

Número 1

PROPUESTA CIUDADANA

ILAVE

espejo del Perú

Elaborado por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

PROPUESTA CIUDADANA

Número 1
Octubre 2004

Es una publicación del
Grupo Propuesta Ciudadana

Directorio:

Miyaray Benavente
Directora ALTERNATIVA

Rubén Ocampo
Presidente ARARIWA

Mark Zeisser
Director CBC

Félix Wong
Director CEDEP

Federico Tenorio
Director CEDEPAS

Alipio Montes
Presidente y Director CEDER

Maximiliano Ruiz
Director CIPCA

Juan Rheineck
Director CEPES

Molvina Zevallos
Presidenta DESCO

Rocío Romero
Directora IDS

Carolina Trivelli
Directora IEP

Presidente del Directorio:
Juan Rheineck

Coordinador Ejecutivo:
Javier Azpur

Cuidado de estilo y coordinación:
Carlos Monge / Patricia Paz / Werner Jungbluth

Diseño y Diagramación:
Renzo Espinel / Luis de la Lama

Ilustraciones:
Carlos Cruz

Presentación

Propuesta Ciudadana quiere promover la reflexión y el debate sobre temas centrales de la reforma descentralista y participativa del Estado. Las instituciones que formamos parte del Grupo estamos comprometidos en el apoyo a distintos sectores de la sociedad civil, en la perspectiva de mejorar su aporte y compromiso con esta reforma democratizadora. Esta publicación trimestral es un nuevo instrumento para aportar hacia ese objetivo.

Nuestra aproximación al proceso de reforma parte de la constatación de que nuestra limitación fundamental para consolidar y profundizar el régimen democrático es la exclusión de amplios sectores de la población de sus derechos básicos. Consideramos que la descentralización y la participación tienen una gran potencialidad para ampliar los derechos políticos y generar así mejores condiciones para el diálogo y la negociación sobre los derechos económicos y sociales.

En este primer número de la revista queremos dar continuidad a la reflexión que hemos venido promoviendo luego de los lamentables sucesos de Ilave, que culminaron con el asesinato del alcalde Cirilo Robles en abril de este año. Los documentos que presentamos en este número sintetizan el estudio realizado para Propuesta por el antropólogo **Carlos Iván Degregori**, el cual fue publicado en extenso en el N° 13 de los *Cuadernos Descentralistas*. Igualmente se hace una síntesis de un breve ensayo elaborado por el también antropólogo **Ramón Pajuelo**, sobre la evolución reciente de la dinámica social y política en Ilave.

Como bien señala Carlos Iván en sus conclusiones *"Ilave es una situación límite, pero no es un caso aislado. Expresa más bien, a diferentes niveles, la crisis de los gobiernos locales, del proceso de descentralización y de la transición democrática en general"*. Compartimos esta percepción y por eso el título de este número *Ilave: espejo del Perú*. Es importante tratar de entender lo sucedido y sacar lecciones que nos permitan hacer las modificaciones que la consolidación de nuestra democracia requiere. A pocos días de las elecciones complementarias nos parece necesario plantear algunos temas centrales que explican esta compleja problemática social, política y cultural.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:



Ilave, espejo del Perú

Los sucesos de Ilave de abril del presente año desnudaron brutalmente la realidad de un Estado que excluye en distintos grados a amplios sectores sociales en regiones y espacios locales, en donde la exclusión política coincide con la carencia de derechos sociales, económicos y culturales básicos. La paralización y el conflicto que incluyeron el condenable asesinato del alcalde, Cirilo Fernando Robles Callomamani, evidenciaron fallas estructurales muy profundas así como deficiencias de diseño y gestión institucional que dificultan cada vez más la gobernabilidad democrática del país.

La crisis mostró también los efectos negativos que resultan de las disputas de poder local, motivadas en esos escenarios por el objetivo de controlar los recursos y por las influencias que dichas posiciones de poder permiten.

Ilave evidenció, una vez más, la crisis de representación y legitimidad de nuestros partidos políticos, su ausencia en amplias zonas de nuestro territorio y su incapacidad para articular intereses sociales diversos. Nos confrontó, también, con la fragmentación y la dispersión de nuestra sociedad civil, con la debilidad de los gremios regionales y nacionales, y las pocas capacidades e insuficiente trabajo local de múltiples instituciones. Adicionalmente, obliga a debatir sobre las distintas experiencias de participación ciudadana alentadas por el proceso de descentralización.

El Grupo Propuesta Ciudadana, interesado en contribuir a entender los hechos y extraer lecciones que puedan aportar a la consolidación de la democracia y los procesos de descentralización y participación, pidió a Carlos Iván Degregori una investigación que ayudara a comprender Ilave en la perspectiva de los desafíos que supone para la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización.

En este primer número de **Propuesta Ciudadana** presentamos un resumen de su aproximación a los sucesos de Ilave. Se empieza por el contexto sociopolítico y electoral de Ilave, luego se presenta una cronología de los hechos y, posteriormente, se avanza en una explicación que busca contribuir a desentramar la transición democrática y, específicamente, los procesos de descentralización política y participación ciudadana. Por último, se presentan conclusiones y recomendaciones.

Un Estado que excluye en distintos grados a amplios sectores sociales en regiones y espacios locales, en donde la exclusión política coincide con la carencia de derechos sociales, económicos y culturales básicos

La provincia de El Collao, en una frase, puso al Perú frente a su espejo, sintetizando muchos de los conflictos y vacíos que lo amenazan.

1. Contexto sociopolítico y electoral de Ilave

Ilave es la tercera ciudad del departamento de Puno; tiene una población aproximada de 30 mil personas y registra una de las mayores tasas de crecimiento urbano de la macrorregión sur. Es la capital de El Collao, provincia que ocupa el lugar 133 entre las 192 provincias del Perú ordenadas de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano elaborado por PNUD en su informe de 2002.

Los comerciantes ganaderos constituyen el sector más importante de la elite local. Sin embargo, la gran mayoría de la población está compuesta por campesinos minifundistas agrupados en centenares de comunidades, parcialidades, centros poblados y concejos menores.

En 1992 se realizaron las primeras elecciones municipales en El Collao. En ellas resultó vencedor el candidato de Izquierda Unida, Gregorio Ticona, quien venía de ser alcalde por IU del distrito de Pilcuyo. Ticona había sido dirigente de la Federación Campesina y Aymara “Túpac Katari” y de la Federación Departamental de Campesinos de Puno.

En 1995 ganó nuevamente las elecciones en El Collao, pero esa vez postuló en la lista del Frente Independiente Juntos por Obras (FIJO). En 1998, resultó alcalde provincial de Puno, mientras que en El Collao triunfó su hombre de confianza, José Antonio Maquera, con 21,75% de los votos, apenas 0,2% de ventaja sobre el protagonista central de los sucesos de abril, Cirilo Fernando Robles Callomamani, candidato de Fraternidad Regional (FR). Alberto Sandoval, de UPP, quedó relegado al cuarto lugar.

En el 2000, Ticona fue elegido congresista por Somos Perú, recibiendo 20,162 votos preferenciales. Meses después fue seducido y convertido en tráfuga por Vladimiro Montesinos.

Un año después del exitoso salto de Ticona al escenario político nacional, Cirilo Fernando Robles decidió seguir sus pasos y postuló al Congreso en la lista del FREPAP, pero no tuvo éxito pese a su elevado voto preferencial.

