominación se reprodujo por medio del establecimiento de una burocracia estatal que adquirió connotaciones de mecanismo clientelar. Los partidos políticos de mayor antigüedad (Acción Popular, Partido Aprista Peruano) reprodujeron en su interior dichos esquemas de control político. Hasta entrada la década del ochenta, incluso, representantes parlamentarios, especialmente diputados, eran identificados como señores locales que controlaban “feudos regionales” y se imponían como la máxima autoridad. La sociedad peruana, de esta manera, mantenía rasgos que la caracterizaban como “tradicional”.

Este esquema se vio alterado por el proceso democratizador de fines de los setenta. En el aspecto formal, se otorgó el derecho al voto a la población analfabeta y se estableció un régimen democrático con elecciones libres y el poder en manos de civiles. En el aspecto social, los procesos migratorios hacia los principales centros urbanos transformaron la sociedad y permitieron una mayor movilización social, una identificación política múltiple y el acceso a ocupaciones libres de patronazgo. En las ciudades, los vínculos que caracterizaban las zonas rurales se debilitaron y desaparecieron, paulatinamente, las lealtades personales y aquella relación autoritaria entre patrones y clientes.

La amplia movilización social formada desde los setenta, traducida en la formación de sindicatos y gremios de trabajadores, sentó las bases para la apertura del régimen político hacia una significativa presencia política de la izquierda. Los nuevos cambios sociales trajeron como protagonistas a estos partidos, agrupados en un frente (Izquierda Unida), y a un Partido Aprista Peruano (PAP) renovado generacionalmente. Los vínculos de patrón-cliente fueron reemplazados paulatinamente por vínculos partidarios que se superponían sobre aquellos —en algunos casos, reproduciendo los esquemas de dominación— bajo un discurso de representación política. Desaparecidas las fuentes de dominio patronal, los grupos de interés (sindicatos, gremios, organizaciones sociales) devinieron en una versión clientelar con menores niveles de control sobre los supuestos representados. Sin embargo, el acceso al Estado, tanto en el nivel central como en el local, permitió la satisfacción de demandas laborales —en el caso de los gremios— y la prestación de bienes y servicios —en el caso de los movimientos urbano populares—. Los vínculos partidarios sirvieron de canales eficientes de intermediación de estos requerimientos y utilizaron esquemas más recíprocos y menos jerárquicos que los correspondientes a la sociedad tradicional. Además, se creó una imagen políticamente poderosa en el nivel simbólico que, en muchos casos, permanece aún en el imaginario de los actores políticos antes que en la realidad: el de una pirámide de representación en el que los ubicados en el vértice superior expresan fielmente los intereses de los ubicados debajo de ellos. Fue la izquierda política la que, especialmente, asumió un discurso basado en esta movilización piramidal y jerárquica pero, en teoría, representativa. Sin embargo, como ya lo ha señalado Tanaka (2001: 45), la continuidad de estos supuestos corporativos —“la ‘comunidad’ aparece como un núcleo de pobladores con intereses comunes y a su vez se expresa

de manera organizada, la voz de los dirigentes canalizan y dan forma a las demandas comunitarias”— puede ser contraproducente cuando se requiere plantear políticas de participación ciudadana en un contexto social completamente distinto al que los originó.

Si rastreamos la crisis del sistema político peruano a fines de los ochenta, observamos que esta se vio acelerada —además de por determinadas causas políticas— por la pérdida de peso relativo del sector organizado de la sociedad que había establecido vínculos de mediación con los órganos partidarios. El crecimiento de la población dedicada a actividades económicas informales —de escaso nivel organizativo— y el incremento de demandas por bienes y servicios en sectores urbano populares fue mermando la eficiencia de los operadores políticos partidarios, quienes estaban, básicamente, acostumbrados a negociar pliegos de reclamos con sindicatos o con centrales campesinas, pero no con individuos aislados dedicados al comercio ambulante y que formaban parte, además, de una incesante migración interna. La combinación del liderazgo populista de un *outsider* como Alberto Fujimori y las consecuencias de la política de ajuste estructural consumó una forma de hacer política corporativa y asentada en grupos de interés.

El estilo de gobierno de Fujimori —personalista, autoritario y anti-organizativo—, la centralización de la toma de decisiones y la informalización de la economía y del mercado laboral condujeron a una estrategia de distribución de costos y beneficios que perjudicó a los sectores organizados de la sociedad —empleados públicos y obreros sindicalizados— y benefició, por medio de programas sociales “focalizados”, a los sectores marginales a cambio de respaldo político (Weyland 1996).

A inicios de los noventa, el declive de la fuerza trabajadora industrial y los sindicatos, el incremento de la dispersión y heterogeneidad de la fuerza de trabajo, y la expansión del sector informal ya habían dejado a los sectores populares en un estado de débil estructuración. El proyecto autoritario de Fujimori estableció vínculos de articulación social altamente dependientes de la distribución discriminadora de bienes y servicios, y no contaba con la vocación de sedimentar las rutinas de mediación en una organización política. Se estableció, así, un sistema de intermediación política basado en operadores políticos independientes o *brokers* que ya no legitimaban sus funciones en patronazgos o en su ubicación dentro de una estructura partidaria, sino en la inestable y cambiante red de distribución de prebendas por medio del aparato estatal que estableció el régimen fujimorista.

No estamos más ante estructuras clientelares tradicionales —el fujimorismo no tuvo patrones; tuvo simples intermediarios— ni ante cuadros partidarios que —en la realidad o en el discurso— representan intereses colectivos. Estamos ante articulaciones sociales inestables y altamente dependientes de una estructura de distribución de recursos que conforma un vértice que solamente se sostiene temporalmente y que carece de arraigo social ante una población caracterizada por sus demandas particularistas y filiaciones volátiles. La caída del régimen fujimorista desestructuró la capacidad de distribución que permitía la subsistencia de tan débil vínculo. Las articulaciones desaparecieron, el triángulo histórico perdió su único vértice y aquellos operadores políticos que lo sostenían entraron en un nivel de autonomía tan disperso que radicalizarían la competencia entre ellos mismos. Ante la ausencia de posibilidades de restablecer dicho vínculo, y ante un Estado debilitado aún más por las reformas estructurales, el poder termina prácticamente “privatizado” ya no en gamonales sino en manos de operadores oportunistas que, dependiendo de sus propias convicciones y evaluaciones, pueden operar como eficientes gestores de gobiernos locales o como temibles agentes de la violencia social.

