

La descentralización y el desprecio de la razón política* .

ROMEO GROMPONE

EL DISCURSO PREDOMINANTE de quienes estudian a los gobiernos locales y la descentralización en la actual coyuntura invoca la democracia y algunas veces parece expropiarle su dimensión política¹. Leyendo informes de técnicos y de investigadores que describen procesos de concertación en regiones y provincias, el lector llega rápidamente a un punto de saturación porque la mayoría de expertos insiste en los mismos puntos, imaginando -y en ocasiones prescribiendo- lo que tiene que ocurrir en el futuro.

Quizá tendríamos que celebrar este nivel de acuerdo. Sin embargo, sabemos que el consenso democrático es resultado de deliberación y acuerdos, de discrepancias exhibidas y de procesos trabajosos, y que se encuentra al final de un desencadenamiento de hechos. Los pactos que se consiguen son arduamente conquistados y quedan expuestos a probables situaciones de incertidumbre y precariedad. Los expertos en descentralización, en cambio, ubican el consenso en el principio, dado que los acontecimientos tienen que ocurrir de la manera establecida, porque el bien común o el estado de cosas deseado ya se encuentra previamente definido. El resultado alcanzado no surge del diálogo y la polémica sino que era ya previamente conocido. Por esta razón existe renuencia en estos autores para describir los conflictos que ocurren en los procesos y decisiones.

Es cierto que la democracia puede tener una dimensión participativa mayor en los espacios locales, pero esta comprobación es apenas un punto de partida.

Los trabajos de diversos especialistas en el tema de la descentralización y los gobiernos locales coinciden en señalar que la concertación supera la exclusión de algunos grupos de la población, evita la presión de los actores orientados a tratar de imponer sus intereses particulares y logra, por fin, que prevalezcan actitudes dirigidas

* En: Descentralización y Gobernabilidad en tiempos de globalización. Bruno Revesz, editor. Lima: CIPCA, IEP, 1998

¹ Este artículo es un avance de la investigación que estoy desarrollando en el IEP sobre "Nuevas mediaciones políticas y sociedad" con el apoyo de la Fundación Ford.

a la colaboración y la solidaridad, dejando atrás casos de generalizada desconfianza. Para sustentar estas afirmaciones habría que explicar los mecanismos de incorporación de los actores marginados. En general, los estudiosos hacen mención excluyente de actores sociales con experiencia organizativa previa. Los que siguen la corriente principal en los estudios de intervención social en los gobiernos locales tendrían que dar cuenta, además, de cómo se logra que los involucrados sacrifiquen intereses particulares. La experiencia generalizada de quienes estudian la concertación en términos políticos los lleva a considerar que en la negociación estos intereses se redefinen parcialmente pero no se renuncia por completo a ellos.

Las corrientes principales en los estudios de descentralización nos hablan de actores extremadamente colaboradores, dispuestos a efectuar renunciaciones extremas en aras de una finalidad superior. El debate no parte de considerar un complejo marco de interacción sino de emprender la búsqueda de la solución perfecta, que además está al alcance de la mano. Un extraño razonamiento junta la preconizada debilidad del "tejido social" (santo y seña para describir la sociedad, que quizá sea una renuncia a efectuar un análisis de lo que está ocurriendo, porque se supone que todos lo conocemos o porque nos meteríamos en demasiadas dificultades si queremos ser precisos) con el final feliz del encuentro de opiniones compartidas.

Frecuentemente, las explicaciones tienen una estructura de embudo; recogen primero un amplio cauce de actores y propuestas para desembocar al fin en un discurso que unifica al precio de perder personas en el camino. Nos explicamos. En los relatos sobre experiencias de participación se razona en términos de etapas. Una primera en la que se cuenta con una extendida participación democrática que genera ásperos debates. Una segunda instancia en la que se desbloquea la situación no porque se llega a un acuerdo sino porque sólo asisten aquellos a quienes se califica como verdaderamente interesados en propuestas elaboradas por técnicos y autoridades municipales, definiendo problemas y objetivos. Finalmente, en la tercera etapa se deriva a expertos la elaboración de los capítulos del informe general. En las conclusiones de los talleres la metodología triunfa sobre la política. Pensando en libros y canciones, *El recurso del método* no le deja levantar la voz a *Causas y azares*.

Es una práctica frecuente que los resultados a los que se llega se sistematicen ordenando los temas en cuatro columnas: avances, problemas, alternativas viables y

condicionantes externos. Lo propiamente político aparece entremezclado con otras consideraciones del lado bueno (las alternativas) y del lado malo (los problemas). En el lado bueno se ubica la necesidad de institucionalizar social y legalmente los espacios de concertación y participación, y de formular demandas de descentralización al gobierno central. Estas propuestas remiten al futuro, lo que queda por hacer, lo que se debe hacer.

La política, tal como se realiza en el momento del análisis, es ubicada del lado malo (los problemas). Se destacan las prácticas populistas, los procesos de desarticulación, la débil relación entre los agentes del desarrollo y una población influida por caudillos. Pensar en columnas, avances, problemas, alternativas, condicionantes, otorga una consoladora imagen de orden. Puede imaginarse que se captura la realidad y se anticipa el futuro. Las discrepancias enturbian los proyectos. Mientras sociólogos y politólogos entienden que el conflicto entre "agentes del desarrollo" y "caudillos" es parte de las disputas inevitables para la adquisición y el mantenimiento de liderazgos, el discurso dominante lo presenta como la oposición entre un actor cargado de todas las virtudes (el supuestamente comprometido con el desarrollo) y otro empeñado en poner obstáculos a la "imagen objetivo" que se propone. La conflictividad social cede el espacio a un remedo de discurso moral.

Los actores deben asumir los roles prescritos, que es como decir que a cada persona se le ordena desde fuera una posición correcta y se la condena por sus inconsecuencias, errores y deslices. Se plantea, así, una curiosa situación, ya que en nombre de la democratización se impone un velado autoritarismo. A quien se desvía de donde debiera estar o bien se le convence o bien se le aparta. Parecería que quienes describen los procesos que ocurren en los municipios se encuentran cómodos con la frase "Hubo historia pero ya no la hay". Se parte de la descripción de escenarios de confrontación, siguen luego los esfuerzos de consolidación institucional y se remata con los pasos seguros que se están dando para la resolución final de los problemas del desarrollo y la participación.

Desde la sociología política se sospecha que encada momento coexisten acuerdos y conflictos. En cambio, en la discusión de los que estudian la relación entre gobiernos locales y sociedad se habla de errores iniciales y una historia lineal donde se decantan impurezas (la mayoría de ellas resultado de ambiciones políticas y por

tanto calificadas de espurias) para adquirir al final la interpretación correcta en términos de planes y acciones.

¿DE QUÉ CONCERTACIÓN HABLAMOS?

Quizás el desencuentro mencionado en el párrafo anterior explique las divergencias que ha encontrado un investigador poco informado en temas de gobierno local cuando analizaba la relación entre sociedad y municipios y la comparaba con la forma en que estos hechos eran interpretados por quienes tenían una larga experiencia de pensar y actuar en estas realidades. Una iniciativa caracterizada como renovadora y auspiciosa eran las mesas de concertación orientadas a promover el desarrollo humano sostenible en ciudades como Cajamarca e Ilo. Procuramos acercarnos a estos casos tratando de indagar sobre los posibles acuerdos entre instituciones y actores sociales. Se partía de los supuestos previos de quienes han trabajado el tema de la concertación en términos de sociología y ciencia política, no porque existiera una adhesión incondicional a estos supuestos sino sólo para tener criterios mínimos de interpretación².

De acuerdo con el marco de referencia que teníamos, la concertación supone la integración de diversos actores en sistemas de negociación y en la conformación de agendas públicas, circunstancia que requiere que cada uno de los intervinientes se reconozca como participante social y político legítimo. Estas pautas de comportamiento se expresan en garantías mutuas en relación con los derechos y los intereses considerados como mínimos y vitales por las partes respectivas. La redefinición de la relación entre los actores políticos y sociales conduce a una transformación del objeto del conflicto. Las divergencias ya no son ideológicas o de esencia y se relativiza el alcance de las discrepancias. Las posturas ideológicas ya no se conciben como cosmovisiones cerradas y autosuficientes ni permean el análisis de cada momento social o político. Los protagonistas se abren a la formación de compromisos y al intercambio de concesiones.

² Los procesos de negociación política en relación con sindicatos, empresarios y Estado, y luego los escenarios de transición democrática han sido tema de reflexión en la sociología y las ciencias políticas latinoamericanas. La concertación ha sido parte sustantiva de este debate.

Este reconocimiento mutuo de los actores implica, además, "consenso sobre procedimientos", lo que significa la exclusión de la violencia como medio legítimo de prosecución de intereses y una disposición en principio a la negociación como mecanismo para dirimir conflictos. La eventual valoración positiva de procedimientos consensuales por parte de las organizaciones sociales influye en la decisión de entrar en sistemas de negociación antes y más allá de los estrictos cálculos de costo-beneficio.