Para las elecciones municipales del 2002 en El Collao, Cirilo Robles se reubicó en Unión Regional (UR), un movimiento independiente fuerte, que había ganado dos alcaldías provinciales (Puno e Ilave) y 14 distritales.

Para fortalecer su candidatura, Robles se alió con un antiguo adversario, Alberto Sandoval. Sus desencuentros se remontaban a sus años universitarios, cuando Robles había militado en Patria Roja y Sandoval en Pukallacta. Ambos encabezaron la lista de UR, que se impuso a 10 competidores con cierta holgura, pero sólo alcanzaron 22,1% de votos.

2. El gobierno de Cirilo Robles y la crisis de Ilave

Los enfrentamientos entre Robles y Sandoval comenzaron desde el inicio de la gestión municipal en 2003. Ambos compartían un estilo autoritario y una propensión a resolver los problemas por la vía de la confrontación.

Robles cometió muchos errores que dificultaron su situación en el Concejo y lo aislaron de los ilaveños, especialmente de los campesinos, mucho antes de abril de 2004:

- Sin acuerdo de Concejo contrató a siete funcionarios como personal de confianza y les aumentó sus remuneraciones en 150%.
- Evitó que los regidores accedieran a información sobre la gestión municipal para impedir su fiscalización.
- No promovió mecanismos de participación y concertación.

El error más grave del alcalde fue romper la pauta de distribución entre los distritos y los centros poblados menores de las transferencias del gobierno central en la provincia, mantenida durante los tres gobiernos municipales anteriores. Estos cambios se sumaron al descontento provocado por el estilo autoritario y nada transparente del alcalde. La percepción de engaño creció frente a la negativa de convocar a un cabildo abierto en el 2004 para la rendición anual de cuentas, práctica extendida en comunidades y parcialidades.

No se demandó, sin embargo, la instalación del Concejo de Coordinación Local o la reactivación de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza

- La falta de transparencia generó dudas sobre el manejo de los recursos municipales, que eran volúmenes importantes: el FONCOMUN ascendía en el 2003 a S/. 7'763,164 y en el 2004 a 11'286,977.

El teniente alcalde Alberto Sandoval había pasado a encabezar la oposición a Robles y pocos meses después se le sumó el regidor de UR, Edgar Lope Condori, con lo que sólo quedaban cuatro regidores que apoyaban al alcalde.

Sandoval, por su parte, desplegó una estrategia en dos frentes:

- Una ofensiva legal, que terminó en una denuncia al alcalde ante la fiscalía por irregularidades. La investigación de la policía señaló a Robles y sus principales funcionarios como autores de diversos delitos, pero la Fiscalía actuó con extrema lentitud.
- Una ofensiva social, tejiendo una alianza con los tenientes gobernadores de las comunidades y con el presidente del Frente Único de Defensa de Ilave.

Con esa base social, durante los primeros meses de 2004 el teniente alcalde presionó por la realización de un cabildo abierto. No se demandó, sin embargo, la instalación del Concejo de Coordinación Local o la reactivación de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. Tampoco se interesaron en transitar el camino legal para la revocatoria del alcalde sino que optaron por la vía informal arropada como democracia directa. En el contexto de fragilidad institucional y crisis de legitimidad del régimen, la informalidad económica prevaleciente en la provincia –contrabando, comercio ganadero, narcotráfico– se traducían así en informalidad política.

Cronología de sucesos en Ilave en abril de 2004

Día / Abril

Hechos

- 2** • Cirilo Robles presenta un informe de su gestión en asamblea, en la Plaza de Armas de Ilave.
• Apagón durante la asamblea desemboca en enfrentamiento entre partidarios y opositores del alcalde. Deja 11 heridos.
- 3** • Organizaciones de Ilave paralizan actividades y exigen que se investiguen las agresiones.
- 4** • Cierran el puente internacional y bloquean la carretera Puno-Desaguadero.
• Policías que van de Puno a Ilave son agredidos por los manifestantes y conducidos a la Plaza. Les piden disculpas y los liberan.
• Los regidores de oposición solicitan por escrito al Alcalde una sesión extraordinaria, pero el Alcalde no asiste.
- 5** • El Prefecto encargado busca formar una comisión mediadora en Puno.
• Los pobladores obligan al contador de la municipalidad a realizar un informe en la Plaza de Armas. Indica que sólo quedaban 274 mil soles del FONCOMUN.
- 6** • Se forma una comisión mediadora con la Prefectura, Defensoría y Vicaría de Juli.
• La Comisión asiste a la asamblea en la Plaza de Armas de Ilave con unas cinco mil personas que piden la renuncia del Alcalde.
La Comisión explica que el cargo es irrenunciable.
- 7** • En Puno, Robles acepta solicitar licencia, con la condición que el Teniente Alcalde haga lo mismo. Denuncia un complot para asesinarlo.
• En Ilave, unas cuatro mil personas rechazan la propuesta que lleva la Comisión.
• El local de la municipalidad está tomado.
- 8** • El puente internacional de Ilave amanece soldado.
• El Frente Único de Comerciantes se pliega al pedido de vacancia de Robles y al paro.
• La Comisión compromete a Robles a apartarse de la municipalidad mientras la Contraloría evalúa su gestión. Le pide que evite ir a Ilave por seguridad.
- 9** • Cerca de la medianoche, Robles formaliza el acuerdo.
- 10** • Los ilaveños desconfían de la decisión de Robles y exigen la presencia del JNE para que oriente la vacancia del alcalde.
- 11** • En Ilave rechazan el alejamiento temporal de Robles y amenazan con bloquear toda la Panamericana Sur.
- 12** • La Comisión presenta a los dirigentes de Ilave la resolución por medio de la cual el Alcalde pide licencia y designa al regidor opositor Teófilo Contreras en su reemplazo.
- 13** • Representantes de la Contraloría y de la Defensoría viajan a Ilave para abrir la municipalidad y cumplir con la resolución de alcaldía.
• La población lo impide, reclama la renuncia de todo el Concejo y la realización de nuevas elecciones.
- 15** • Regidores de oposición convocan a sesión extraordinaria de Concejo el 22 de abril. Esperan vacar al Alcalde por ausencia a tres sesiones seguidas del Concejo.
• Unos cinco mil ilaveños llegan a la Plaza de Armas de Puno. Por primera vez surgen discursos sobre la «refundación de la nación aymara».
- 18** • El congresista Yonhy Lescano explica a la población en Ilave el procedimiento para la vacancia de alcaldes y regidores.
- 20** • Falta de quórum impide realización de la primera sesión extraordinaria del Concejo en Ilave.