EL *BROKERAGE* COMO MECANISMO DE INTERMEDIACIÓN

La ausencia de “vértices articuladores” constituye la expresión de la vigencia de un mecanismo de transacción de demandas caracterizado por la distribución de bienes y servicios por medio de una mediación individualista. Este modelo de intermediación, denominado *brokerage*, surge gracias a la conjunción de algunos elementos: centralización y escasez de recursos, y desorganización de la sociedad. De este modo, el *brokerage* modifica las prácticas en la arena política, da forma a un sistema débil, volátil e inestable, e implica el fin de una etapa caracterizada por partidos bien organizados y enraizados en la sociedad.

De acuerdo con Arturo Valenzuela (1977) podemos identificar algunos elementos de las transacciones de intermediación de demandas según los objetivos y la naturaleza de aquellas. En el caso de los objetivos, estos pueden ser particularistas —apuntan a la satisfacción de individuos o sus entornos inmediatos— o categóricos —atienden las necesidades de un grupo de individuos—. En el caso de la naturaleza de la transacción, esta puede

ser individualista —involucra la movilización de los recursos de un intermediario por medio del contacto directo con otros de mayor nivel en un esquema vertical— o colectiva —involucra una negociación colectiva y acomodaciones entre organizaciones funcionales como grupos de interés o partidos políticos.

De acuerdo con la disposición y combinación de los objetivos y la naturaleza de las transacciones de demandas, podemos clasificar tres modelos posibles de satisfacción e intermediación de las mismas: los grupos e interés, los mecanismos patrón-cliente y los mecanismos de *brokerage*. Los grupos de interés, formados en torno de niveles de organicidad, se caracterizan porque la naturaleza de la acción que persiguen es colectiva y sus metas son categóricas. Los mecanismos patrón-cliente persiguen bienes de naturaleza individual, sus metas son particulares, pero, además, el patrón mantiene su posición no solamente por su habilidad de distribuir bienes y servicios a particulares sino porque genera, en dicha acción, respeto y afecto. Los mecanismos de *brokerage*, por su parte, consisten en la distribución de bienes y servicios —particulares o categóricos— por medio de una transacción individualista (véase cuadro 1).

Cuadro 1

Transacciones de acuerdo con su naturaleza y sus objetivos

Naturaleza / Objetivos (Transacción)	Particular	Categórico
Individualista	Caso: trabajo, seguridad social Sistema: patrón-cliente, <i>brokerage</i>	Caso: puente, hospital Sistema: <i>brokerage</i>
Colectivo	Caso: préstamo municipal Sistema: <i>brokerage</i> , grupos de interés	Caso: demandas sindicales Sistema: grupos de interés

(Valenzuela 1977)

Consideramos que los mecanismos de *brokerage* describen mejor el tipo de intermediación más frecuente en el país. La relación patrón-cliente implica la existencia de líderes locales con arraigo local —caudillos— y con redes de intermediación estables y verticales que aseguren la reciprocidad entre el agente y el sujeto; estas redes caracterizaron la sociedad peruana a

partir de los años sesenta, pero fueron desapareciendo paulatinamente. La relación con grupos de interés requiere de niveles de organicidad y de acción colectiva que tomaron forma corporativa en la décadas del setenta y del ochenta —por medio de la sindicalización de la fuerza laboral—, pero la desestructuración del sistema de partidos y la informalización de la sociedad terminaron por socavar las bases de este mecanismo. En cambio, el sistema de *brokerage* se caracteriza por articulaciones alrededor de intermediarios políticos que acceden circunstancialmente a algún cargo de poder, con soportes populares volátiles y que se relacionan con intermediarios más pequeños de una población desorganizada. No tienen capacidad para ejercer un estilo de autoridad patronal ni tampoco representan los intereses colectivos. Se ubican oportunamente dentro de las redes de distribución de recursos y se asumen como profesionales locales de la política.

Este sistema de intermediación surge, principalmente, debido a la confluencia de tres factores: la centralización de recursos —la escasez y el monopolio de recursos contribuye al mantenimiento de un sistema que permite la intervención directa de políticos con acceso a las esferas de toma de decisiones a través de sus redes; la distancia entre gobierno local y gobierno central acentúa la necesidad de un nivel de intermediación—, la desorganización de la sociedad —una sociedad dispersa, heterogénea, desorganizada, con reivindicaciones de demandas particulares que no agregan ni pasan por tamices políticos favorece la vigencia de un sistema de intermediación particularista: no existen organizaciones que hagan presión sobre el gobierno municipal sino dirigentes individuales que apelan a la satisfacción de sus necesidades particulares— y la necesidad de vínculos con el centro de poder —los modelos tradicionales de *brokerage* político buscan vínculos que les permitan establecer una red de contactos verticales entre los distintos niveles de gobierno, ya que este tipo de intermediación permite la “extracción” de proyectos y programas del gobierno nacional por medio de la activación de los contactos políticos hacia el centro; además, en un contexto de demandas particulares, los *brokers* políticos resultan más eficientes para la intermediación de demandas y desalientan la acción colectiva—.

Consideramos que la vigencia de cada tipo de intermediación de demandas tiene su correlato en el nivel político. En este caso, a continuación, pasamos a identificar las consecuencias del *brokerage* en la arena política.

a. La personalización de la política

Al depender la intermediación de demandas de individuos particulares y no de miembros de organizaciones sociales, se interpone la figura del intermediario como el facilitador de la actividad política. De este modo, el respaldo popular o electoral que pueda construir alguien en particular gira en torno de su persona y no alrededor de un partido o ideario político. Sin embargo, la personalización no conduce al caudillismo; ello porque no estamos ante figuras de fuerte arraigo social sino, más bien, ante personajes de respaldo volátil en la ciudadanía.

b. La delegación por el lado de la oferta

Al no existir canales orgánicos desde la sociedad que lleven articuladamente sus demandas y presiones al gobierno local, la iniciativa de gobierno y las decisiones políticas provienen de las autoridades mismas. No necesariamente se pacta una relación de delegación de parte de la sociedad hacia los cuadros políticos, sino que, al no existir vínculos orgánicos, los operadores asumen la responsabilidad de la actividad política y las virtuales negociaciones y pactos sin plantear siquiera mecanismos de información o rendición de cuentas.