El reconocimiento mutuo de los actores y el consenso sobre procedimientos son elementos centrales para conformar una agenda pública concertada. En este contexto, las autoridades municipales deben tratar los temas de su competencia definiendo objetivos que tomen en cuenta el espectro de preocupaciones y demandas de la población. Al mismo tiempo, tiene que abrirse un espacio político para que las reivindicaciones que se expresan primero a escala local consigan trascender los mecanismos de resolución de esta instancia y se conviertan también en parte de las políticas consideradas y debatidas a nivel de gobierno central.

La existencia de estos mecanismos de definición de conflictos constituye una de las principales condiciones para que se impulsen políticas públicas adecuadas y se conviertan en instancias de presión para promover orientaciones que trastocan por lo menos parcialmente la planificación previa de quienes ejercen el poder. Las políticas concertadas contribuyen, así, a definir los temas que deben configurar la agenda pública, marcan las condiciones desde las cuales es posible impulsar transformaciones, fijan los márgenes de maniobra de la sociedad y destacan los grados de consenso y disenso de estas iniciativas. La concertación así entendida tiene la ventaja de promover el alineamiento de posiciones y fuerzas, que definen de este modo sus grados de convergencia y antagonismo, así como sus posibilidades de conflicto y alianza (Tomassini 1996).

Desde el punto de vista de la sociedad, estas políticas en parte reflejan y en parte determinan los niveles de diálogo que es posible desarrollar entre la sociedad y el gobierno, actúan como catalizador de la integración de intereses y constituyen el instrumento social más apto para confrontar a la comunidad y a las personas con sus intereses y prioridades.

La racionalidad política de la concertación se puede articular tomando en cuenta tres niveles: la limitación de los medios, la redefinición de expectativas y la precisión de las responsabilidades. Este nivel de acuerdo se propone atender a las preferencias instrumentales de los actores y persigue sustituir confrontaciones de poder por la formación discursiva de compromisos como recurso para la resolución de conflictos (Schedler 1992). La compatibilización de intereses debe inducir a los actores a que revisen sus expectativas de acuerdo con definiciones realistas sobre ciertos objetivos y determinado tiempo para lograrlos.

La concertación se asocia, en la mayoría de los casos, a un "estilo político democrático", opuesto al tipo de decisión "tradicional", burocrático, tecnocrático y autoritario. Representa la materialización del reclamo normativo de la participación democrática, del ejercicio cotidiano del poder en una forma discursiva y abierta a los reclamos de los ciudadanos.

Un proceso de concertación exitoso requiere superar algunas limitaciones. A escala local exige con frecuencia la negociación con actores sociales que se desplazan con mayor facilidad en el escenario del gobierno central; por ejemplo, las grandes empresas, los gremios empresariales y los sindicatos. Al mismo tiempo, debe producirse una efectiva desconcentración para que se produzca un diálogo efectivo entre interlocutores que tienen un campo de observación comparable. Es necesario que se dé una apertura de los ministerios y entidades centrales flexibilizando su estructura de decisiones para facilitar los acuerdos a los que se quiere llegar. El mismo proceso de concertación debiera traer como consecuencia un nuevo criterio de distribución de los servicios del Estado. Sólo bajo estos supuestos pueden potenciarse los recursos de entidades y actores para llegar a una visión de conjunto del desarrollo local.

UNA INVESTIGACIÓN QUE NO ENCUENTRA LO QUE VA A BUSCAR

Para entender los nuevos estilos de hacer política en el contexto de un régimen autoritario fuimos a Cajamarca, en la sierra norte, e Ilo, puerto del litoral sur. Estos casos son presentados por la mayoría de expertos en descentralización como experiencias de una concertación exitosa en el Perú. Esperábamos encontrar cambios

de ideas, conflictos, redefinición de intereses, en fin, una vida política activa sostenida por actores informados y comprometidos, tal como lo que la literatura sobre el tema nos prometía. En el caso de Cajamarca llegamos a una inesperada y desoladora conclusión: los planes de concertación son más cuidadosos en sus detalles y más técnicos en su elaboración cuando menos interlocutores encuentran en la sociedad civil.

El discurso oficial nos habla de un activo protagonismo de los ciudadanos que participan en la Mesa de Concertación Provincial y en mesas temáticas: la de producción agropecuaria, la de medio ambiente, la de educación y cultura, y la de turismo y patrimonio. Nos tocó asistir a dos mesas de concertación provincial. A ellas concurrieron algunos profesionales prestigiosos, regidores y representantes de ONG. Resultó inadvertida -si es que la hubo- la presencia de alcaldes distritales, vecinales, de centros poblados menores, bases de un proyecto de extensión de la democracia según el gobierno local. Y fue notoria la ausencia de organizaciones sociales.

La discusión no se sostenía en el intercambio de ideas sino en un procedimiento de aproximaciones sucesivas para definir un concepto o un problema del modo más preciso posible. No se buscaba integrar diversos puntos de vista (no los había) sino encontrar la palabra exacta que dejara a todos satisfechos.

Había que buscar a los actores sociales por fuera de este proceso. Ésta fue la tarea que intentamos hacer. De acuerdo con la estratificación social señalada en el Plan de Desarrollo Humano Sustentable elaborado por la municipalidad de Cajamarca y una organización no gubernamental de desarrollo, la Asociación para el Desarrollo Local (Asodel) -que, en teoría, recogen los debates surgidos desde la concertación-, los sectores altos están compuestos por funcionarios mineros nacionales y extranjeros, altos empleados de bancos, grandes comerciantes, dueños de grandes hoteles y ganaderos poseedores de terrenos de más de 30 hectáreas.

La Cámara de Comercio, de acuerdo con sus estatutos, tiene la responsabilidad de "representar al empresariado de Cajamarca y proteger sus intereses ante el sector público". Esta organización tiene una vigencia limitada en la vida política e institucional del departamento. La única oportunidad en la que se involucró en una actividad

sostenida fue durante 1987 y 1988, cuando el gobierno de Alan García pretendió privatizar la planta lechera Perulac del grupo Nestlé. Cuenta en la actualidad con algo más de una centena de asociados y no participa institucionalmente en la mesa de concertación.

La mina aurífera de Yanacocha, cuya vinculación con el gobierno local se exalta por parte de éste como ejemplo de relaciones entre instituciones públicas y capital privado, construye algunas obras de infraestructura que se deciden al margen de una deliberación amplia con la sociedad, contrastando con lo que ocurre en Ilo con la Southern. Los empresarios de Yanacocha tienen como referente el gobierno central y sólo establecen contactos circunstanciales con el municipio.

Un sector más activo del empresariado es el de hoteles y restaurantes, algunos de cuyos miembros integraron las mesas temáticas de producción y empleo y de turismo y patrimonio cultural. Actualmente, esta participación se ha interrumpido.

La organización gremial que en teoría agrupa a los ganaderos es el Fondo Nacional de Ganaderos Lecheros (Fongal) de Cajamarca. No consigue reunir a la mayoría de los productores en actividad. Su reivindicación principal, que gira alrededor del precio de la leche, le hace tomar como interlocutor al gobierno central. Los compromisos con la gestión municipal son muy débiles. Como entidad que presta servicios a sus asociados ha disminuido sensiblemente su labor, abandonando la venta de fertilizantes y semillas mejoradas por no estar en condiciones de ofrecer precios competitivos, y actúa sólo como comercializadora de productos veterinarios. Por otra parte, algunos hacendados destacados en su actividad económica y de mayor visibilidad política -es el caso de Augusto Ziing, por ejemplo, personalidad mencionada de manera insistente por diversos interlocutores aludiendo a su influencia y conocimientos- formulan acres críticas a la labor de este gremio.

En la actualidad las rondas campesinas en Cajamarca son menos activas que en los años ochenta. Siguen ejerciendo justicia campesina pero sin la fuerza de antes; se limitan a intervenir en los pleitos familiares y comunales menores. Es notoria su pérdida de poder e influencia en las federaciones provinciales y el avance de la justicia formal, a la cual trasladan los problemas mayores (lesiones, homicidios, delimitación

de linderos) que antes resolvían por su cuenta. Sus referentes son los programas de compensación social impulsados por el gobierno central y la asesoría y el apoyo que ofrecen algunas ONG. El proceso de concertación promovido por el municipio no forma parte de sus preocupaciones. No les interesa y tampoco hay esfuerzo alguno por convocarlas.

Como en el conjunto del país, las organizaciones gremiales están debilitadas. Dirigentes del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP) en Cajamarca señalan, quizá con cierta ingenuidad, que los sindicatos se encuentran en estado "latente", lo que supone reconocer los niveles precarios de los vínculos existentes.

A partir de esta consideración destacan que una tarea que se debe asumir de inmediato es su reconstitución. Evalúan positivamente más bien el surgimiento de nuevos grupos como las rondas urbanas, encargadas de la seguridad ciudadana, en tanto expresiones auspiciosas del fortalecimiento de los sectores populares. La debilidad de los gremios y la distancia de algunos de sus dirigentes respecto al gobierno local hace a las rondas urbanas renuentes a participar y a comprometerse en acuerdos institucionales que incluyan al municipio, que por otra parte no tiene interés en contar con su participación, probablemente para evitar conflictos políticos.