- Paro contra el Gobierno Regional. 21
- Sesión del Concejo con cuatro regidores de oposición en Ilave. Se cita la siguiente para el 24. 22
- Desde Puno, el Alcalde Robles notifica con un edicto a Sandoval y los regidores, que ha convocado a sesiones los días 7, 8 y 20 de abril, pero no precisa dónde. 24
- Yohny Lescano dialoga con la población y la exhorta a desbloquear el puente internacional y a reiniciar las labores escolares.
- Se produce una sesión ordinaria del Concejo de Ilave. Sandoval convoca a otra para el 28. Sería la tercera sesión la que decidiría la vacancia del Alcalde. 25
- Contra todas las advertencias, el alcalde Robles convoca a todos los regidores a una sesión de concejo a las 8 a.m. del día 26 en su domicilio, en Ilave. 26
- La agresión de los pobladores a la vivienda de Robles impidió que él y los regidores de su entorno pudieran empezar la sesión. Ingresaron a su casa, destrozaron enseres y rodearon y golpearon al alcalde y sus regidores.
- La Policía no pudo liberar a Robles ni dialogar con los pobladores porque les lanzaron piedras y objetos contundentes.
- El comisario informa al Jefe de la Región PNP, quien solicita a la Defensoría comunicarse con la Cruz Roja Internacional y el obispo de Juli.
- En Puno se forma una comisión humanitaria para mediar y garantizar la vida e integridad física del Alcalde y los otros rehenes. Se dirigen a Ilave a la 1 p.m. sin el Prefecto. Fueron recibidos hostilmente por la población y tuvieron que guarecerse en la parroquia. La comisaría estaba rodeada.
- Un grupo de jóvenes con los rostros cubiertos golpea y tortura al Alcalde y a los regidores con palos, látigos y piedras, y los conduce a la Plaza de Armas. Después de brutales maltratos, durante varias horas, el Alcalde fallece en el frontis del palacio municipal. Su cadáver fue llevado al Puente Viejo de Ilave. A los regidores los hacen pedir perdón y los maltratan.
- El fiscal y los policías trasladan el cadáver del Alcalde a la morgue. A las 5 p.m. los miembros de la Comisión logran salir de la parroquia y retornan a Puno.
- A las 7:00 p.m. llega a Puno, desde Lima, una Comisión de Alto Nivel (CAN) presidida por Luis Thais del Consejo Nacional de Descentralización e integrada por Monseñor Elio Pérez, obispo de Juli, y Dante Vera, del Ministerio del Interior.
- A las 7:30 p.m. se inicia un ataque a la comisaría donde están detenidos varios presuntos implicados en la muerte del Alcalde. La Defensoría recomienda a la PNP y al fiscal la liberación de los detenidos, previa citación para otro día.
- En el hotel Isla Estévez, dirigentes de Ilave y regidores de oposición se reúnen con la CAN, sin arribar a acuerdos. 27
- Unas cinco mil personas acompañan los restos del alcalde al cementerio de la capital departamental. 28
- La CAN se reúne con la Defensoría, la Prefectura y el Gobierno Regional. Se acuerda plantear la convocatoria a nuevas elecciones y la conformación de un Gobierno Municipal transitorio.
- En Ilave, el señor Thais plantea a la asamblea la posibilidad de nuevas elecciones. La propuesta es aceptada, pero algunos se dirigen a la multitud en aymara y el acuerdo se revierte. La población plantea que los nueve regidores asuman la conducción del municipio. La CAN acepta la propuesta y se firma un acta de acuerdo, a pesar de los serios problemas legales que ello implica.
- La CAN retorna a Lima. 29
- El Teniente Alcalde Alberto Sandoval es notificado por la DIVINCRI de Puno para que se presente y lo hace el 4 de mayo, junto a los regidores Contreras, Mamani y Aguilar. Ese día se ordena su detención preventiva.

3. Buscando las razones:

una primera aproximación a los sucesos de Ilave

A raíz de los acontecimientos de Ilave, mucho se ha hablado de la ausencia del Estado y de la persistencia de las brechas entre el Perú oficial y el Perú profundo. Si bien esto es cierto, lo es sólo parcialmente. Más que ausencia del Estado, los hechos revelan la enorme ineficiencia de las agencias estatales para actuar en forma coordinada y evitar la superposición de funciones. A ello se suma la torpeza, desidia y falta de iniciativa de muchos agentes del Estado para interpretar creativamente y llevar hasta el límite los mandatos institucionales en aras de dar legitimidad a la gestión pública.

Más que ausencia del Estado.

los hechos revelan la enorme ineficiencia de las agencias estatales para actuar en forma coordinada y evitar la superposición de funciones

Ambos aspectos quedan en evidencia al analizar la intervención de las diversas agencias estatales que tuvieron —o debieron tener— participación en los acontecimientos.

Ministerio del Interior y Policía

Las personas entrevistadas en Ilave señalan que la actuación de la policía fue prudente y que una actitud más represiva hubiera producido un mayor derramamiento de sangre. Los integrantes del puesto policial fueron desbordados desde el primer momento por la movilización masiva y no pudieron hacer nada para salvar la vida del alcalde. Fueron atacados por la multitud que liberó a algunos sospechosos que habían detenido por el asesinato.

El Ministerio del Interior delegó en el prefecto y en la PNP de Puno el monitoreo del caso Ilave, pues concentró esfuerzos en otros conflictos simultáneos. Sin embargo, aun cuando hubieran propuesto medidas preventivas más enérgicas, el linchamiento se produjo cuando Robles decidió, intempestivamente y contra todas las advertencias, regresar a Ilave cuando el conflicto entraba en fase de resolución con la vacancia del Alcalde por inasistencia a tres reuniones sucesivas del Concejo. La posterior censura al Ministro del Interior en el Congreso aparece unilateral y desproporcionada.

La Dirección de Gobierno del Ministerio del Interior probó su obsolescencia. Según el ministerio, dentro de las limitaciones del cargo, el prefec-

to de Puno cumplió sus tareas, informó regularmente sobre los sucesos, hizo gestiones con la Fiscalía, el Congreso, la Defensoría, fue varias veces a Ilave y buscó salidas. Sin embargo, de acuerdo a nuestros registros, su presencia en realidad fue intermitente.

Los tenientes gobernadores

En el caso de El Collao, los tenientes gobernadores son elegidos por las comunidades o municipios menores en asamblea, por lo que éstos forman parte de la estructura de poder comunal más que de la estatal. Son autoridades que gozan de mucho respeto.

Ellos fueron la columna vertebral del movimiento. Más de cien sellos de tenientes gobernadores con el logo «Ministerio del Interior» rubrican el primer memorial que enviaron los huelguistas a las autoridades regionales y a la Defensoría, y revelan a los tenientes gobernadores como punto de (des)encuentro entre organizaciones de base y autoridad estatal.

• *Los tenientes gobernadores son elegidos por las comunidades o municipios menores en asamblea, por lo que éstos forman parte de la estructura de poder comunal más que de la estatal.*

Instancias de concertación local

Llama la atención la ausencia de los organismos encargados de canalizar la participación ciudadana y contribuir a garantizar la transparencia en las decisiones del Gobierno Provincial. La Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza estaba desactivada y el Consejo de Coordinación Local no se llegó a instalar. Tampoco se decidió participativamente el presupuesto del 2004.

• *La Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza estaba desactivada y el Consejo de Coordinación Local no se llegó a instalar*

El Gobierno Regional

Al igual que el Gobierno Central, el Gobierno Regional atraviesa por una crisis de legitimidad. Carece de atribuciones precisas y de ubicación clara en la cadena de autoridad del Gobierno Central en el territorio nacional por falta de un marco legal y político coherente para la descentralización.

No se relaciona adecuadamente con los gobiernos provinciales y locales, ni muestra voluntad de llevar adelante una gestión participativa y transparente. Más bien demuestra ineficiencia y autoritarismo. Le falta, asimismo, un proyecto regional de desarrollo concreto y viable.



Los congresistas

Los congresistas estuvieron clamorosamente ausentes de estos acontecimientos. Cabe especial responsabilidad a los congresistas puneños, con excepción de Yonhy Lescano quien hizo su trabajo con diligencia y coraje.

La ausencia de partidos nacionales en la región se agrava por la falta de partidos o movimientos regionales sólidos, como es el caso de UR, el movimiento al que pertenecía Robles, y que no jugó ningún papel en la crisis.