c. Autonomía y competitividad

Los intermediarios políticos solamente responden a sus circunstanciales clientes y no son supervisados por algún tipo de mecanismo de control político, debido a la ausencia de su filiación con alguna organización. Precisamente, la ausencia de vínculos partidarios conduce a un escenario de alta competitividad entre ellos, de modo que las posibles alianzas o pactos políticos son completamente frágiles. El deseo de ocupar puestos de poder rompe cualquier tipo de disciplina o pacto.

d. La volatilidad de las filiaciones

La autonomía de acción de los operadores políticos en un contexto de ausencia de vínculos orgánicos y partidarios con el gobierno central —donde se toman las decisiones políticas— los conducen a la búsqueda de accesos a redes que les permitan cumplir con su función de intermediación. Ello implica una actitud de constante evaluación y cambio hacia redes que garantizan niveles de eficiencia. De este modo, los operadores adscriben “filiaciones políticas” que aseguran el cumplimiento de sus tareas hasta que les sea útil.

e. El declive de la militancia política

La improbabilidad de distribuir permanentemente recursos políticos a una organización política reduce los incentivos para una filiación o militancia permanente. Los operadores constituyen alrededor suyo un grupo de soporte mínimo que colabora con sus labores de intermediación y que persigue los mismos vínculos que benefician al primero. No hay un soporte masivo de ciudadanos por varios motivos: el operador cumple funciones circunstanciales, no puede satisfacer demandas de manera permanente y, por lo tanto, tampoco puede arrogarse la fidelidad perenne de sus beneficiarios. No tiene capacidad de adhesión política más allá de coyunturas puntuales.

f. La vida electoral de las agrupaciones políticas

Al no existir vínculos partidarios y al no ser realmente útiles para el cumplimiento de funciones de intermediación, estos vínculos solo se activan en coyunturas electorales, pues no existe otra manera de acceder al poder local sino es por medio de “emblemas políticos”. La adscripción a una lista en particular depende de una evaluación de posibilidades de triunfo electoral. Evidentemente, los operadores de mayor éxito y mayores recursos tienen mayores posibilidades de afiliarse a las agrupaciones que, en el nivel nacional, aparecen como favoritas. Una vez terminada la coyuntura electoral, la adscripción al movimiento, en la mayoría de los casos, desaparece.

g. La “independencia” política

Debido a la filiación política circunstancial se desarrolla una identificación política “independiente” cuyo discurso consiste en restar importancia a las organizaciones políticas y justificar su cambio por una filiación mayor: “el trabajo por el pueblo”.

h. El pragmatismo de la política local

La arena local donde se lleva a cabo estas prácticas aparece como un escenario en el que priman las transacciones individuales con fines particulares, en un contexto desideologizado y sin una marcada discusión de temas políticos. Las demandas locales no tienen alineamientos partidarios y la personalización de la política se impone a la ideologización.

Las características señaladas constituyen un sistema político débil, personalizado, volátil y de alto nivel de cambio en la filiación política. Estos

rasgos, para algunos, formarían parte de una “democracia sin partidos” (Levitsky y Cameron 2000). Como ya señalamos, cada régimen de gobierno consolida un sistema de intermediación política capaz de canalizar y satisfacer los requerimientos de la población. A partir de la crisis de los partidos políticos hacia finales de los ochenta, se establece en el país un sistema de mediación caracterizado por la creciente fragmentación y atomización de los nudos articuladores. Los partidos políticos, al dejar el poder y perder respaldo popular, debilitaron crecientemente sus redes como circuitos de transacción de demandas. Sin embargo, en política, nunca hay vacíos, ya que estos son cubiertos rápidamente.

Ante la ausencia de estos flujos de articulación, surgió un sistema disperso, conformado por un tipo particular de operador político que corresponde a las características del *brokerage*. Se trata de ex cuadros políticos formados, principalmente en los años ochenta, a partir de su paso por partidos políticos —incluido Sendero Luminoso—. Dichos cuadros, en el nuevo contexto —sin ideología ni fidelidades partidarias—, se agrupan autónomamente en pequeñas empresas políticas. En la construcción del aparato de control estatal y ante la ausencia de organización alguna, el gobierno de Alberto Fujimori incorporó a estos operadores dentro de su proyecto autoritario. El aparato fujimorista, de esta manera, reinstauró canales efectivos de mediación que, con el objetivo de una estrategia re-eleccionista, lograron penetrar en zonas alejadas de los principales centros urbanos del país.

La caída del régimen fujimorista trajo consigo, evidentemente, la desarticulación de estas redes políticas. Ante la incapacidad de los nuevos actores políticos nacionales —incluidos el partido de gobierno (Perú Posible) y el de mayor tradición orgánica (Partido Aprista Peruano)— de recomponer proyectos para los sectores urbano populares y rurales del país, el sistema de intermediación volvió a atomizarse y dispersarse aunque manteniendo las características establecidas por los mecanismos de *brokerage*. Se mantiene el estilo de “empresas electorales” que, bajo el membrete de listas “independientes”, buscan en el sistema político —entiéndase alcaldías y regidurías (distritales y provinciales)— el beneficio propio antes que la administración eficiente de los recursos estatales. Sin las restricciones ni la fiscalización que les imponen los partidos políticos o un sistema autoritario como el fujimorista, estas “empresas” tienden a reproducir a escala local lo que más abundó en la década anterior: pragmatismo, antipolítica, corrupción y mafia. Algunos casos recientes nos ayudan a ejemplificar este argumento.

En un trabajo anterior (Meléndez 2004), señalamos las dificultades del APRA, considerado por muchos la organización política más sólida del país, en establecer la disciplina y cohesión partidarias cuando incorpora dentro de su organización a operadores políticos independientes —*outsiders* locales—, como lo demuestra el caso de la región San Martín. Precisamente, los casos de corrupción de este gobierno regional se explican, antes que por la intromisión de intereses partidarios, por la formación de un grupo autónomo, en el nivel regional, alrededor del presidente regional Max Ramírez —un administrador de empresas local sin experiencia política previa, un “invitado” al partido, quien utilizó los recursos de la región en beneficio de intereses particulares.