Las mujeres se organizan fundamentalmente a través de las organizaciones de supervivencia. Apenas instalado, el actual gobierno provincial de Cajamarca declaró en reorganización el programa del Vaso de Leche, estableciendo niveles de coordinación para el reparto entre alcaldes distritales, constituyendo comités en cada caserío o barrio urbano-marginal, empadronando a la población beneficiaria y posteriormente dictando un reglamento que establece que los dirigentes no pueden tener entre sí vínculos familiares. Como en otras experiencias de este programa, se plantean problemas por la no renovación de dirigentes en los cargos de dirección.

Una situación parecida ocurre en los comedores populares. Estas organizaciones han disminuido su actividad en los últimos años al reducirse la asistencia de alimentos por parte de CARE. El Consorcio Institucional para el Desarrollo Regional (Cipder) parece desplegar, según observamos, un trabajo serio,

dedicado a buscar la participación de las mujeres en los asuntos públicos. A criterio de las promotoras, las relaciones familiares autoritarias y las horas que las mujeres dedican al trabajo rural impiden que éstas se conviertan en actores sociales con capacidad de propuesta y de fiscalización pese a los esfuerzos de la mesa temática de mujer, población y familia.

En el discurso de las autoridades de Cajamarca se señala la activa participación de la universidad en la Mesa de Concertación. En la mayoría de las entrevistas realizadas se hace notar, en cambio, la ausencia de esta institución en este proceso, sin perjuicio de que intervengan profesionales a título personal. La Iglesia Católica, a su vez, ha centrado su labor en una tarea proclamada como evangelizadora, que no tiene entre sus prioridades el trabajo social, salvo en el caso de algunos sacerdotes o feligreses interesados en realizarlo.

En Cajamarca encontramos un discurso convincente sobre las ventajas de la concertación, pero, como se ha visto, faltan actores sociales que le den vigencia.

Hopenhayn distingue la planificación *concertada* de la planificación *concertacional*. En la primera hay una concertación previa de intereses y sólo a partir de que estos intereses se expongan abiertamente es razonable reclamar una disposición de las partes para sacrificar reivindicaciones particulares y cobra sentido la intervención de una instancia técnico-política que ordene los planteamientos en juego y sistematice un acuerdo proyectado más allá de la coyuntura y, si es posible, pensado para el largo plazo. En realidad no se llega a una suerte de "voluntad general" (quizá sea mejor que, así ocurran las cosas) sino a reducir el grado de conflicto y -en el mejor de los casos- a incentivar una "sinergia" en virtud de la cual cada uno de los actores sociales, integrados ahora a un sistema de negociación, sienta que aumentan sus potencialidades como resultado de su relación con los otros.

La planificación *concertacional* se basa en una propuesta previa de ordenamiento de intereses y expectativas particulares de la cual surge una interpelación a la sociedad para que ésta haga suyo lo planteado y se involucre. Sin embargo, si se examina la dinámica de un proceso exitoso se encuentra que éste supone concertar para planificar y planificar para concertar. No hay, entonces,

acuerdos sustantivos con pretensión de ser los finales sino un proceso en el que se introducen correcciones y rectificaciones (Hopenhayn 1995).

En Cajamarca no se parte de un diálogo previo, como en el primer escenario descrito por Hopenhayn, ni de una propuesta que cobre asidero por la capacidad de convocatoria que genere, como en el segundo. La precisión técnica del Plan de Desarrollo Humano Sustentable se encierra en sus propios actores o es carta de presentación para grupos que actúan por fuera de la sociedad a la que se invoca.

En Ilo, la intervención de la comunidad y sus coordinaciones con el gobierno local son más notorias que en Cajamarca, probablemente por tratarse una ciudad de formación relativamente reciente, por la presencia de la Southern Perú Copper Corporation cerca del centro urbano -lo que obliga a que se la tenga en cuenta tanto definiendo líneas de confrontación como de acuerdo- y porque las *ONG* existentes, al hacerse cargo de su propia historia, están en condiciones de evaluar realistamente los cambios ocurridos.

Ilo crece por la presencia de la mina y de la industria pesquera³. En el censo de 1940 se registraban 1,043 habitantes; en 1993, 58,152. Los sucesivos gobiernos locales procuran convertir una "ciudad-fábrica" o una "ciudad-campamento" en "una ciudad para vivir". En los primeros años un activo movimiento sindical acompañaba la gestión del gobierno local contribuyendo a precisar las metas y a darle arraigo social. Las relaciones con la Southern fueron evolucionando desde un escenario de conflicto hasta otro en el que predomina la negociación, en parte por la experiencia adquirida por la administración municipal, en parte por el peso de una opinión pública internacional preocupada por los temas ambientales. Desde mediados de los años ochenta se plantea un trabajo en tres frentes en relación con la mina: una denuncia ante el Tribunal Internacional de Aguas de la Haya por contaminación, denuncias ante el Congreso y movilización ciudadana.

³ La investigación en Ilo fue realizada por Carlos Vargas, con quien se discutió este documento. Las conclusiones corren por mi cuenta.

La evaluación de esta estrategia por un integrante de una ONG de Ilo contrasta con el discurso aséptico encontrado en Cajamarca, por lo que es pertinente citarlo literalmente:

cuando lo técnico ayuda para que lo político sea fluido, lo político ayuda para que lo técnico tenga viabilidad. Situarse en un marco legal permite que las conversaciones con Southern tengan una cierta ventaja -si no se soluciona el problema, se profundiza la demanda- Vincularse al Parlamento permite referencias más amplias y facilita la acción con la comunidad, que a su vez insiste en las reivindicaciones ambientales. Estas demandas requieren un equipo de gente y líderes, ya que solo el gobierno local no lo podría cubrir.

Después de un largo proceso de negociación, la Southern comienza a invertir en la ciudad. Los técnicos de la empresa acuerdan con los regidores la instalación de cables en zonas de habilitación urbana, la señalización de cruces peatonales, inversiones en infraestructura y ejecución de proyectos relacionados con obras de agua y desagüe.

En Ilo no se formula un discurso elaborado de la concertación, pero en cambio existe una multiplicidad de comités de gestión de obras que surgen por iniciativa de los vecinos, donde intervienen los municipios, las ONG y -si se dispone de recursos económicos- la empresa privada. La comunidad elige autoridades que fiscalizan la tarea realizada. Las jornadas cuentan con una concurrencia numerosa en que la población participa recogiendo piedras de una cantera o en el vaciado de materiales de construcción y la municipalidad aporta maquinaria y apoyo técnico. Es cierto que una vez mejorado un parque o construido un comedor o una losa deportiva, la asociación deja de funcionar. Sin embargo, si se trata de evaluar cómo se va construyendo una cultura democrática resulta más alentadora una renovación de vínculos que van adquiriendo continuidad que apelar a la utopía de una participación permanente que generalmente deriva en proyectos dirigidos de manera burocrática, apelando a una historia social a la que se ha desprovisto de contenido.

Este municipio ha elaborado un Plan de Desarrollo Integral sin una activa intervención de la comunidad. Más allá de su calidad como instrumento de planificación -que no estamos en condiciones de evaluar-, su vigencia sirve como instrumento de presión y de negociación ante la Southern, que tiene planeado

construir en el sur de la ciudad una planta hidroeléctrica que emanaría dióxido de azufre y monóxido de carbono, lo que traería riesgos de contaminación ambiental.

LAS ONG: ENTRE LA ASESORÍA Y LA MEDIACIÓN

En recientes trabajos se ha señalado que los profesionales de las ONG forman parte de las elites locales y algunos de sus integrantes han llegado a asumir cargos como regidores o alcaldes. Existen estudios serios, consistentes, logrados, sobre su incidencia en la gestión del desarrollo. Sin embargo, se extraña una reflexión sobre el significado de este proceso en términos políticos, precisamente cuando se tiende a destacar el nuevo protagonismo en este ámbito.

Como ha señalado con acierto Ballón (1996), las ONG han tendido a enfatizar la noción de conquista de la ciudadanía para los sectores populares y propiciado una reflexión territorial de la política que las vuelve sensibles a los problemas de desarrollo local y a sus vinculaciones con el gobierno nacional. La creciente y necesaria profesionalización de las ONG les permite acumular experiencia relativa al apoyo a la comunidad, actuando con costos relativamente bajos y desarrollando capacidades de innovación y adaptación para atender las necesidades de la población, sacando partido de los escasos recursos disponibles.

Esta trayectoria de las ONG se articula en algunos casos con cambios en las opciones de sus integrantes. Muchos de ellos, como en el caso de Cajamarca y de Ilo, son antiguos integrantes de partidos de la llamada nueva izquierda radical, asesores de organizaciones populares después, para derivar finalmente en integrantes de una comunidad profesional con preocupaciones de gestión y saberes especializados. Finalmente, se produce en las ONG una triple transformación: respecto al Estado, que ya no es visto como antagonista; en relación con los partidos, frente a los cuales se distancian, y finalmente en la naturaleza de sus vínculos con el movimiento social, que deja de ser percibido como integrado por sujetos portadores de un cambio social indispensable. Se percibe ahora al movimiento social como integrado por organizaciones que requieren de la asistencia de la ONG para mantener alguna vigencia en un orden en el que ya no pueden introducirse transformaciones decisivas.