La Contraloría

Desde setiembre de 2003 la Contraloría tenía denuncias contra la gestión de Robles, en las que se le acusaba de: concusión, colusión desleal, peculado, malversación de fondos, falsificación de documentos, abuso de autoridad y omisión de denuncia. Había juicios abiertos contra el alcalde por irregularidades en el pago de sueldos y en el otorgamiento de la buena pro para el suministro de insumos del programa del Vaso de Leche. Sin embargo no realizó ninguna investigación.

El Jurado Nacional de Elecciones

La actuación del JNE revela las limitaciones del marco legal y también el burocratismo que lo afecta. Cuando los huelguistas enviaron una delegación a Lima, el JNE les informó que el plazo para entregar los planillones con firmas para la revocatoria de alcaldes había vencido el 2 de abril, día en que se inició el movimiento en Ilave.

Posteriormente, cuando se requería actuar frente a la ausencia de alcalde en Ilave, el JNE se sentía entrampado al no poder declarar la vacancia (del Alcalde), mientras no hubiera partida de defunción (de Robles), pues las partidas las expide la municipalidad, que seguía tomada por la población.

El Consejo Nacional de Descentralización

Cuando fallaron los mecanismos de intervención del Poder Ejecutivo y los de representación, regionales y nacionales, se recurrió al Consejo Nacional de Descentralización

(CND), que no había jugado ningún papel en las semanas previas al asesinato y que no tenía atribuciones para solucionar el problema. Una vez producido el linchamiento, el CND encabezó la Comisión de Alto Nivel enviada por el Gobierno y su representante cedió ante la presión de la multitud en la Plaza de Ilave: acordando que la autoridad asesinada sería reemplazada por el Teniente Alcalde, uno de los principales sospechosos de autoría intelectual del crimen.

La Defensoría y la Vicaría de Juli

Este recuento deja a la Defensoría del Pueblo y a la Vicaría de Solidaridad de Juli como actores casi solitarios, que llegaron a ocupar el lugar central del escenario, frente al vacío dejado por las otras instituciones.

Las entidades del Estado recurrieron a la Vicaría desde el primer momento, lo que revela también el papel jugado por la Iglesia surandina en el acompañamiento a los procesos de organización social desde los setenta y, posteriormente, en medio de la violencia senderista y la represión estatal, en defensa de las organizaciones sociales y los derechos humanos. Lo su-

En balance, se trata más bien de una gran debilidad del Estado, entendida no principalmente como ausencia de "mano dura" ni solamente como falta de capacidades institucionales, especialmente de los organismos de representación, de participación y de fiscalización y control, sino también como la carencia de principios y comportamientos democráticos.

cedido en Ilave muestra que la Iglesia mantiene presencia en los ámbitos rurales y prestigio en la Región.

Otras formas de ausencia del Estado

La ausencia del Estado puede replantearse y entenderse más bien como ausencia de ciertos principios básicos que son inherentes al Estado moderno. Cuando la ley no está arraigada en las personas y las instituciones, entonces predomina la informalidad, no sólo en la economía sino también en la política. Ilave nos muestra algunos ejemplos: a) el Alcalde viola varias normas legales cuando contrata los cargos de confianza; b) la oposición no emplea los procedimientos formales para la revocatoria del Alcalde; c) mecanismos de participación como el CCL o la MCLCP no se habían instalado o estaban desactivados; d) aún hoy, 4,500 ilaveños, alrededor de 10% del padrón electoral, no han canjeado sus libretas electorales por el DNI.

Un segundo principio que no se respeta es la separación clara entre la esfera pública y la privada. Esto agudiza las tendencias a la corrupción, pues se establecen lealtad a redes primarias de parentesco o paisanaje. Por último, el monopolio del uso de la violencia a cargo del Estado se rompe desde los primeros días del conflicto, cuando los policías son acorralados y maltratados por los manifestantes, y alcanza su punto culminante con el linchamiento del Alcalde.

Desde los noventa, los gobiernos locales se han convertido en el terreno a través del cual las organizaciones campesinas se relacionan con el Estado, que ha depositado en las municipalidades la legitimidad y los recursos.

Si el Estado es débil e ineficaz y si no existen organizaciones partidarias que canalicen los intereses, entonces las municipalidades se convierten en terreno de disputa y última instancia para dirimir la supremacía entre grupos enfrentados por el poder local. Sin los límites que imponen las instituciones, las luchas alrededor de objetivos particulares o de los recursos municipales vistos como botín se llevan adelante en forma encarnizada.

Cuando la Ley no está arraigada en las personas y las instituciones, entonces predomina la informalidad, no sólo en la economía sino también en la política.

4. El movimiento social de Ilave

El movimiento de Ilave llama la atención por la crueldad a la que llegaron los pobladores, pero también por el grado de organización que les permitió sostenerse durante tres semanas, usando la violencia de manera acotada, de modo que no superara los límites de la alteración del orden público o los daños menores a la propiedad. El único momento de desborde fue el de la muerte del alcalde.

El hecho, atroz y condenable, fue rápida y erróneamente entendido como producto de tradiciones milenarias y pulsiones de otros, los aymaras, no de nosotros, los peruanos urbanos y occidentalizados. Lo cierto es que en la base de estos acontecimientos encontramos un alcalde que cometió gravísimos errores no sólo en el manejo de fondos y de personal, sino sobre todo en su relación con la población rural mayoritaria en Ilave.

En ese contexto, fue fácil para un opositor agresivo y experimentado como Sandoval ganarse a la población rural. Los presidentes comunales, los tenientes gobernadores y los alcaldes de centros poblados menores constituyeron una tríada rural decisiva en los sucesos de abril. Ellos conformaron decenas de frentes de lucha y convocaron a los reservistas para guardar el orden.

Los presidentes comunales, los tenientes gobernadores y los alcaldes de centros poblados menores constituyeron una tríada rural decisiva en los sucesos de abril.

Como complemento a esta organización rural estuvieron organizaciones urbanas agrupadas en el Frente Único de Comerciantes (FUDI) que, al plegarse a la oposición, lograron que el apoyo a Robles prácticamente desapareciera. En la articulación del campo y la ciudad jugaron un papel importante las radios. La mayoría son piratas y transmiten en aymara, no sólo mensajes y noticias sino que enardecen los ánimos. Los volantes y octavillas del FUDI contribuyeron también a este clima de violencia.

Queda por ahora en el misterio la identidad de los jóvenes enmascarados que el día del asesinato fueron los protagonistas centrales y más crueles. ¿Existió una voluntad política extra sistémica detrás del movimiento o se trató sólo de antiguos reflejos y tradiciones, de un clima político y social que favorecía una dinámica de "senderización" del movi-

miento? Por ahora, sólo asoman indicios que, en el mejor de los casos, indicarían un acompañamiento al movimiento de parte de grupos violentistas.

Debemos tener mucha cautela en considerar la democracia liberal como el patrón universal que se estaría tratando de construir en nuestro país sobre una página en blanco. La construcción del Estado de derecho y la ampliación de la ciudadanía deben ser asumidas como procesos de negociación de poder entre diferentes sectores, donde también los pobres, excluidos o "étnicos" juegan un rol activo y dejan su huella. El modelo de democracia representativa moderna se tiene que construir sobre varias capas de tradiciones o culturas políticas, algunas abiertamente autoritarias.