Un caso similar lo encontramos en la propia ciudad capital. En el distrito urbano popular de San Juan de Lurigancho, un dueño de una fábrica de jeans y debutante en política, Ricardo Chiroque, aglutinó alrededor suyo a ex cuadros políticos de izquierda y del PAP y accedió a la alcaldía distrital en 1999 gracias a su filiación con Vamos Vecino, movimiento fujimorista. Después de la caída del régimen, y mermada seriamente su capacidad de acceso a los recursos estatales, sus ex aliados lo destituyeron e improvisaron una gestión de dudosa honestidad. Desde enero de 2003, Mauricio Rabanal, otro dueño de una fábrica de jeans y miembro del movimiento independiente nacional Somos Perú desde 1995, dirige la municipalidad de este distrito. La organización política a la que pertenece está conformada, en el nivel local, también por ex miembros de partidos políticos. Al cabo de un año en el cargo, un grupo de regidores de su propia agrupación promueve su revocatoria, a pesar de que en el ámbito nacional ocupa la segunda presidencia del movimiento.

Esta combinación entre advenedizos en la política, procedentes de la actividad privada, con ex cuadros partidarios especialistas en la movilización de recursos, en un contexto de ausencia de vínculos con el Estado y con partidos políticos que garanticen la intermediación de los requerimientos de las poblaciones —a las que, en teoría, responden— conduce a una suerte de “privatización” de la gestión pública que responde a intereses determinados. Como señala Della Porta (2000), este tipo de “empresarios políticos”, al no contar con militantes ni contribuciones de recursos fiscalizadas, incapaces de movilizar establemente a seguidores, y sin poseer motivaciones ideológicas o políticas, encuentran en el enriquecimiento personal el único incen-

tivo para la actividad política y, por lo tanto, las organizaciones que dirigen están más disponibles a las prácticas corruptas.

Como se desprende de los casos descritos, el cambio de régimen y la apertura de la competencia política no han traído consigo significativas modificaciones en el sistema político. Por el contrario, la estructura y la presencia estatales se han debilitado y se han radicalizado la atomización y la fragmentación políticas. Ello no solamente implica un incremento de “empresarios políticos independientes”, sino, como veremos a continuación, al surgimiento de un nuevo tipo de operador, aquel que busca en los estallidos de violencia una estrategia de acceso al poder.

DE “EMPRESARIOS POLÍTICOS” A OPERADORES DE LA VIOLENCIA

Un sistema político caracterizado por amplios niveles de autonomía de parte de sus operadores y por una serie de demandas insatisfechas puede conducir a estallidos de violencia. De acuerdo con Charles Tilly (2003), existen tres elementos que, según su conformación, pueden devenir en altos niveles de conflictividad. En ese sentido, analizando el tipo de régimen político, la capacidad y presencia gubernamental, y el papel de los empresarios políticos, podemos concluir en ciertos patrones de conflicto social.

Para los fines de este marco interpretativo, Tilly define la categoría “democracia” como aquel régimen que permite que “los miembros de una población mantengan amplias y equitativas relaciones con los agentes de gobierno, que tengan capacidad de ejercer control colectivo sobre las autoridades y los recursos gubernamentales y que gocen de protección sobre la acción arbitraria de los agentes del Estado” (Tilly 2003: 41). De acuerdo con el autor, los regímenes democráticos contienen la violencia colectiva. El incremento de la participación política, la extensión e igualdad de los derechos políticos, la regularización de los medios de protesta no violentos y la disponibilidad de mecanismos de resolución de conflictos limitan las posibilidades de conflictos.

Caracterizar el caso peruano como régimen democrático tiende a ser complicado. A pesar de la caída del régimen autoritario fujimorista, no se han desarrollado reformas sustanciales que fortalezcan las instituciones democráticas. De acuerdo con un trabajo reciente de Tanaka (2004), el cambio de gobierno alteró significativamente la competencia política, pero no sucedió lo mismo con otros aspectos del sistema político que requieren de reformas

radicales. El mismo Tilly, en la referencia citada, considera al Perú como una “posición incierta cerca del umbral” de su definición de democracia.

Un segundo elemento de análisis para la propuesta de este autor es la “capacidad gubernamental”. Por ella entiende la capacidad de los agentes del gobierno por controlar los recursos, las actividades y la población dentro de su territorio. En el caso peruano, la constatación de la realidad muestra cómo algunas zonas del país están prácticamente abandonadas de toda injerencia estatal. La ausencia de Estado de Derecho, en algunas zonas, deja el poder en efímeros e inestables operadores locales.

De acuerdo con esta clasificación, la conjunción de un régimen no democrático —calificación que puede ser válida para vastas zonas del país (si no lo es para su totalidad)— y baja capacidad gubernamental conduce a lo que el autor en mención califica como “tiranía fragmentada” caracterizada por altos niveles de violencia. Sin embargo, en el caso peruano, no estamos ante “tiranos locales” como supone el esquema de Tilly, sino, como insistimos, ante simples operadores circunstanciales de escaso control sobre su ámbito de acción. Ello, consideramos, determina una mayor imprecisión en la identificación de los actores de la violencia en los casos en que ella estalle.

Bajo esta combinación de factores, se hace más difícil, para cualquiera, hacer reclamos bajo las formas prescritas del régimen. En este contexto, la política de reivindicación de demandas toma lugar principalmente fuera de los parámetros previstos y se extiende hacia un rango ilimitado y prohibido, orientada por centros de poder parcialmente autónomos y, como veremos, independientes de cualquier convicción o proyecto político.

En esas circunstancias, cobran protagonismo operadores políticos independientes. Estos agentes, desvinculados de estructuras tradicionales o partidarias, forman, a partir de coyunturas electorales, empresas políticas que les permiten acceder a espacios de representación estatal. La reproducción de este tipo de actores en estos puestos —con filiaciones volátiles y agendas propias— aumenta aún más la ineficiencia del desempeño del Estado en la satisfacción de las demandas sociales. Un sistema político copado por este tipo de actores no permite un adecuado ejercicio del Estado de Derecho ni el establecimiento de una autoridad con legitimidad que garantice orden y resolución de conflictos, sobre todo en zonas lejanas de los centros políticos nacionales.