En este recorrido, se observan diferencias entre el caso de Ilo y el de Cajamarca. Los alcaldes y regidores de Ilo fueron elegidos desde 1980 representando una coalición de izquierda y apoyados por ONG de la misma orientación hasta que en 1992 postularon candidatos de similar procedencia en calidad de independientes, de modo que no se produjeron bruscos cambios de orientación. En Cajamarca antiguos militantes de partidos de izquierda se distanciaron de sus grupos políticos, ingresaron a trabajar en ONG y, en una etapa posterior, algunos de ellos accedieron a la alcaldía con un discurso renovado.

Sin embargo, en Cajamarca la mayoría de los integrantes de estas asociaciones sigue actuando como profesionales que asesoran al gobierno local sin involucrarse en términos personales en un movimiento político.

Las ONG tienen que afrontar el problema del desmantelamiento del Estado social en América Latina y en el Perú, y la imposición de una lógica neoliberal. No se trata de discutir las razones de la crisis de un modelo o las limitaciones de la alternativa planteada o sus costos sociales. En cambio, es pertinente señalar la creciente subsidiariedad de la acción del Estado, que suscita relaciones de complementariedad o de superposición de tareas con las ONG. Las políticas focalizadas de atención a la pobreza que realizan los organismos de gobierno dependientes del Ministerio de la Presidencia contemplan parte de los grupos destinatarios y ámbitos geográficos específicos -el espacio marginal y local- donde operan las ONG. Las políticas sociales que se realizan en la actualidad plantean directamente el tema de las relaciones entre Estado y asociaciones privadas de desarrollo o dirigidas al alivio de la pobreza.

Las ONG funcionan con los gobiernos locales como instancias de coordinación y con el gobierno central ejecutando proyectos o prestando determinados servicios. Como señalan Beaumont, Gamero y Piazza, la inserción de estas asociaciones puede ser importante a nivel operativo en el marco de los lineamientos que previamente ha establecido el Estado (Beaumont y otros 1996).

Es probable que surjan, en este contexto, reivindicaciones que favorezcan la participación de las ONG en decisiones legislativas, asesoramiento a ministerios,

convocatorias para trabajos conjuntos con organismos desconcentrados. Sin embargo, esta orientación se topa en primera instancia con una racionalidad política del gobierno central que centraliza su gestión social en el Ministerio de la Presidencia con el objetivo de que el titular del Ejecutivo consiga lealtades y clientes, y así evitar la creación de movimientos sociales estructurados, o para que en el caso de que surjan, no sean capaces de plantear propuestas alternativas con relativo margen de autonomía respecto a la iniciativa gubernamental.

Por otro lado, como ha señalado Wahl (1997) tanto respecto a los gobiernos como a las organizaciones internacionales más influyentes como el Banco Mundial, la apreciación a veces positiva que éstos tienen de algunas ONG no supone que ellas intervengan en las macrodecisiones y pueden caer en lo que el autor llama "trampa de la irrelevancia".

En efecto, se les delega a las ONG o bien aquellas actividades que no pueden desplegar las empresas privadas orientadas a las ganancias o se les encomienda temas a los que se ha despojado previamente de sus potencialidades políticas contestatarias, como por ejemplo el estilo con que se enfocan los problemas del medio ambiente. Las ONG parecen estar sometidas, entonces, a una doble subsidiariedad: la de la limitada área de intervención del Estado y la del retaceado nivel de actuación que se le asigna a estas asociaciones privadas.

La percepción de las ONG de esta situación puede tener que ver con una aceptación pragmática de la supuesta inevitabilidad de las propuestas neoliberales como también con una disposición a pasar por alto la incidencia de los grupos de poder que toman las decisiones fundamentales. La globalización, entendida con realismo como inevitable, se vuelve un concepto omnímodo, que obvia los referentes sobre mecanismos de control y dominación.

En cualquier hipótesis, una gestión subsidiaria centrada en el conocimiento técnico corre el riesgo de volverse incongruente con la reivindicación de los valores de la participación y la defensa de la sociedad civil. La mayoría de las ONG son conscientes de este peligro y buscan promover una cultura comprometida con la democracia en la población en condiciones muchas veces adversas. Sin embargo, los

apoyos cada vez más particularizados resultan en ocasiones difíciles de compatibilizar con una extensión del ejercicio de la ciudadanía, que efectivamente vuelva a los individuos y grupos sujetos de derecho y titulares de poder. La brecha entre excluidos, asistidos y ciudadanos se hace cada vez mayor si se ignora la vocación universalista de esta última dimensión.

Los hechos aludidos indican que las ONG pierden si se acercan demasiado al Estado (ello reduce el margen para propuestas alternativas) y es preciso que piensen en sus propios objetivos. Sin embargo, en una dirección contrapuesta y sin que esta circunstancia les haga desconocer sus metas, el discurso técnico prevaleciente lleva a las ONG a ubicarse como interlocutores potenciales ante los gobiernos, que generalmente no las reconoce ni les otorga las oportunidades esperadas.

ONG, OCASO DE LOS PARTIDOS Y FISCALIZACIÓN

Trasladando el problema al plano local en el caso de Cajamarca como a otros espacios, las expectativas y los desencuentros que las ONG mantienen con entidades dependientes del Ministerio de la Presidencia como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) tienen que ver con la ausencia de definiciones precisas acerca de hasta dónde se puede llegar o qué esperar de estas entidades, definiciones que muchas veces tratan de ser evitadas por los costos que supone optar entre diversas orientaciones posibles: colaboración, negociación o enfrentamiento.

La decadencia de los partidos y de los actores sociales convierte con frecuencia a las ONG en mediadores. Como señala Groham, las políticas de habilitación (*empowerment*)

buscan poner a los grupos pobres en condiciones de articular sus intereses en forma autónoma ante los organismos públicos y privados e introducir cambios estructurales.

Las ONG se proponen ser catalizadores de este proceso. Sin embargo, partiendo de la opinión de que los grupos-meta no tienen la capacidad necesaria para

representar autónomamente sus intereses a niveles superiores (regional, nacional o internacional), las ONG realizan un trabajo de *lobby* o grupo de presión. La mediación desplaza en ocasiones a la tarea de habilitación (Groham 1997).

Sin embargo, desde perspectivas distintas, algunos autores han señalado que las ONG no poseen un carácter representativo. En una visión optimista, no depender del complejo juego político de los sistemas de representación puede hacerlas multiplicar sus demandas e iniciativas sin que tengan que afrontar problemas de legitimidad (Fernandes 1994). Desde una opción distinta, Jelin señala que las ONG, como otras asociaciones del llamado tercer sector, son "irresponsables" en el sentido de que no tienen que dar cuentas a nadie, ya que no "responde[n] orgánicamente a ninguna base social ni debe[n] someterse a ninguna forma de fiscalización y control". La autora reconoce que las ONG están jugando un papel importante compensando los efectos del ajuste y contribuyendo a la democratización, pero añade que

nadie obliga a las ONG a orientar su acción por principios democráticos ni a promover la ciudadanía y los derechos [...] no existe un principio de responsabilidad frente a los "destinatarios", quienes no tienen poder para participar en la elaboración de proyectos y programas (Jelin 1997).

Ubicada la intervención de las ONG en la decadencia del Estado social y la imposición de una orientación neoliberal, algunas de estas asociaciones pueden ser proclives a desarrollar un discurso al margen de la política cuando no directamente antipolítico. En efecto, en partidos y gremios se trata de ordenar una agenda en la que se plasman demandas y reivindicaciones. Esta agenda puede ser objeto de manipulación por parte de los dirigentes, pero, por más amplio que sea su margen de maniobra, ellos no pueden llegar al extremo de desconocer la voluntad de los miembros de su organización y el pasaje por instancias formales de designación de quienes toman las decisiones. Por ello, las reivindicaciones de una organización tienen grados de imprecisión técnica y de desorden en su estilo de presentación. Están expuestas a rectificaciones y cambios, propios de las incertidumbres y del continuo surgimiento de nuevas cuestiones que producen desplazamientos y transformaciones consustanciales a los procesos de construcción democrática. La vida democrática puede en ocasiones reconocerse en la imperfección de sus discursos porque un orden

abierto y pluralista puede concluir en proyectos mal hilvanados que traducen la voluntad de acoger puntos de vista encontrados.

En las ONG -por lo general inadvertidamente- se somete a las debilitadas organizaciones y movimientos sociales a la lógica totalizadora del proyecto que establece de manera excluyente algunas prioridades y rechaza aquellas que se apartan de su lógica o del plan de desarrollo que, a su vez, articula la plasmación de demandas como un proceso definitivo. Se apela a la concertación en una primera fase, pero más allá de que ella se concrete, coloca después un orden rígido que pretende regular el conjunto de la dinámica social. Lo que surja en el proceso posterior no encontrará lugar ni instancia de negociación.