Así, mientras la ONPE prepara elecciones cada vez más modernas, en el conflicto por el gobierno provincial de El Collao se distinguen otros elementos. La tradición del memorial, donde la clave no es tanto que lo acordado esté dentro de los marcos de la legislación, sino que esté refrendado por autoridades (o dirigentes) legitimados por su base (desde abajo) y por los sellos de sus instituciones (hacia arriba). Quienes se movilizan saben que existe una legislación nacional, pero pueden no conocer sus especificidades. Conforme pasa el tiempo sin que nadie haga el puente entre ambas lógicas, la desconfianza se acrecienta y las posibilidades de diálogo se cierran.

Esta tradición de los hechos que crean derecho se articula con otra, más reciente, de la movilización y la negociación surgida en los sindicatos y extendida a las organizaciones campesinas y territoriales diversas. Tradición movimientista que, en sus

En las movilizaciones de Ilave se percibe el choque entre dos dinámicas, la de la democracia representativa y la de la movilización social; las decisiones de asamblea y entrega de memoriales frente a la dinámica de las instituciones del Estado de derecho.

¿Existió una voluntad política extra sistémica detrás del movimiento o se trató sólo de antiguos reflejos y tradiciones, de un clima político y social que favorecía una dinámica de "senderización" del movimiento?

frangias radicales, plantea siempre la lucha "hasta las últimas consecuencias".

Estas tradiciones son sólo un componente de una armazón mayor y más compleja. Es indispensable señalar los límites y peligros del discurso aymarista, que prendió en los medios de comunicación y entre los formadores de opinión.

Cuando el Estado o los medios no comprenden lo que sucede, o sienten temor, tienden al recurso fácil de calificar a los actores como "indios" y, si no envían militares, recurren a antropólogos indigenistas. Sucedió en los ochenta con Sendero Luminoso, cuando se afirmaba que éste era un movimiento indígena o milenarista. En cierta medida, ha sucedido también en este caso.

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

Hay algunos aspectos regresivos del movimiento, que pueden ayudar a comprender su desenlace sangriento y su entrampamiento persistente. Hay semejanzas con la anterior oleada de movilizaciones en Puno en la década del ochenta contra las empresas asociativas, o con el gran ciclo de movilizaciones campesinas entre los cincuenta y los ochenta. Por ejemplo, la gran cohesión y capacidad de movilización de las comuni-

En las movilizaciones de Ilave, las menciones a la "nación aymara" aparecieron tarde y más como recurso para hacerse escuchar.

dades y parcialidades. Sin embargo son mayores las diferencias.

En las décadas previas, los campesinos movilizados eran parte de organizaciones más amplias: federaciones provinciales, departamentales y nacionales. Existían partidos, que participaban en la organización y de alguna manera articulaban las movilizaciones dentro de proyectos mayores. Se constituían en grupos de presión a favor de esas demandas, que se veían expresadas en la escena política nacional. Tenían asesores legales calificados, que constituían una suerte de traductores de la legislación nacional a la realidad local y de puente entre la lógica del Estado de derecho y el movimientismo. El resultado: movilizaciones que podían ser muy radicales, pero tenían objetivos claros y conciencia de sus límites, lo cual abría por lo general posibilidades de negociación.

Hoy, la mayoría de conflictos que tienen como blanco a los gobiernos municipales son, además de locales, localistas. Si antes los partidos tendían a subordinar dentro de su lógica a las organizaciones sociales, ahora el péndulo ha girado hasta el otro extremo y los partidos no existen; tampoco representantes o intermediarios en la escena nacional, ni siquiera regional. Los asesores han sido reemplazados por abogados sin mayor experiencia en este tipo de problemas.

Es preciso mencionar los límites de las ONG. En Ilave operan cuatro, pero su incidencia en los acontecimientos fue mínima. En muchas partes, las ONG han tendido a llenar el vacío dejado por los partidos y por el propio Estado. Adicionalmente a los programas de desarrollo y atención social, se han concentrado en la educación ciudadana y en el fomento de la participación y la fiscalización dentro de los marcos legales, sin plantearse que el movimientismo no sólo persiste sino que se multiplica y que es indispensable una línea de reflexión e incidencia sobre él.

Por último, lograr que los conflictos se canalicen a través de la participación y la concertación requiere no sólo un marco legal. Hace falta una voluntad política, una demanda social que busque usar esos canales y una capacidad de respuesta rápida y eficiente del Estado, que sirva como incentivo para que los actores sociales privilegien esos canales, y no otros.

La mayoría de conflictos que tienen como blanco a los gobiernos municipales son, además de locales, localistas.

Construir mejores condiciones para la ampliación de la participación y su enraizamiento en las culturas políticas locales es tarea impostergable y tiene que ver con la reforma del Estado, la reconstrucción de los partidos políticos y reajustes importantes en la acción de las ONG y los organismos de la sociedad civil.

5. Conclusiones

- 1) Ilave es una situación límite, pero no un caso aislado. Expresa más bien, en diferentes niveles, la crisis de los gobiernos locales, del proceso de descentralización y de la transición democrática en general. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, entre enero y junio de 2004 se presentaron 41 conflictos que tenían por escenario el control de los gobiernos locales. De ellos, 27 adquirieron connotaciones violentas.
 - 2) Repasar la historia electoral de El Collao es encontrar las principales tendencias de la política en ámbitos locales durante los últimos doce años, especialmente en zonas rurales pobres, que en buena parte coinciden con aquellas que resultaron más afectadas por el conflicto armado interno de las décadas previas. Entre ellas:
 - a. Crisis de los partidos y auge de los movimientos independientes, por lo general, efímeros; proliferación de listas, dispersión del electorado y elección de autoridades locales con bajo porcentaje de votación.
 - b. El vacío que dejan los partidos es ocupado por *brokers* e intermediarios locales, cuyas formas de hacer política se guían por el pragmatismo y se entroncan directamente con la herencia clientelista y autoritaria del fujimorismo y de la antigua izquierda radical.
 - c. De esta última persisten formas de hacer política confrontacionales (discurso radical, manipulación en la toma de decisiones colectivas, agendas con reclamos no transables) que se sintetizan en los eslóganes: "radicalizar las medidas de lucha" y "luchar hasta las últimas consecuencias".
 - d. En un escenario signado no sólo por la deslegitimación de la política formal y la fragilidad institucional, sino también por la informalidad económica y el empobrecimiento rural, el respeto a los procedimientos es reemplazado por la búsqueda de resultados rápidos y victorias totales, impuestas por la fuerza ante la debilidad o ineficacia de los mecanismos de representación y los de control del orden interno.
 - e. Pragmatismo y radicalismo se entrelazan y se ponen al servicio de objetivos particulares o localistas. La trayectoria de Gregorio Ticona encarna de alguna forma este tránsito.
- 3) El gobierno de Cirilo Fernando Robles no fue una excepción; parece, más bien, el compendio de las debilidades de la política en ámbitos locales de estos años. Según datos de la ONPE, en los 192 distritos y en la provincia en los cuales se llevará a cabo la consulta de revocatoria: "los principales argumentos esgrimidos por los promotores de la consulta son malversación de fondos, nepotismo, incumplimiento en la presentación de rendición de cuentas e incumplimiento de promesas electorales".