La especialidad de estos “empresarios políticos” consiste en organizar, vincular e intermediar a sus circunstanciales seguidores y los intereses de estos a cambio de respaldo y usufructo del puesto público. El acceso a cargos estatales les otorga una mayor disponibilidad para cumplir con sus compromisos y también una mayor justificación para, en nombre de esa tarea, perseguir intereses particulares. En ese sentido, la lucha por acceder a los cargos públicos ya trasciende la arena exclusivamente electoral y, en algunos casos, aprovechando la disposición de mecanismos de participación ciudadana —como la revocatoria de autoridades— o, simplemente, apelando a la movilización de poblaciones con justos requerimientos pendientes, dichos operadores pueden promover la violencia y detonar conflictos sociales que les permitan alcanzar posiciones de poder.

Dados estos elementos, la categoría de “empresario político” se superpone a la de “especialista en la violencia” (Tilly 2003) y, por lo tanto, sus funciones trascienden la conexión de grupos sociales previamente desvinculados. De esta manera, estas funciones incluyen la de activar los elementos que precipitan los estallidos sociales: las fronteras entre el “nosotros” y el “ellos”, las historias y los discursos justificadores, y las relaciones entre actores que previamente se mantenían pacíficos o aliados. En casos radicales, podemos encontrar grupos armados dentro del territorio —es el caso de los remanentes de Sendero Luminoso, de los narcotraficantes o del movimiento etnocacerita— y, además, operadores que conectan los conflictos locales con confrontaciones de mayor escala. Para ejemplificar estos argumentos, analizaremos, a continuación, el movimiento de productores cocaleros y su protesta en contra de la política gubernamental de desarrollo alternativo.

“LA COCA ES SANA Y SAGRADA”:

EL CASO DE LAS PROTESTAS DE LOS PRODUCTORES COCALEROS

La producción cocalera en el país se ha focalizado en cuatro valles: Alto Huallaga —en San Martín—, Aguaytía —en Ucayali—, El Monzón —en Huánuco— y el Valle del Río Apurímac-Ene (VRAE) —que comprende territorios de Junín, Cusco y Ayacucho—. Por lo menos en los dos últimos, la convulsión social ha llegado a niveles elevados. En el caso de El Monzón, sobresale la figura del dirigente Iburcio Morales, un mediano empresario cocalero acusado de haber incursionado en la maceración y transformación de la hoja de coca en cocaína. En agosto de 2003, los agricultores se declara-

ron en huelga general en protesta contra la política de desarrollo alternativo promovida por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). Resulta evidente que la rentabilidad de la producción cocalera es difícil de igualar con otro producto alternativo, sobre todo en determinadas zonas de estos valles, donde aparentemente solo crece la hoja de coca. Cabe precisar que esta “rentabilidad” es relativa, ya que estamos ante poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema. Los campesinos cocaleros no capitalizan como antaño y apenas les alcanza para sobrevivir. Sus principales dirigentes, por el contrario, buscan, en la movilización y la protesta, proteger sus intereses. Ya no estaríamos frente a los grandes carteles colombianos, sino ante emergentes empresarios cocaleros —como Morales— que aprovechan la situación de pobreza de los campesinos para movilizarlos y convertir la salvaguarda de sus intereses particulares en una protesta social. Precisamente, el arraigo de este tipo de demandas permite que algunas autoridades, en búsqueda de respaldo de las masas, apoyen políticamente estas causas. La presidenta regional de Huánuco Luzmila Templo —empresaria hotelera y de centros de diversión— ha señalado, públicamente, su inconformidad con los tratados planteados por DEVIDA, pues, desde su evaluación personal, gana más réditos políticos apoyando a los cocaleros que pactando inversiones con *The United States Agency for International Development* (USAID).

En el Valle del Río Apurímac-Ene, la situación es más complicada. Para graficarla imaginemos la intersección de tres conjuntos —campesinos cocaleros, rondas de autodefensa y pequeños narcotraficantes— en donde la intersección es la parte de mayor magnitud. Como resultado, pocos saben quién es quién. Mientras tanto, Sendero Luminoso transita la zona como una suerte de tribu nómada que trata de capitalizar la violencia. Las habilidades de sus integrantes han quedado reducidas al uso de armas y su sobrevivencia pasa por ponerlas al servicio de narcotraficantes o de actos delincuenciales como el secuestro de Techint —ocurrido, también, en agosto de 2003—. Lejanos son los días de la “revolución”.

La incertidumbre en contextos de pobreza y ausencia del Estado es aprovechada por liderazgos oportunistas, pragmáticos e interesados. Estos liderazgos conducen las demandas de los productores cocaleros no por el lado de las reivindicaciones ciudadanas —por donde se supone se encontrarían espacios de concertación normados por ley—, sino por el del conflicto social y la búsqueda del beneficio propio. Así como Iburcio Morales en El

Monzón, en el VRAE encontramos a Nelson Palomino, modesto profesor de escuelas rurales que, desde un programa radial —aprovechando su conocimiento del quechua y sus dotes histriónicas—, se inventó como remedo de líder mesiánico y dice defender “la sagrada hoja de coca” en esta región. Últimamente, el abogado Ricardo Noriega, ex candidato presidencial por una agrupación independiente, ha incursionado, con un recurrente sentido de la oportunidad, en la “representación de los cocaleros” por medio de la defensa legal de Palomino.

Finalmente, el movimiento etnocacerista, liderado por el mayor (r) Antauro Humala, se incluye entre los que buscan ganancia segura en este río revuelto. Exacerbando los fantasmas del velasquismo en las clases altas limeñas, Humala porta un proyecto político montado en un sector de una de las instituciones más tradicionales del país: el Ejército. Los reservistas —activos miembros de su movimiento— no son sino jóvenes marginados de las oportunidades educativas y laborales.