Las organizaciones sociales necesitan plantear con una adecuada fundamentación sus reivindicaciones y aspiraciones si quieren establecer una acción eficaz. El problema surge cuando el asesoramiento técnico llega a ser la instancia a través de la cual se establece la plataforma de negociación ante un organismo del Estado o la política de un gobierno local. Aquí la mediación de las ONG puede debilitar los mecanismos de consulta con la comunidad. La lógica del proyecto o del plan de desarrollo tiende a ser autorreferencial, se hace un seguimiento, se evalúa, se piensa en su replicabilidad dentro de la propia lógica de lo programado, perdiendo referentes sociales.

El problema no es que estos proyectos y planes -algunos de ellos importantes para una tarea de cambio y de democratización- se plasmen, sino que no exista una contraparte social que sea capaz de ejercer presiones, por separado o de acuerdo con las ONG. La mediación profesional empieza a realizar tareas por su cuenta y riesgo, el fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad deja de ser una tarea imprescindible. En el extremo puede pensarse que a fin de cuentas, los movimientos sociales surgen por objetivos definidos, que no están obligados a perdurar cuando estas propuestas son alcanzadas o pierden vigencia, y que, en cambio, las ONG tienen mayor consistencia y márgenes más sólidos para seguir existiendo.

Esta mayor relevancia de las ONG tiene que ver con el manejo de poder y de recursos. Como señala Reilly,

las ONG están estableciendo cada vez más redes internacionales, organizadas en torno a afinidades funcionales, sectoriales e ideológicas que van mucho más allá de los tradicionales vínculos sindicales, empresariales y partidistas; las redes ambientales son un ejemplo por excelencia (Reilly 1994).

Los cambios recientes sitúan a estas asociaciones como mediadoras de las organizaciones de la comunidad en el escenario del Estado neoliberal y la mundialización de la economía y la comunicación; curiosamente, como hemos visto, esta mediación puede darse sin una representación social.

Estas asociaciones adquieren una mayor visibilidad en los espacios locales. Tienen allí la oportunidad de constituirse en apoyo técnico de los gobiernos municipales. En ocasiones -como en Cajamarca- algunos de sus miembros pueden constituir con éxito movimientos políticos. En sociedades provincianas sus miembros pueden ser vistos, a veces con exageración, como un grupo emergente de clases medias altas.

DE PROMOTORES A POLÍTICOS, OPCIONES Y RENUNCIAMIENTOS

En algunos casos, integrantes de ONG constituyen movimientos políticos que aspiran a llegar al gobierno local o se integran a ellos. El Frente Independiente Renovador (FIR), que ganó las elecciones municipales provinciales en Cajamarca en 1993 y 1995, surgió por iniciativa de miembros de estas asociaciones, liderados por Luis Guerrero, quien fue de 1983 a 1991 director de la ONG Equipo de Desarrollo Agropecuario de Cajamarca-Centro de Investigación y Educación para el Desarrollo (EDAC-CIED). El movimiento estableció alianzas con algunos miembros de las elites locales desencantadas de los partidos políticos, como el hacendado Augusto Ziing, sobre la base de una postura común de considerar a los municipios como actores principales de un proceso de democratización y del desarrollo económico y social.

El tránsito de integrantes de ONG dedicados a actividades de promoción a postulantes a cargos públicos se debe, en parte, a que ellos reconocen la ausencia de

actores estratégicos, partidos y movimientos sociales. Los independientes, entre ellos, empresarios, docentes universitarios de larga trayectoria, profesionales exitosos en sus actividades privadas o vinculados a las tareas del desarrollo adquieren desde principios de los años noventa una mayor visibilidad social. La mayoría tuvo un pasado partidario del cual reniega abiertamente o del que toma distancia. Los márgenes de crítica respecto a las organizaciones que integraron dependen de los niveles de acercamiento con el gobierno de Fujimori y del efecto que puede tener un discurso antipolítico. El período que se abre obliga a desligarse de la trayectoria anterior y al mismo tiempo ofrece oportunidades para aprovechar el "capital social" acumulado en relación con redes y contactos, conocimiento de las necesidades de la comunidad, capacidad de formular propuestas y de plasmar o renovar liderazgos.

Quienes provienen de las ONG están en condiciones de ofrecer un discurso democratizador. Los conocimientos adquiridos y la experiencia de trabajo hacen que puedan ubicar una propuesta descentralizadora que se mueva simultáneamente en dos planos: el de la formulación del problema en términos generales y el de las prioridades de los espacios locales en los que actúan. Pueden transmitir, entonces, la idea de que los postulantes a alcaldes, de llegar al municipio, servirán como efectivo contrapeso respecto al gobierno central, con el cual están en condiciones de establecer un vínculo de negociación. Esta actitud se traducirá en el acompañamiento de obras realizadas por las entidades desconcentradas del Estado, diálogo acerca de reivindicaciones surgidas de la comunidad y discrepancias cuidadosamente calculadas con el titular del Ejecutivo en el caso de que estas demandas no sean atendidas.

Las personas provenientes de ONG propugnan la idea de un proyecto estructurado, tomado de los lineamientos de la cooperación técnica internacional, que contrasta con los márgenes de improvisación de otros postulantes independientes. Como señala el presidente del FIR, Abel Díaz, este grupo

surge como un movimiento independiente, sin ideologías pero sí con precisiones claras y desde un principio consideramos que los extremismos del neoliberalismo y del estatismo no son la solución, de allí que asumimos los principios del desarrollo humano sustentable, la concertación, el Estado de Derecho como el marco general de acción (Díaz 1997).

Además, este grupo tiene la ventaja de ofrecer una línea de acción administrativa que, en lugar de las cuestionadas burocracias municipales, recurre al apoyo de las ONG, que ofrecen estructuras más flexibles, mayor capacitación y redes que les permiten llegar a zonas rurales generalmente marginadas o excluidas de las políticas municipales. Finalmente, los estilos de actuación de las ONG -cuando algunos de sus integrantes llegan al gobierno local- ponen a disposición metodologías probadas de seguimiento de proyectos y planes y de medición de impacto. Lo técnico puede traducirse en político.

En efecto, la profundización de una experiencia de desarrollo con la comunidad muestra también los niveles de receptividad encontrados, el grado de consolidación de las alianzas establecidas, la afirmación de liderazgos con vigencia social, el establecimiento -en ocasiones- de relaciones de clientelismo y la identificación, la promoción o la cooptación de dirigencias emergentes. Estas últimas encuentran en las capacitaciones ofrecidas por las ONG o el gobierno local oportunidades de adquirir una proyección que no alcanzarían de moverse únicamente con los recursos y vínculos de su grupo de referencia.

El FIR comparte con otros movimientos independientes el hecho de tener una estructura flexible, ya que carece de instancias intermedias compuestas por militantes con los cuales deben establecerse vínculos de lealtad sobre la base de propuestas ideológicas o relaciones personales. Este estilo se presenta como una nueva forma de hacer política que libera de los modos tradicionales de actuar de los partidos. Éstos, en palabras de Díaz, "estaban acostumbrados al populismo y al clientelaje". La versatilidad del movimiento les permite cambiar sin costo sus definiciones según las coyunturas (lo que no podría hacerse en una organización partidaria), pero conduce hasta el extremo la personalización de la política.

Este grupo comienza a depender casi exclusivamente de las definiciones y gestos de su líder, Luis Guerrero. En teoría, existe una propuesta aglutinadora; en los hechos, la dinámica del movimiento comienza a girar alrededor del caudillo. La continuidad del mismo programa fundamentado en el desarrollo humano sustentable y la concertación están sujetas al triunfo del FIR y éste, a su vez, a la presencia de Guerrero, aun cuando para las elecciones de 1998 se ha anunciado la presentación de otra candidatura, la del general (ir) Jorge Hoyos Rubio.

En la práctica, estos nuevos movimientos combinan la experiencia política pasada de sus integrantes con su posterior tarea en las ONG. Una trayectoria partidaria previa les permite manejar con habilidad alianzas y lealtades, y contar con una red de personas con las que durante décadas han trabajado y experimentado una misma evolución, lo que otorga seguridades en torno a la opción emprendida.

La experiencia partidaria anterior facilita la identificación de las estrategias por emplear para desacreditar a un adversario, conocer el tono y las palabras adecuadas para dirigirse a distintos sectores sociales y en especial a los de procedencia popular, tener noción del tiempo para manifestarse con contundencia, preferir el pronunciamiento prudente o mantenerse en el silencio.

Quienes provienen de la izquierda están en buenas condiciones de rescatar una prédica antielitista y de propugnar una idea de consustanciales a su mensaje y a su práctica anterior, aunque ahora estén al servicio de un discurso oficialista que preconiza las virtudes de la nueva etapa inaugurada por este gobierno. El discurso fundacional que esgrimieron los grupos de izquierda puede transformarse en sus contenidos para señalar el advenimiento de una nueva etapa con el inicio del gobierno de Fujimori.