A la cabeza de un movimiento independiente débil, elegido con bajo porcentaje de votos en medio de una gran dispersión de listas, con una gestión nada transparente ni participativa, acusado de corrupción, autoritarismo, nepotismo e incumplimiento de promesas, el gobierno de Cirilo Robles aparece como la condensación de todas esas causales.
 - 4) Confrontando a este gobierno local se alza una oposición con experiencia política y organización, en la cual se juntan ex izquierdistas con comunidades rurales organizadas principalmente alrededor de los tenientes gobernadores. Sin embargo, es una oposición que no reclama la instalación del CCL, ni la reactivación de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. Tampoco se interesa en transitar el camino legal para la revocatoria del alcalde. Opta por la vía informal, movimientista, arropada como democracia directa y, en la hora undécima, como "justicia aymara".

Tampoco aquí, Ilave resulta excepcional. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, sólo en nueve distritos de los 192 incluidos en su reporte, se irá a la consulta sobre revocatoria de alcaldes. De 14 regiones en las cuales el Grupo Propuesta Ciudadana ha hecho un seguimiento, sólo en tres se había realizado la primera se-

sión ordinaria de los Consejos de Coordinación Regional (CCR).

Según Propuesta "el problema está en la voluntad que muestran las autoridades para realizar un adecuado proceso de consulta", pero también "es importante mencionar que en muchas regiones no existe interés de parte de los miembros del CCR para participar de este espacio. Ejemplo de ello son los casos en los que las sesiones, a pesar de haber sido convocadas, no se han realizado por falta de quórum."

- 5) La democracia puede entenderse también como un conjunto de mecanismos para la institucionalización de los conflictos. El panorama descrito muestra que éstos se hallan lejos de funcionar adecuadamente. Este mal funcionamiento y la debilidad de instituciones que regulen las pasiones y las conviertan en intereses –partidos políticos, organizaciones gremiales nacionales, elites regionales legitimadas– abren escenarios peligrosos:
 - a. Las demandas sociales no encuentran canales para trasladarse o procesarse en el ámbito político y se recalientan dando vueltas sobre sí mismas y favoreciendo la radicalización de los movimientos sociales.
 - b. Los conflictos se disputan sin los límites que imponen las instituciones y la lucha se lleva, en este caso literalmente, "hasta las últimas consecuencias".
 - c. Por la ausencia de marcos institucionales y proyectos políticos más amplios, esa lucha encarnizada se produce con frecuencia alrededor de objetivos estrictamente localistas o de intereses particulares.
 - d. Con el tiempo, esta situación abre ventanas de oportunidad para el protagonismo de posiciones extra sistémicas violentistas.
- 6) La fragilidad institucional se explica también porque nada ha reemplazado a las redes colapsadas del Estado populista. Las nuevas redes asistencialistas o clientelistas creadas en un contexto autoritario por el gobierno de Alberto Fujimori, como complemento o mecanismo de amortiguación del ajuste estructural, también colapsaron. No han sido reemplazadas por redes democráticas, ciudadanas. Los nuevos mecanismos de participación, algunos creados durante la década pasada, no han logrado compensar:
 - a. La timidez en la reforma del Estado y su consiguiente debilidad e ineficacia;
 - b. Las insuficiencias del proceso de descentralización;
 - c. La ausencia de partidos: no se le puede pedir a la participación lo que tiene que resolver la representación;
 - d. La persistencia de un modelo económico que no "chorrea" y deja amplios bolsones rurales, especialmente andinos, en situación de pobreza o extrema pobreza.
- 7) Es necesario replantearse el tema de la participación ciudadana, poniendo mayor atención a las condiciones que hagan posible su adecuado funcionamiento. Lograr que los conflictos se canalicen por la vía de la participación y la concertación requiere, además de un marco legal y una voluntad política:
 - a. Una demanda social importante de uso de esos canales.
 - b. Una capacidad de respuesta rápida y eficiente del Estado, que supere la actual desconexión entre agencias estatales, su falta de eslabonamiento coherente y su desempeño absolutamente dispar. Sólo así se convertirá en un incentivo para que los actores sociales privilegien esos canales y no otros.
 - c. La articulación de las diferentes instancias de gobierno: concejos menores, distritos, provincias, regiones, macrorregiones. La participación no despliega sus potencialidades en unidades cerradas, preocupadas exclusivamente por la gestión de sus recursos y desligadas de las instancias mayores. Se necesita agregar demandas y aglutinar unidades de gestión.
 - d. La recuperación de un sistema de partidos, que cumpla las funciones clásicas de intermediación, representación e identidad política.
- 8) En relación con lo anterior, las ONG y organismos de la sociedad civil deben replantear el tema de la ampliación de la ciudadanía, y en-

tenderla no sólo como pedagogía sino también como cambio en las relaciones de poder. Reconocer que, junto a los mecanismos de la democracia representativa, subsistirá con fuerza en nuestro país el movimientismo, con componentes crecientes de violencia social, que es necesario tener en cuenta. La cultura política se convierte en un tema importante.

- 9) En relación más directa con los sucesos de Ilave y las municipalidades que se han convertido en focos de agudo conflicto, es necesario:
 - a. Elevar el porcentaje de firmas necesarias para postular a las alcaldías distritales y provinciales. Esto tiene por objetivo poner algún freno a la proliferación de listas, pues en muchos casos las disputas del ámbito privado se trasladan al ámbito público y allí pugnan por resolverse.
 - b. Eliminar la figura de la lista independiente distrital y establecer que todo movimiento que aspire al Gobierno Provincial debe presentar listas en todos los distritos. En la medida de lo posible, estos movimientos tendrían que estar articulados a partidos regionales, que deberían cumplir exigencias equivalentes a las que la ley de partidos exige a los partidos nacionales.
 - c. Volver a poner un porcentaje mínimo de votos para la elección de autoridades locales a fin de otorgar mayor legitimidad a las autoridades electas.
 - d. Plantear la composición proporcional del Concejo, para no dar todo el poder al grupo del Alcalde, pues se le otorga la mayoría sin importar el porcentaje de votos con el cual ha ganado la alcaldía.
 - e. Plantear que el cargo de Alcalde deje de ser irrenunciable.
 - f. Establecer bandas y topes para las dietas de regidores y la remuneración del Alcalde.
 - g. Volver al criterio de que la consulta para revocatoria proceda si se consiguen firmas equivalentes al 50% más uno del número de votantes de la última elección y no de los del padrón electoral. En 1997, con el sistema anterior, se pusieron a consulta 190 alcaldías y fueron revocados 135 alcaldes (71%). En el 2001, se pusieron a