Entre los meses de abril y mayo de 2004, estas organizaciones confluyeron en una de las principales movilizaciones sociales llevadas adelante hacia la capital de la república. El pliego de reclamos de las organizaciones cocaleras consistía en la libertad de su dirigente Nelson Palomino —condenado a 10 años de prisión por apología del terrorismo—, la suspensión del programa de erradicación de cultivos de hoja de coca, la desactivación de DEVIDA y el empadronamiento de los agricultores por parte de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO). Nancy Obregón, dirigente de los productores del Huallaga, apareció como la principal activista de estas protestas. Limeña, de origen popular y sin experiencia política previa, asumió desde 1998 la dirigencia del Huallaga y, ante la ausencia de Palomino, ha asumido la coordinación nacional de un gran sector de estos productores. No duda en aceptar el apoyo de los reservistas pertenecientes al movimiento etnocacerista como fuerza de choque en las manifestaciones. Paralelamente, en Tingo María, Iburcio Morales dirige las protestas contra las instalaciones de DEVIDA y promovía el cierre de las vías de comunicación. ¿Cómo poder entender esta vorágine de protesta social a punto de convertirse en un conflicto mayor?

Las movilizaciones y protestas alrededor de la producción de la coca tienen, como señalamos, un sustento real: los altos niveles de pobreza de los pequeños agricultores cocaleros. Sin embargo, ante la floja presencia del Estado —y los partidos políticos— en las zonas cocaleras y la ausencia de canales eficientes para la mediación de los pedidos de estas poblaciones,

surgen estos operadores políticos que, por medio de recursos pasajeros, prometen la solución de los problemas y asumen cargos directivos que les permiten, en la práctica, saciar intereses particulares. De esta forma, consolidan los recursos suficientes como para ignorar a las autoridades locales y activan mecanismos que promueven la violencia social. Delimitan su identidad política y social alrededor de un “movimiento cocalero”, sólido y monolítico en el discurso, pero con muchos intereses divergentes al interior. Elaboran la identidad de un “nosotros” sobre la base de una tradición ancestral: el cultivo “sagrado” de la hoja de coca. Construyen, además, la identidad del “enemigo”: en este caso, la política de desarrollo alternativo promovida por el gobierno de los Estados Unidos y operada por instituciones nacionales como DEVIDA. Finalmente, tienden vínculos con aliados nacionales —como los etnocaceristas— y, presumiblemente, con otros de mayor alcance para, así, extender la cobertura de su protesta, interpretada por algunos observadores externos como “indígena”.

De este modo, el tema de la hoja de coca es el perfecto pretexto para las mayores movilizaciones posibles en el país y sus operadores políticos lo saben. Es “nacionalista” porque se trata de un cultivo “ancestral”. Es “anti-imperialista” porque es la “víctima” de los operadores americanos —USAID, DEVIDA—. Es “anti-sistémica” —orgánicamente puede provocar la caída de un gobierno como en Bolivia—, “anti-neoliberal” —como los ánimos anti-privatizadores del “arequipazo”— y busca la unión de sectores marginales —indígenas, campesinos, pobres—. La permanencia y vigencia de este tipo de operadores puede transformar los significativos y válidos reclamos de determinadas poblaciones en el detonante de mayores conflictos sociales en el país. Para evitarlo, se requiere el restablecimiento de un sistema de intermediación de demandas controlado por el Estado y por los partidos políticos. La última propuesta al respecto apela, como veremos a continuación, al establecimiento de canales de participación ciudadana. Sin embargo, hasta el momento, son más evidentes sus limitaciones que sus logros.

ENSAYO SOBRE LA CEGUERA: LOS DESENCUENTROS ENTRE LA PROPUESTA PARTICIPATIVA Y LA PROTESTA SOCIAL

Después de la caída del régimen autoritario fujimorista, se inició un proceso de reformas que persiguen, en la institucionalización de canales de participación ciudadana, el fortalecimiento del sistema de intermediación entre el Es-

tado y la ciudadanía. El gobierno de transición de Valentín Paniagua planteó reemplazar el clientelismo de las políticas públicas del régimen anterior por instancias de consulta con participación de la sociedad civil en la definición de los ejes de desarrollo dirigidos a los sectores menos favorecidos. De este modo se constituyó, en cada una de las provincias del país, Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP). Por su parte, el gobierno de Alejandro Toledo no alteró esta vocación participativa y mantuvo las reformas en marcha. Así, en la creación del nuevo marco descentralista, se estableció, en cada uno de los gobiernos regionales, Consejos de Coordinación Regional (CCR) —como órganos consultivos integrados por representantes de las alcaldías y de las organizaciones de la sociedad civil—. Además, cada municipio, urbano o rural, pequeño o inmenso, cuenta desde el año 2003 con un órgano consultivo similar —el Consejo de Coordinación Local (CCL)— conformado por los representantes de las organizaciones sociales de cada jurisdicción. En cada uno de los casos, estos organismos de coordinación son los encargados de concertar un Plan Anual de Desarrollo y los presupuestos participativos anuales. El funcionamiento de estos órganos y sus competencias están normados por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Gobiernos Locales y por la Ley de Presupuestos Participativos. A estos mecanismos se podría añadir los Consejos de Coordinación Sectoriales —Educación, Trabajo, Salud— que han permitido que organizaciones civiles con intereses en la materia participen en el planeamiento de políticas en los rubros respectivos. Toda esta concatenación de canales participativos en la toma de decisiones públicas es avasallante y da la imagen de una explosión participativa, de una sociedad civil activa cuyos intereses son procesados bajo mecanismos permanentes de consulta.

Los mecanismos de participación propuestos en los niveles regionales y locales se posicionan, en la práctica, como canales de mediación entre un Estado que no puede garantizar autoridad ni satisfacción de demandas y una sociedad fragmentada cuyos intereses resultan difíciles de representar. Sin embargo, las posibilidades de representación política que se desprenden de los espacios de la sociedad más movilizados —como es el caso de los productores cocaleros— son usurpados por un tipo de operador político a quien no le conviene encauzar las protestas por los canales que la reforma participativa está abriendo. Mientras los partidos políticos solamente llegan —y con dificultades— a los niveles regionales, en el nivel local tenemos a estos cuadros autónomos, desenganchados de las élites políticas, que mani-

pulan en cierta dirección las demandas de la población que dicen representar. Al desvirtuar los cargos políticos y asumirlos como una actividad económica más, los requerimientos de los ciudadanos quedan en el vacío, se desordenan y se transforman en estallidos sociales que, ante la urgencia, no son tomados por los actores políticos ni menos por los espacios de concertación y participación, sino por agitadores sociales profesionales.