La experiencia política permite medir los grados de acercamiento aconsejables respecto al régimen de acuerdo con las coyunturas, saber hasta dónde apoyar y cuándo ha llegado el momento de establecer una distancia. El trabajo que realizaron en ONG resulta decisivo para enfatizar con niveles de credibilidad la importancia de los espacios locales, para mantener y profundizar las relaciones con la comunidad y permanecer activos y con perfil bajo. Con esta estrategia, cuando deciden nuevamente disputar el poder, aparecen desvinculados de sus afiliaciones políticas pasadas y pueden irrumpir como una novedad en el espectro de opciones disponibles en la provincia.

Llegado al gobierno municipal, el FIR promueve no sólo un proceso de reforma administrativa y de desburocratización sino que también emprende la búsqueda de la democratización del gobierno local, a través de la descentralización de sus funciones y

la incorporación de la participación vecinal. Se realiza la elección de los alcaldes vecinales y de los centros poblados menores, instancias que la vigente Ley Orgánica de Municipalidades considera como municipalidades delegadas, cuyo ámbito de acción se delimitó previamente con la participación de la comunidad.

LA CONFUSA LÍNEA ENTRE CONFLICTOS PERSONALES Y POLÍTICOS

Si bien los actores sociales y partidarios están en su mayor parte debilitados y, en el mejor de los casos, en recomposición, esta circunstancia no impide que existan movimientos de independientes que intervienen activamente en la vida política de Cajamarca. Los conflictos se dan a escala provincial pero rebasan este marco por la condición de Luis Guerrero de ser al mismo tiempo alcalde provincial y presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (Ampe)⁴. Conviene en esta sección hacer referencia a las estrategias y perspectivas de los movimientos y líderes del departamento y la proyección nacional que ellos pueden alcanzar.

El FIR ingresó en la vida política cajamarquina en 1993, ganó las elecciones municipales por su capacidad de establecer alianzas con personalidades locales y en parte con ayuda, porque el APRA o los independientes que en el pasado habían estado vinculados a esta organización presentaron tres candidaturas: las de Agüero, Gálvez y Arroyo. Una propuesta renovadora y la dispersión de sus adversarios facilitó el triunfo electoral del frente. En 1995 Guerrero ganó los comicios municipales por un margen reducido de votos, perdiendo en la ciudad de Cajamarca.

El enfrentamiento se dio con el Movimiento Independiente Cajamarquino (MIC), liderado por Francisco Arroyo, quien ahora es gerente de la subregión. Lo que fue una campaña electoral de enconados enfrentamientos se convirtió poco tiempo después en una rutina de querrela de competencias, mutuas recriminaciones y obstáculos que interfirieron en la realización de políticas sociales, ya que no es posible lograr niveles mínimos de consenso en un clima político enrarecido por la exacerbada polarización.

⁴ La gestión de Guerrero en Ampe, sus propuestas y sus enfrentamientos políticos no son tratados en este trabajo sino como marco de referencia. Una investigación que estamos desarrollando sobre movimientos de independientes y estilos de hacer política tratará el tema con mayor detenimiento.

Los dos cargos de mayor responsabilidad en la zona son ocupados por enemigos políticos, responsables de los movimientos que seguirán enfrentándose en las elecciones municipales de 1998. De esta manera el gobierno trata de mantener el control político de la zona. En este marco los protagonistas locales han tenido que hacer cambios o reacomodos respecto a sus posiciones anteriores.

El FIR surge asumiendo el discurso predominante en el gobierno y en la sociedad en las elecciones de 1990 y sobre todo después del golpe de abril de 1992, referido al carácter irreversible de la decadencia de los partidos políticos a los que se responsabiliza de la crisis política, económica y social de los años ochenta. Como señala Díaz,

vimos que la crisis política de los partidos no era coyuntural sino que ésta obedecía a la crisis de sus proyectos políticos y su organización elitista, antidemocrática, que había demostrado al pueblo que cuando tuvieron oportunidad de ser gobierno fueron incapaces de solucionar los problemas estructurales de nuestro país (Díaz 1997).

En los años posteriores el FIR apoyó al gobierno al mismo tiempo que presentaba su proyecto como independiente. Se pronunció por el "sí" en el referéndum de 1993 bajo la consideración de que se trataba de un paso necesario para la estabilidad política y que la nueva Constitución -con algunos de cuyos capítulos mantenía discrepancias- tenían la virtud de terminar con el Estado empresario y responsable del desarrollo económico. Las objeciones a la nueva carta radicaban sobre todo en el distrito nacional único, que en los hechos debilitaba las representaciones regionales y provinciales, pero el movimiento atribuía la responsabilidad de estas disposiciones tanto a la mayoría como a la oposición.

La definición principal del FIR, como se ha visto, es la opción por el desarrollo humano sustentable, propuesta a la que se le otorgan las virtudes de buscar al mismo tiempo la eficiencia de la empresa, la equidad de las políticas sociales y la sustentabilidad del medio ambiente. La concepción de Amartya Sen del desarrollo asociado a la expansión de capacidades y derechos se vuelve un concepto clave que

se utiliza inapropiadamente para deslindar posiciones con las corrientes principales en las que se organiza la confrontación de ideas sobre el orden deseado en la sociedad.

EL FIR no promueve políticas reduccionistas, ni economicistas que responden a la lógica de los neoliberales, ni políticas ecologistas al estilo de los verdes, ni políticas que busquen el igualitarismo socializante a partir del Estado (Díaz 1997).

Estas definiciones por la negación permiten a este frente ser flexible cuando se ubica en la coyuntura. La apuesta por el largo plazo y la renuencia a situarse en las opciones tradicionales conviene para asumir posturas que otorgan mayores créditos en cada momento político, al mismo tiempo que le reivindica la originalidad de un planteamiento.

El discurso contra los partidos lleva a los miembros del FIR a sostener la reticencia a asumir un funcionamiento orgánico; así, las decisiones quedan en manos del líder o de los principales dirigentes. Crean, entonces, su propio "círculo de hierro" de la oligarquía dirigente, a la que se refería Michels en su influyente trabajo sobre los partidos políticos. En los comicios de 1995 apoyaron la reelección de Fujimori. Personas de distintas orientaciones que se entrevistaron con Guerrero sostienen que él tenía expectativas -y probablemente ofertas- de integrar la plancha presidencial. En las elecciones municipales de 1995 contó con el apoyo del gobierno y esta alianza política desembocó incluso en el retiro de algunas candidaturas distritales como la de Manuel Vásquez en el caso de La Encañada. El FIR presentó un candidato del oficialismo y Vásquez triunfó de todas maneras postulando por una lista independiente.

Sin embargo, el FIR asumió posteriormente una posición que lo distanció del gobierno central. Guerrero salió electo presidente de Ampe con los votos de los alcaldes de Cambio'90 y otras autoridades locales. Ampe le otorgó protagonismo político pero sólo a condición de que combinase relaciones de negociación con pronunciamientos opositores respecto al gobierno.

El discurso descentralista congrega voluntades y al mismo tiempo obliga a tener una actitud independiente y a marcar discrepancias que se van haciendo cada vez

más sostenidas y profundas con el gobierno central. El Poder Ejecutivo realiza lo principal de su política social a través del Ministerio de la Presidencia y sus entidades dependientes. Esta concentración de poder contrasta con el retaceado presupuestado que se les asigna a los municipios. Una reivindicación consustancial a Ampe es reclamar por mayores recursos y al mismo tiempo defender fueros y atribuciones.

El perfil independiente de Guerrero respecto al gobierno cobró una mayor definición. Probablemente, el nombramiento de Francisco Arroyo en la subregión fue un intento de Fujimori y sus allegados de erosionar desde la provincia en la que gobernaba Guerrero lo que éste podía ir ganando a escala nacional. Constituía también una señal dada desde el Ejecutivo sobre la desconfianza al surgimiento de nuevos liderazgos y en torno al costo de plantear discrepancias respecto del poder central.

En Cajamarca la reivindicación referida a la entrega de lo recaudado por el canon pagado por Minera Yanacocha y otras empresas a la provincia era un tema que no podía ser pasado por alto. Guerrero realizó pronunciamientos públicos al respecto en actos en los que intervinieron también líderes de la oposición como Javier Alva Orlandini. Cuando se concretaron las amenazas a la libertad de prensa y se destituyó a los miembros del Tribunal Constitucional, el FIR anunció su ruptura con el gobierno. El movimiento consideró que

los logros a nivel macroeconómico del gobierno están en peligro por el estilo autoritario que no respeta la institucionalidad, la democracia, la libertad, los derechos humanos, que no descentraliza el Estado (Díaz 1997).

Los miembros destituidos del Tribunal Constitucional -Manuel Aguirre Roca, Delia Revoredo y Guillermo Rey Terry- fueron declarados Huéspedes Ilustres de la Ciudad.

El FIR aspira a constituirse en un eje que articule movimientos de distintas regiones del Perú, para adquirir proyección nacional⁵. El cargo de Guerrero en Ampe le dio una posición, de expectativa, capacidad de convocatoria y contactos con otros líderes. Al mismo tiempo, el FIR debe ganar las elecciones de 1998 si quiere mantener su política de desarrollo humano sustentable y de concertación⁶.