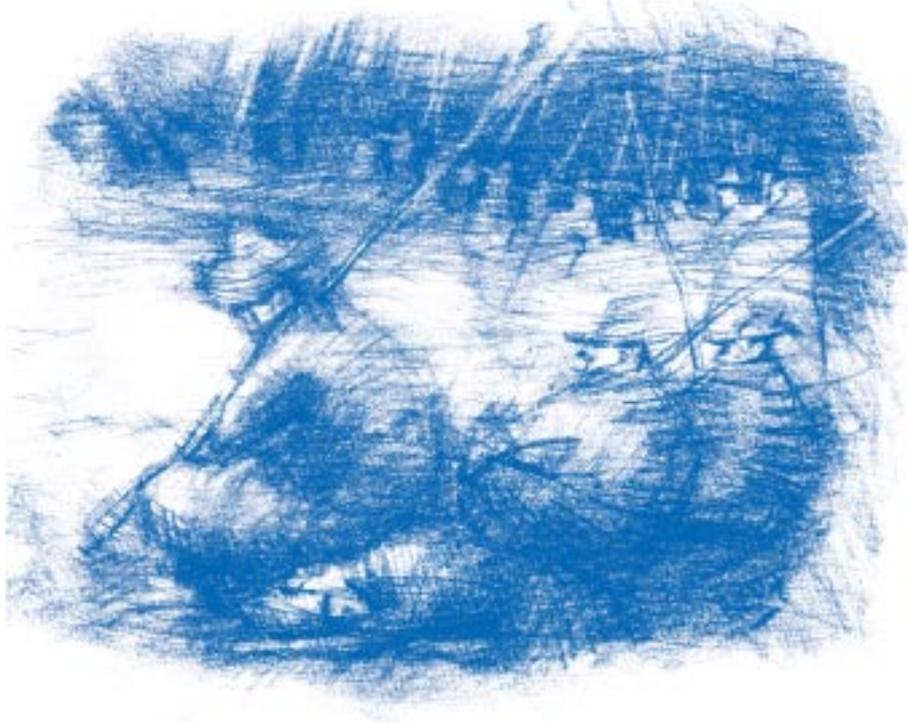


consulta 630 alcaldías y fueron revocados sólo 38 alcaldes (6%). No es de extrañar que para el presente proceso la cifra haya caído de 630 a 210, a pesar del clima de descontento con los gobiernos locales en diferentes partes del país. La esperanza y la confianza en la vía legal parece haberse marchitado.

- h. Fijar plazos para la conformación de los CCL y CCR, y proponer sanciones si éstos no se cumplen.
 - i. Otorgar incentivos y sanciones para la participación de los alcaldes distritales en los CCL provinciales y de los alcaldes provinciales en los CCR, sin desmedro de la participación de la sociedad civil.
 - j. Así como se otorgan incentivos para la agregación de departamentos-regiones en macrorregiones, deben darse incentivos para la aglutinación de los concejos menores en unidades mayores de planificación y gasto. Es imposible pensar el desarrollo, la gestión, la participación y la fiscalización en un universo tan atomizado.
- 10) El repliegue de los partidos y el avance de las tecnologías de la información han conducido a lo que se denomina "mediatización de la política". En los ámbitos locales, esta mediatización tiende a ser informal. Los órganos de prensa, especialmente radiales, tienden a ignorar la información balanceada, reproducen el estilo

confrontacional y toman posiciones que defienden sin límite alguno ni frenos deontológicos sólidos. En llave contribuyeron a que la violencia simbólica se instale antes que la violencia real, y le prepare el camino. Éste es un tema que no ha sido discutido y que en el actual contexto se vuelve cada vez más importante.

- 11) Los medios nacionales jugaron también un papel importante en la irrupción, en primer plano, del supuesto carácter étnico del movimiento. Un conflicto que se inició fundamentalmente como de gestión del Gobierno Local, por el buen uso de recursos económicos y la administración de un territorio, comenzó a expresarse en un lenguaje étnico e inclusive racial, con beneplácito y, en cierta medida, incentivado por la prensa nacional. Especialmente después del linchamiento, los ilaveños pasaron a ser "los aymaras", aun cuando el componente étnico-cultural del movimiento haya aflorado tarde y nunca fuera predominante. Ello no quiere decir que, de prolongarse situaciones como la actual, y la disposición de los actores nacionales a tratarlos como indígenas, como "otros", definidos como ancestralmente violentos y recientemente separatistas, los ilaveños acaben por asumir ese "estigma" y convertirlo en recurso. La proliferación de wiphalas o banderas aymaras en las manifestaciones posteriores a los sucesos de abril sería expresión de esa dinámica.



Elecciones en un escenario incierto

Cinco meses después de la tragedia y, a cuatro días del sufragio municipal, parece abrirse paso el camino democrático de las elecciones. En el marco de las normas legales, 11 agrupaciones políticas compiten por el derecho de suceder al alcalde victimado en hechos cuyos responsables deben ser juzgados y sancionados. Las amenazas antidemocráticas –como las de imponer una lista única o de llevar adelante un paro provincial de tres días, que abarca la fecha de las elecciones–, no han logrado apoyo y han venido retrocediendo, mientras avanzaba y se consolidaba en la población la decisión de elegir a nuevas autoridades locales.

La demora en el inicio de la campaña electoral es una muestra clara de la tensión social que existe y de lo complejo que es y será construir condiciones para la gobernabilidad y la estabilidad democrática local. Si bien es cierto que el Jurado Nacional de Elecciones convocó el 29 de mayo a la realización de elecciones complementarias, sólo desde la segunda quincena

de setiembre se puede hablar de una campaña propiamente dicha.

El domingo 19 de setiembre se realizó la tradicional feria de Ilave con una amplia concentración de la población. Simultáneamente se celebró, con desfile estudiantil y un estrado de honor colocado en el frontis del Palacio Municipal, el Día de la Técnica. Lo nuevo de ese domingo de feria local fue que, desde los cuatro lados de la Plaza, se realizaba una activa campaña electoral con volantes, banderolas y altoparlantes. Culminado el desfile, la Plaza se convirtió en el escenario de una intensa competencia, bullanguera pero profundamente democrática, sin violencia y con tolerancia de parte de todas las fuerzas políticas participantes.

Meses de tensión y movilización

Hace cinco meses este escenario era difícil de imaginar, no sólo por los graves hechos de abril, sino también por los sucesivos fracasos en los esfuerzos que se realizaron para normalizar la situación. Durante los meses de abril, mayo y junio, lo que se observó en Ilave fue la continuidad de la movi-

ELECTORES Y MIEMBROS DE MESA POR DISTRITO Y LOCAL DE VOTACIÓN

Elecciones Municipales Complementarias del 17 de Octubre 2004.

El Collao - Puno

Nº	Distrito	Electores	Locales	Mesa	Miembros de Mesa	Credenciales entregadas al 27/09/04
1	Ilave	30,360	6	185	1092	673
2	Pílcuyo	9,851	4	54	324	240
3	Santa Rosa	2,291	1	12	72	67
4	Capaso	509	1	3	18	17
5	Condoruri	1,316	1	7	42	28
	Total	44,327	13	258	1,584	1,025

Fuente: Reportaje Electoral N° 18 (setiembre), ODPE EL COLLAO
Elaboración: GPC

lización social, con demandas y liderazgos cambiantes, pero que expresaban siempre el profundo descontento de amplios sectores de la población rural y urbana. Todas las negociaciones con el Gobierno Central se frustraron.

La exigencia de impunidad para los autores materiales e intelectuales de los acontecimientos de abril, así como el deterioro de la legitimidad de las diversas instituciones del Estado terminaron por bloquear los diversos intentos para dar solución al conflicto. Se frustraron los acercamientos iniciales promovidos desde el gobierno, que envió en pocas semanas dos comisiones: la primera presidida por Luis Thais, presidente del CND, y la segunda por Javier Reátegui, quien se estrenaba como ministro del Interior.

La instalación de la denominada Mesa de Trabajo Pro llave, en junio, parecía encaminada a mejor suerte, ya que las demandas de la población dejaban de lado el tema de la impunidad y se orientaban hacia reivindicaciones centradas en el desarrollo de la provincia y el nombramiento de un nuevo alcalde. Se logró el entendimiento para la ejecución de proyectos y obras materiales, pero no hubo ninguna propuesta para enfrentar los desafíos de carácter político e institucional. Faltó voluntad política del gobierno para dar continuidad a este espacio. Al perder relevancia el tema en los medios, se redujo el interés del gobierno y de gran parte del sistema de partidos.