De esta manera, las MCLCP y los CCL, una suerte de bandera política de los sectores progresistas, parecen tener mayor viabilidad solo en aquellos casos donde los actores políticos son sensibles al discurso participativo o donde existen actores externos —Iglesia Católica, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), por ejemplo— lo suficientemente fuertes como para sostenerlo. Pero, en aquellas zonas conflictivas donde el Estado brilla por su ausencia —¿Quiénes integran el Consejo de Coordinación Local en El Monzón?, ¿cómo funciona la Mesa de Lucha Contra la Pobreza en el VRAE?—, la representación de los intereses locales es tomada por operadores políticos que dirigen las demandas sociales por donde no puedan encontrarse con mecanismos de fiscalización, vigilancia o concertación —mecanismos que, precisamente, constituyen la razón de ser de la reforma participativa—.

La propuesta participativa vigente en la actualidad está aferrada a la letra muerta de la ley y sigue un camino totalmente paralelo a las movilizaciones sociales —más sensibles a la manipulación de agentes antisistémicos que a mecanismos que encaucen las demandas hacia el sistema político democrático—. La satisfacción por los espacios de participación no debe sintetizarse en el número de mesas funcionando o en la cantidad de consejos de coordinación local liderados por gente confiable, sino en cómo este sistema participativo logra sostener el régimen democrático y es capaz de cumplir con las tareas pendientes de la transición. De otro modo, la democracia formal que estamos viviendo —como nunca antes, participativa en la teoría, pero, como siempre, decepcionante en la práctica— sucumbirá ante las frustraciones de la ciudadanía.

El régimen político debe buscar su sustento en los canales participativos formalmente existentes. La estabilidad del régimen no solamente se logra con acuerdos elitistas ni con “pactos de caballeros”. La propuesta participativa debe asumir, con la participación de los actores políticos formales en su conjunto, la resolución de los conflictos de una sociedad que busca abandonar totalmente el autoritarismo y la violencia. Debe lidiar con las

agendas individuales de empresarios políticos locales y asumir las transformaciones de la representación política. De otro modo, la propuesta participativa —repleta de MCLCP, CCR, CCL, etc.— será un ensayo más de los sectores progresistas que no pudo sintonizar, nuevamente, con las bases; será un ensayo más sobre la ceguera.

EPÍLOGO: EL CASO DE ILAVE Y ALGUNAS PROPUESTAS

El lunes 26 de abril de 2004, una violenta toma de rehenes terminó con el asesinato de Cirilo Robles, alcalde de Ilave —ciudad de 60 mil habitantes ubicada en la región Puno—, capital de la provincia de El Collao. Desde un mes antes de lo sucedido, la población movilizaba acusaba a Robles de haber malversado los fondos destinados a la construcción de la carretera Ilave-Masocruz y pedía su vacancia. El caso fue presentado, inicialmente, por la prensa, como un linchamiento producto de la justicia popular de una comunidad aymara en contra de sus malos gobernantes. La cercanía con otras poblaciones que comparten las mismas raíces étnicas, y que recientemente se han articulado en movimientos y liderazgos políticos —como el caso de Felipe Quispe en Bolivia—, condujo a algunos analistas a interpretar el caso de Ilave como el posible origen de un movimiento separatista étnico-nacionalista (Bigio 2004).

Planteamos observar el caso de Ilave a la luz de los argumentos expuestos en este artículo. Es decir, comprenderlo como un estallido de violencia resultado de la pugna de intereses particulares de empresarios políticos locales ante las deficiencias de un sistema de intermediación política que carece de redes partidarias o triángulos patronales que garanticen la solución de las demandas sociales.

Si analizamos los resultados electorales en la provincia de El Collao, comprobamos la reproducción a escala local de la fragmentación, volatilidad y atomización del sistema político, el protagonismo de organizaciones políticas efímeras dirigidas por operadores autónomos y la dificultad de los partidos políticos nacionales por consolidarse en el nivel de las bases. En las elecciones municipales de noviembre de 2002, en esta jurisdicción, se presentaron once listas de candidatos para una población electoral de 41 mil votantes. Cirilo Robles, el alcalde asesinado, encabezó una lista independiente local (Unión Regional para el Desarrollo) y se alzó con el triunfo alcanzando solamente el 21,6% de los votos válidamente emitidos —o sea 7 822 vo-

tos—. La segunda ubicación la obtuvo el candidato por Somos Perú, Mario Vargas, con el 13% de la votación válida. Significativamente, los partidos políticos nacionales obtuvieron el respaldo electoral más bajo. Los candidatos de Acción Popular, Perú Posible y el PAP obtuvieron el 3,8%, el 3,6% y el 3% del voto válido respectivamente. Es decir, ninguno superó el respaldo de 1 500 electores.

Ilave ejemplifica el nivel radical de conflicto que puede provocar un sistema político fragmentado y altamente competitivo, sin canales de mediación de demandas y operado básicamente por empresarios políticos locales con agendas propias que buscan en el acceso al poder el beneficio económico. Estos operadores políticos —como lo señala el informe de la subcomisión encargada del Congreso (Congreso de la República 2004)—, en complicidad con algunos periodistas locales, aprovecharon la desafección de la población por la gestión de Robles para generar una corriente de opinión en contra del alcalde. Aunque sus intenciones principales hayan sido simplemente revocarlo, el nivel de agresividad que se desató terminó en tragedia.

De acuerdo con el informe mencionado, los responsables del asesinato serían el teniente alcalde Alberto Sandoval y el regidor Teófilo Contreras —ambos pertenecientes a la misma agrupación política del alcalde—, el regidor Marcelino Aguilar —de otra lista local (Frente Unido Progresista)— y el regidor Gilberto Olivera —de Somos Perú—. Estas personas, en complicidad con empresarios de medios de comunicación, promovieron la revuelta en contra del fenecido alcalde y se convirtieron, así, en operadores del conflicto.