El rival político de Guerrero -Arroyo, líder del MIC- utiliza un discurso de confrontación con el FIR y trata de mostrar que no es incondicional al gobierno. No niega su procedencia aprista y atribuye su expulsión de este partido a maniobras de dirigentes provinciales, a la hostilidad de algunos ex-congresistas y a la negligencia de la dirección nacional que no quiso en su oportunidad intervenir en pleitos locales. Sostiene que cuenta con el apoyo de los que fueron adherentes de partidos -el APRA, Acción Popular, grupos de izquierda- y que con la misma intención de una convocatoria plural espera contar con el apoyo de Cambio '90. Muchos de quienes proceden de organizaciones políticas, manifiesta Arroyo, concurren a las reuniones de su movimiento o le expresan personalmente apoyo. Acusa a Guerrero de inconsecuencia política, ya que procediendo de la izquierda se define en los primeros tiempos del FIR por el neoliberalismo y ahora ha pasado a una política de oposición. Señala que él, en cambio, ha mantenido de manera constante una orientación socialdemócrata y, a sabiendas de ello, el gobierno lo ha convocado. Acepta, sin embargo, que su cargo en la subregión puede responder a una decisión del Ejecutivo de hacerle contrapeso a la gestión de Guerrero.

Sostiene Arroyo que en su responsabilidad de dirigir la subregión evita que haya superposición de tareas entre los distintos sectores del Estado, logrando que la política social en Cajamarca se realice con eficacia.

Arroyo manifiesta desconfianza hacia las ONG, aunque hace excepciones con CARE e Intermediate Technology and Development Group (ITDG). Sostiene que aquéllas enfatizan sus propios programas de fortalecimiento institucional en detrimento

⁵ El movimiento Perú Ahora, promovido por los alcaldes de Huancavelica, Iquitos e Ilo ---creado en los primeros meses de 1998- procura tener proyección nacional, pensando en las elecciones presidenciales del 2000. Queda por saber si esta iniciativa se sostendrá, ganando capacidad de convocatoria y resolviendo sin conflictos y escisiones los problemas de liderazgo.

⁶ Con posterioridad a este artículo, el 11 de octubre de 1998 resultó ganador de las elecciones municipales provinciales en Cajamarca Hoyos Rubio, del FIR, con el 38,6% de los votos. Arroyo, del MIC, fue respaldado por el 31,2% de los electores

de la prestación de servicios a la comunidad, que presentan informes solventes que no se corresponden con las actividades realizadas -sobrestimando especialmente las de capacitación y que por los altos sueldos de sus integrantes, entre otras razones, la relación entre inversión y rendimiento es muy débil. Acusa al gobierno provincial de evasión tributaria y de corrupción. Opina que Guerrero no es consecuente con sus políticas ambientalistas al orientar la expansión urbana a tierras destinadas a uso agrícola y al construir carreteras de acceso a la ciudad sin reservar cordones ecológicos ni reforestar.

Atribuye la derrota experimentada por su movimiento frente el FIR al apoyo que Guerrero tenía del gobierno central, que lo ayudaba con la entrega de tractores, la inauguración de obras y la donación de ropa. En cambio, ahora, como gerente de la subregión, Arroyo entiende que tiene presencia definida en el campo. "No hay día en que no lo visite", dice, y reconoce que su cargo le servirá para conquistar votos en el medio rural.

Arroyo da la impresión de ser un político hábil, que se maneja en varios registros a la vez: el representante del gobierno central y por tanto la verdadera autoridad de la provincia; sostiene un discurso que no hostiliza a los partidos políticos; se enfrenta a las ONG y al mismo tiempo da la imagen de que puede ser una alternativa de desarrollo aunque sus planteamientos son imprecisos. Señala que no ha cambiado sus orientaciones políticas básicas, por lo que su convocatoria a la subgerencia de la región se ha debido exclusivamente a sus méritos personales. Y finalmente manifiesta abiertamente su interés por ser candidato en los comicios municipales de 1998, admitiendo las ventajas que para ello tiene el ocupar un cargo de gobierno.

El conflicto entre el FIR y el MIC está particularmente exacerbado porque los integrantes de estos movimientos mantienen pleitos políticos y personales desde sus años de militancia universitaria en los setenta, enfrentamientos que en algunas ocasiones fueron violentos. Resulta complejo discernir entre discrepancias de orientación sobre el actual momento político y viejos odios y rencillas; en el caso particular de Arroyo, ambos planos parecen superponerse. En sus efectos inmediatos, puede entenderse mejor por qué los representantes del Estado no acuden a la mesa

de concertación y las dificultades aparentemente insalvables para que esta situación tenga un desenlace positivo.

En Cajamarca parece que las lealtades personales condicionan en parte las opciones políticas. Un grupo de personas puede dar en bloque giros bruscos en su orientación sin mayores cuestionamientos. En sociedades más institucionalizadas serían rupturas y disidencias en las que se plasma un nuevo discurso, y en muchos casos experiencias dramáticas en el plano personal. En una situación de extrema volatilidad, en cambio, un desplazamiento que es dado al mismo tiempo por un entorno cercano de amigos y compañeros se percibe como una línea continua cuando para un observador externo se trataría de redefiniciones radicales o de caídas en la incoherencia.

En Cajamarca, los integrantes de un partido político de izquierda radical constituyen una ONG cada vez más influida por las ideas del desarrollo alternativo y finalmente constituyen un movimiento que busca y consigue el apoyo de un gobierno de orientación conservadora. La confianza en los amigos de largos años es lo que importa en definitiva. De la misma manera, una corriente opositora a las autoridades municipales puede reivindicar una filiación aprista, encarar una suerte de reciclaje vinculándose al gobierno de Fujimori y mantener relativamente intocados los vínculos en los que se sustentaba su anterior agrupación política.

El peso de las lealtades cae con toda su fuerza en la definición de los antagonismos. Es cierto que los partidos y los grupos de interés exacerbaban en ocasiones la animadversión hacia otros. Sin embargo, daban un marco de racionalización en el que los límites del conflicto se redefinían, obligando en ocasiones al establecimiento de acuerdos explícitos o implícitos por razones coyunturales o de largo plazo. Vista en perspectiva, la frase "En la política nunca está dicha la última palabra" tiene un contenido de tolerancia que seguramente no imaginaban quienes la formularon inicialmente.

Cuando se han perdido -para decirlo en términos de Lechner- "mapas cognitivos" de la política, los conflictos suman rencores acumulados en el decurso de los años con la pretensión de imponerse autoritariamente en el presente, expresan sentimientos

encontrados que no pueden superarse de manera creativa. Se trata de algo distinto de un conflicto entre caudillos. En el límite del razonamiento, las distancias o cercanías respecto del gobierno pierden buena parte de su capacidad explicativa. Quizás en la política no hay puntos de retorno. No es lo mismo el clientelismo de una sociedad tradicional o en vías de modernización -en donde a fin de cuentas, los vínculos son en buena parte instrumentales Y. por lo mismo, negociables que las disputas surgidas entre líderes que han perdido las convicciones ideológicas que sostuvieron alguna vez con vehemencia. La decadencia de los partidos no promueve solamente relaciones basadas en el puro cálculo político sino que sitúa a individuos y a grupos ante materiales más complejos, vivencias, emociones, recuerdos, desde los cuales surgen las definiciones. No es que se pase de las pasiones a los intereses sino que estas dos dimensiones ya no tienen cómo separarse.

EL DISCURSO ENTRAMPADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En los trabajos sobre el tema de los gobiernos locales surge como una afirmación de sentido común el planteamiento de que una política descentralista y el incentivo a la participación de los ciudadanos fortalecen el proceso de democratización. Sin embargo, se suele hacer un traslado demasiado apresurado entre democratización y democracia. Se deja pendiente el concepto de representación, que -como veremos- no se contrapone al de participación sino que ambos se fortalecen mutuamente. No se toma en consideración tampoco con suficiente fuerza a las instituciones del Estado de Derecho, que en el análisis predominante aparecen apenas en la descripción del contexto y no como marco deseable para organizar la convivencia ciudadana.

De tanto afirmar la cercanía del gobierno municipal con sus vecinos se relativiza la importancia del régimen político; a veces, da la impresión de que la democracia será un resultado final -por lo mismo, diferido- de la vigencia de la vida cívica en los espacios locales. La democracia, según este razonamiento, no es una construcción institucional sino que surge por acumulación o superposición de lo que se va logrando en el ámbito municipal.

No es de extrañar, entonces, que algún alcalde llegue a afirmar que la ampliación del espacio público se resuelve por el lado de la extensión de los

liderazgos, entendiendo que la capacidad de Fujimori de actuar con intuición y rapidez debe ser tomada como estilo de acción por otras personalidades que operan en las escalas provincial y distrital. Por supuesto, el surgimiento de nuevos liderazgos promueve, en una situación de desinstitucionalización y la creación de referentes para actores sociales que los ayudan a vincularse a la vida política. Sin embargo -y desgraciadamente, no resulta ocioso decirlo vistas las discusiones de algunos expertos en temas municipales-, el problema no es solamente la necesidad de nuevos conductores sino de cambios en los propios estilos de conducción.