Las declaraciones del congresista Jorge Chávez Sibina, presidente de la Subcomisión Investigadora, al momento de presentar el informe final son elocuentes:

Han querido presentar esto (el caso de Ilave) como un acto de Fuente Ovejuna, pero detrás del asesinato del alcalde Cirilo Robles hubo móviles económicos y políticos, y ambición de poder por parte de algunos regidores y empresarios de la radio y de la televisión [locales], que actuaban como presión contra las autoridades. (Perú 21, viernes 28 de mayo de 2004)

Las conclusiones del informe son coherentes con este argumento. Las “falsas motivaciones sociales” que exacerbaban a la población en sus reclamos culminaron con el asesinato de la autoridad provincial. Estas motivaciones se explican por la ambición de un grupo de regidores de “tomar el poder

usando métodos ilegales y no democráticos”, manipulando, a su favor, las demandas sociales existentes (Congreso de la República 2004: 95-96).

Como ha quedado evidenciado, casos similares al de Ilave existen en todo el país como consecuencia no solo de la deficiencia del Estado para garantizar autoridad, justicia y resolver pedidos, sino también como resultado de la vigencia de un tipo de mediación política que no se basa ni en partidos políticos ni en caudillos locales, sino en operadores políticos débiles, inestables, circunstanciales que, sin ideología ni propuesta política, tienden a tener como único incentivo en la gestión pública el enriquecimiento personal. Este tipo de mediación, además, ante la ausencia de redes de distribución de bienes y recursos que satisfagan los requerimientos de la población, incrementa los niveles de competitividad entre los operadores locales. Ello puede transformar a empresarios políticos en operadores de conflictos, como lo demuestra el caso de Ilave y, por lo tanto, el régimen democrático termina conteniendo, en su interior, una estructura política con niveles de violencia latente que merman su legitimidad desde adentro.

Los canales de participación ciudadana existentes desde la década pasada —como la revocatoria de autoridades—, así como los establecidos recientemente —CCL, CCR—, terminan siendo utilizados por estos operadores. De acuerdo con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), para febrero de 2004, existían en todo el país diez comités de revocatoria para presidentes regionales, 46 comités de revocatoria para alcaldes provinciales y 314 destinados a revocar a alcaldes distritales. Antes que un mecanismo de democracia directa y de consulta ciudadana, la revocatoria aparece como una expresión de conflictividad en el nivel local. Por otro lado, los mecanismos de concertación —algunos procedentes de las escasas experiencias democráticas de la década pasada— evidencian sus limitaciones como puentes entre la clase política y la sociedad, pues se basan en modelos de representación que no corresponden con la realidad. Los consejos de coordinación local y regional, por ejemplo, suponen una sociedad civil organizada y portadora de sus demandas sociales correspondientes. Esta propuesta de participación considera a los dirigentes sociales de organizaciones populares como los legítimos representantes de los intereses de la comunidad. Estos esquemas apelan a una visión corporativa de la sociedad y corresponden a un sistema de intermediación —mediante grupos de intereses— que prácticamente ha desaparecido.

Consideramos que se deben establecer mecanismos de coordinación que tomen como premisa las características de la intermediación política volátil, de la flexibilidad y particularidad de las demandas sociales y de la proliferación de operadores políticos autónomos e irresponsables para con los cánones democráticos. Ello requiere, en primer lugar, el fortalecimiento de los cargos públicos por medio del engranaje de dichos cargos en una red de canalización de demandas y distribución de bienes y servicios que cuente con mecanismos de rendición de cuentas que eviten su clientelización. Esta propuesta es impensable sin el protagonismo de los partidos políticos nacionales, que son los llamados a convertirse en los articuladores de la atomización política actual. Una reforma electoral pertinente —con barreras altas para la inscripción de listas electorales locales— podría evitar la alta reproducción de “movimientos independientes”. Deben crearse, además, los incentivos para que estos actores se afilien a agrupaciones nacionales y que estas sean capaces de establecer un mayor control sobre sus afiliados. Aunque se prevee la dificultad de volver a contar con partidos políticos enraizados en la sociedad, por lo menos se puede exigir patrones ordenados de “profesionalización” de la política local y regional.

Estos desafíos se traducen en una invocación a los partidos políticos nacionales para que garanticen su presencia y su actividad más allá de los periodos electorales y en zonas prácticamente abandonadas por cualquier tipo de representación nacional. No es posible considerar como seria la vocación de gobernabilidad democrática de estos actores si mantienen un desempeño electoral como el expresado, por ejemplo, en Ilave, donde ningún partido nacional alcanzó el 4% de los votos válidos. La salida autoritaria, que se traduce en la represión y el incremento de sanciones para los que transgreden el orden por medio de radicales medidas de protesta, tampoco es el camino adecuado. La autoridad y el poder no se establecen exclusivamente con leyes, sino con capacidad eficiente por resolver los problemas de la población. Una extrema penalización de la protesta social incentivará mayores niveles de transgresión de las normas, pues la autoridad existente carece de legitimidad para ejecutar las posibles sanciones. De este modo, y desafortunadamente, queda evidente la ausencia de proyectos políticos para las mayorías del país.

BIBLIOGRAFÍA

- BIGIO, Isaac
2004 “¿República Aymara?”. En: www.bigio.org
- COTLER, Julio
1994 “La mecánica de la dominación interna y del cambio social”. En: *Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*. Lima: IEP.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ
2004 “Informe Final de la subcomisión que investigó los hechos que produjeron el asesinato de Cirilo Robles, alcalde de la provincia El Collao en Ilave”. Lima: Comisión de Fiscalización y Contraloría.
- DELLA PORTA, Donatella
2000 *Political Parties and Corruption: 17 Hypothesis on the Interactions between Parties and Corruption*. San Domenico: European University Institute.
- LEVITSKY, Steven y Maxwell CAMERON
2003 “Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Perú”. En: *Latin American Politics and Society*, 45:3.
- MELÉNDEZ, Carlos
2004 *¿Descentralización sin partidos? El caso del APRA en el gobierno regional de San Martín durante el primer año de gestión*. Lima: IEP.
- TANAKA, Martín
2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: IEP.
2004 “El gobierno de Alejandro Toledo o cómo funciona una democracia sin partidos”. En: *Revista Política* Vol. 42, otoño. Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Chile, pp. 120-153. Santiago de Chile.

- TILLY, Charles
2003 *The Politics of Collective Violence*. Nueva York: Cambridge University Press.
- VALENZUELA, Arturo
1977 *Political brokers in Chile. Local government in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.
- WEYLAND, Kurt
1996 “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities”. En: *Studies in Comparative International Development*, 31: 3, pp. 3-29.