Esta exigencia requiere responder a la pregunta sobre en qué medida quienes asumen posiciones de poder o de influencia están abiertos a la discusión y a la delegación de atribuciones, y tienen la inteligencia y la preocupación suficientes para fortalecer las instituciones de la sociedad, sin invocarlas y desconocerlas al mismo tiempo, como se hace con frecuencia.

Sabemos que la participación tiene una compleja vinculación con la cultura democrática. Una relación adecuada entre una y otra supone, como señala Putnam (1993), la apropiación de un conjunto de normas y valores formalizados o no y de redes entre los sujetos que crean un "capital social" que fomenta valores de confianza entre los ciudadanos y facilita la coordinación y la cooperación de los individuos. En el mismo sentido, Held (1992) señala que una democracia que toma en cuenta dimensiones participativas intensifica el sentido de eficacia política, reduce la percepción de enajenación respecto a los poderes centrales y contribuye a la formación de una ciudadanía activa y perspicaz, con capacidad de intervenir con oportunidad y lucidez en los asuntos del gobierno.

Pensando en términos locales, Chirinos (1997) señala acertadamente que la participación ciudadana en esta escala requiere organizaciones consolidadas y mecanismos de comunicación desde los municipios en torno a las decisiones tomadas y a las acciones propuestas. Las organizaciones consolidadas son aquellas que tienen formalizadas sus estructuras internas y autonomía en relación con otros agentes de la sociedad, recurren a procedimientos establecidos, eligen en períodos regulares a sus dirigentes y tienen definidos los niveles de articulación con sus integrantes. Las estructuras de comunicación, por su parte, demandan que los municipios difundan información y que la población se encuentre enterada de los recursos disponibles y su

manejo, del presupuesto, de los proyectos y los problemas principales de la zona. Por otra parte, deben existir canales estables de diálogo entre las autoridades y la ciudadanía.

Quizá las exigencias planteadas por este autor son demasiado altas. En la experiencia de Ilo se ha visto que la trama organizativa no se sustenta en los compromisos desprovistos de plazos sino en la entrada y salida a distintas iniciativas de gestión. En nuestro criterio, la experiencia de que los ciudadanos se involucren en la gestión local es valiosa si se disipa el sueño o el equívoco de la participación plena con dedicación total.

En cambio, si no hay esfuerzos por el surgimiento de estructuras de comunicación entre autoridades locales y vecinos, las concertaciones que se proclaman no expresan sino consensos pasivos. En efecto, las decisiones adoptadas no toman en cuenta la opinión de organizaciones o de personas en asuntos que las afectan directamente, por lo cual no se amplía el movimiento social comprometido con la gestión del gobierno local, aunque se proclame enfáticamente que éste es uno de los principales objetivos de alcaldes y regidores.

Las discusiones preocupadas por el tema de la descentralización deben evitar la simplificación o la retórica cuando consideran las relaciones entre participación y representación -o, en términos más impactantes e imprecisos, entre democracia directa y democracia representativa-. En efecto, la participación y la representación no constituyen dos polos enfrentados. Por el contrario, la mayor extensión de la participación aumenta el número de instituciones representativas. Un proceso dirigido a que la población se involucre más con la gestión promueve el surgimiento de organismos de control, fiscalización y canalización de demandas desde la sociedad a las autoridades. Se multiplican, entonces, las elecciones y delegaciones, a lo que se suma un seguimiento más acucioso sobre quienes están en condiciones de gestionar directamente o de decidir.

Una extraña suerte parecen correr los discursos de la participación defendidos por las autoridades de los gobiernos locales y los expertos en el tema: cuanto más se la invoca, más se empobrece su significado, porque se la ha desprovisto de los

contenidos vinculantes de una relación social entendida democráticamente. Superar esta limitación exige pensar tanto en compromisos con las instituciones existentes como en la creación de nuevas instancias de diálogo entre autoridades y sociedad.

Quizá las dificultades de interpretación encontradas citando se analiza la realidad de los gobiernos locales en buena parte radiquen en el hecho de que prevalece el discurso de los técnicos, los expertos y los consultores. El aporte de ellos es imprescindible para encarar temas de gestión y desarrollo, evitar improvisaciones, conciliar los objetivos propuestos con los recursos disponibles, evaluar el impacto de lo logrado, proponer rectificaciones oportunas. Sin embargo, como señala Camou, es importante tomar en cuenta que a través de intrincadas redes que vinculan organismos multilaterales, gobiernos, fundaciones privadas, asociaciones sin fines de lucro,

la gran mayoría de los "analistas simbólicos" ligados al proceso de elaboración de políticas operan como catalizadores del consenso, o si se prefiere usar otros términos como formadores de hegemonía y en última instancia como soportes sustantivos de la gobernabilidad democrática de la sociedad (Camou 1997).

Es una realidad que llegó para quedarse, es cierto. Pero no agota ni los caminos de interpretación ni el contenido de los discursos, aunque a veces éstos parecen tener vocación totalizadora. En la sociología peruana ocurren singulares desencuentros entre, por ejemplo, las lúcidas interpretaciones de los cambios en la sociedad rural⁷ y la urbana y la poca disposición de otros autores para aventurarse en interpretaciones políticas que vayan un poco más allá de lo que dicen las personas investidas de un cargo en la estructura de poder, con quienes se ha establecido un vínculo en términos profesionales y personales. Los estudiosos no estamos a la altura de las exigencias que supone pensar en la recuperación de la democracia.

En el Perú de estos años están surgiendo movimientos que se articulan con criterios flexibles, algunos provenientes de las provincias, otros con aspiraciones de proyección nacional como Vamos Vecino y Somos Perú⁸. La política se renueva en

⁷ Pensando en recientes trabajos, Monge, Degregori, Del Pino, Coronel, Diez y Zapata, entre otros.

⁸ Los movimientos políticos liderados por independientes que son personalidades que han logrado tener proyección nacional o pueden conseguirla a través de los medios y con visitas a provincias han sustituido

sus formas porque no se avizora una recuperación de las estructuras partidarias. Se expresarán de otra manera viejos problemas como los relativos a las correlaciones de fuerzas, definiciones, deslindes, compromisos, conflictos, negociaciones, acuerdos.

Asistimos a una realidad compleja y cambiante; para comprenderla en sus variadas dimensiones, se requiere rigor e imaginación. Si se sigue con la orientación actual, sospecho que tendremos análisis políticos generales o algunos pormenorizados para el caso de Lima pero se detendrá este movimiento de interpretación al llegar al nivel de otras provincias. Estamos situados ante la extraña paradoja de que muchos defensores vehementes de prédicas descentralistas empujan a la centralización de la política porque cierran las vías para pensarla en términos nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

BALLÓN, Eduardo

1996 "ONG, sociedad civil y desarrollo". En *Los desafíos de la cooperación*. Lima: Desco.

BEAUMONT, Martín, Julio Camero y María del Carmen Piazza

1996 *Políticas sociales y ONG*. Lima: Desco.

CAMOU, Antonio

1997 "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina". *Nueva Sociedad* 152, Caracas.

CHIRINOS, Luis

1997 "Notas sobre la participación vecinal en los municipios". Ms.

a los partidos en las tareas de mediación. Su presencia marcará la vida política peruana en los años que vienen. Éste es el tema de nuestras preocupaciones actuales de investigación.

DÍAZ, Abel

1997 "Algunas precisiones". *Noticias de la Semana*, año 1, nº 48, agosto. Cajamarca.

FERNANDES, Rubem César

1994 *Privado aunque público. El tercer sector en América Latina*. Washington, D.C.: CIVICUS.

GROHMANN, Peter

1997 "Los movimientos sociales y el medio ambiente urbano". *Nueva Sociedad* 149, Caracas.

HELD, David

1992 *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

HOPENHAYN, Martín

1994 *Ni apocalípticos, ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

JELIN, Elizabeth

1997 *Hacia una cultura de la participación y la ciudadanía: desafíos para un mundo más equitativo*. Buenos Aires: UBA, Conyctet.

PUTNAM, Robert

1993 *Making Democracy Work. Modern Italy*. Princeton University Press.

REILLY, Charles

1994 "Los topócratas, los tecnócratas y las ONG". En Charles Reilly (comp.), *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos*

municipales en la democratización latinoamericana. Fundación Interamericana, Arlington, Virginia.

SCHEDLER, Andreas

1992 "Condiciones y racionalidades de la concertación social. Una revisión del debate latinoamericano". *Estudios Sociales* 23. Chile, Flacso.

TOMASSINI, Luciano

1996 "Gobernabilidad y políticas públicas". Ponencia presentada al seminario internacional *Gobernabilidad democrática: una perspectiva democratizadora*. Santiago: Universidad de Chile.

WAHL, Peter

1997 "Tendencias globales y sociedad civil internacional, ¿una organización de la política mundial?" *Nueva Sociedad* 149. Caracas.