Tensa calma

La reducción de la tensión social a partir del mes de julio no ha respondido, por tanto, a una política eficiente y sostenida de parte de las autoridades y los dirigentes políticos. Más bien parecen haber sido el transcurrir del tiempo y la reducción sustantiva de la movilización, sobre todo la rural, los factores que explican la pacificación y la apertura del camino democrático.

En este escenario se produjo el denominado I Congreso Aymara, en el que participaron cientos de autoridades comunales. Sus conclusiones se orientaron a trasladar la movilización social al terreno electoral, para lo cual se tomaron acuerdos cuestionables desde una perspectiva democrática. Se respaldaría una lista a la que denominaron como la "única" y se impediría que

los partidos políticos hicieran campaña electoral en las comunidades. A partir de esta reunión se impuso en la provincia una tensa calma, acompañada por declaraciones de dirigentes anunciando nuevas medidas de lucha y, en varios casos, oponiéndose a las elecciones y llamando al boicot de la campaña.

Una expresión de la crisis de autoridad y de representación política fue la incapacidad del Jurado Nacional de Elecciones para aplicar sus decisiones en el nombramiento del sucesor del asesinado Alcalde. Parecía improbable que se llegara a un entendimiento para encargar, por lo menos provisionalmente, el mando municipal. El punto más alto de tensión fue cuando un amplio sector de la población, reunido en asamblea, decidió nombrar directamente al nuevo Alcalde. Luego de varias semanas —el 23 de setiembre—, el Jurado aceptó e hizo suyo este nombramiento. Luego de cuatro meses de convocadas las elecciones y faltando menos de uno para su realización, se llenó el vacío de autoridad.

Elecciones complementarias

En este marco es importante resaltar que las posiciones extremistas no lograron evitar que se consolidara la salida electoral. Al principio, la situación fue complicada y no fue fácil la labor de la ODPE que se instaló el 12 de julio para organizar las elecciones. La desconfianza de la población rural, la actitud radicalizada de un sector de la dirigencia social, así como un cierto rechazo al proceso mismo dificultaron el cumplimiento de las labores de difusión y capacitación.

Sin embargo, esta situación fue cambiando paulatinamente. Hoy se puede señalar que setiembre ha sido un mes positivo para el retorno a la normalidad. No se han presentado problemas ni contratiempos para la entrega de credenciales, en la capacitación de los miembros de mesa o en la difusión del proceso electoral. De acuerdo a las estimaciones de la ONPE, en las elecciones complementarias tendrán derecho a voto 44,327 electores en 258 mesas de votación instaladas en 13 locales.

El 19 de julio, al cerrarse el plazo para la inscripción de candidaturas, fue una sorpresa que se inscribieran 11 listas. El clima tenso aún imperante, así como las dificultades para la reapertura de la municipalidad, junto con los acuerdos del deno-

minado Congreso Aymara, hacían temer que el número de organizaciones participantes fuese mucho menor. Según varios candidatos, hasta el último día era muy fuerte la duda respecto a su participación en las elecciones. Sin embargo, el interés por alcanzar el control del Gobierno Local resultó más fuerte que los temores, la incertidumbre y la tentación del ausentismo.

El número de agrupaciones participantes resultó ser el mismo que el de las elecciones municipales del 2002, pero no se trata de las mismas. Sólo seis han vuelto a presentar candidaturas este año. Las cinco restantes son agrupaciones nuevas. Mientras que en 2002 se presentaron seis partidos nacionales y cinco movimientos –cuatro regionales y uno local–, este año se presentan ocho partidos nacionales y sólo tres movimientos: dos regionales y uno local.

Las 11 agrupaciones inscritas se pueden observar en el siguiente cuadro:

En cuanto al origen de los candidatos, la mayoría proviene de las zonas rurales de la provincia de Ilave. Solamente tres han nacido en otras provincias, aunque ninguno fuera de la zona aymara de Puno. Nueve candidatos tienen nivel educativo superior. En general, el perfil corresponde al del profesional joven, de origen rural, que decide seguir una carrera política como forma de continuar una trayectoria social y profesional que en muchos casos puede ser calificada como exitosa. La política aparece, de esa forma, como la coronación del ascenso educativo y social. La mayoría de candidatos son docentes de los diversos niveles educativos (primaria, secundaria y superior), y varios comparten su ejercicio profesional con actividades comerciales. Solamente uno declara ejercer el oficio de carpintero y otro ser empresario.

La campaña ha tenido dos momentos claramente diferenciados. Al inicio y durante todo agosto primaron la cautela y la sensación de inestabilidad.

LISTAS INSCRITAS ANTE EL JEE - PUNO
Elecciones Municipales Complementarias del 17 de Octubre 2004.

Tipo de Organización	Organización Política	Candidato a la Alcaldía
Organizaciones Nacionales	ALIANZA ELECTORAL UNIDAD NACIONAL	Alfredo Monroy Valencia
	PARTIDO DEMOCRÁTICO SOMOS PERÚ	Mario Vargas Jilaja
	PARTIDO ACCIÓN POPULAR	Saúl Ramos Morales
	MOVIMIENTO NUEVA IZQUIERDA	Hernán Laura Marca
	AVANZA PAÍS - PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL	Félix Nina Arcata
	FUERZA DEMOCRÁTICA	Miguel Flores Chambi
	PARTIDO APRISTA PERUANO	Leonidas Gómez Arce
	FRENTE POPULAR AGRÍCOLA FIA DEL PERÚ - FREPAP	Roberto Gómez Ramírez
Organizaciones Regionales	MOVIMIENTO POR LA AUTONOMÍA REGIONAL QUECHUA Y AYMARA (M.A.R.Q.A.)	Germán Churayra Supo
	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE REGIONAL FRENTE UNIDO PROGRESISTA	Jaime Velasco Coaquira
Organizaciones Locales	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE DEMOCRÁTICO LOS AYMARAS M.I.D.A.	Ceveriano Ramos Maquera

Fuente: ONPE - Resolución 206-2004-J/ONPE
Boletín Alerta Informativa N° 01 de Transparencia
Elaboración: GPC

En cambio, en setiembre se dinamizó la campaña electoral, lo cual se afianzó con el nombramiento del nuevo alcalde y la reapertura de la municipalidad. Esto ha permitido arrinconar al ánimo extremista de algunos sectores y a quienes promovieron la denominada "lista única" que buscaba impedir la participación de las demás agrupaciones políticas. Este crecimiento del clima electoral no tiene lugar sólo en la ciudad sino también en las zonas rurales, aunque en menor medida y con mayores tensiones.

Si bien la participación electoral es amplia, esto no necesariamente se corresponde con una presencia significativa y sostenida del sistema de partidos. Inscribir una lista no es sinónimo de solidez organizativa. La mayoría de agrupaciones participantes, tanto nacionales como regionales, tienen poca presencia en el ámbito local y se han organizado apresuradamente para estar en las elecciones. La informalidad parece ser el común denominador de las formas de hacer política de la mayoría de agrupaciones.

Varias organizaciones han cobijado candidatos con cierta ascendencia en la población. El caso más notable es el de Fuerza Democrática, que llegó a un acuerdo con los dirigentes urbanos y autoridades comunales que habían resuelto promover la "lista única" para extender a la escena electoral las movilizaciones desarrolladas desde abril.

RENUNCIA DE CANDIDATOS A REGIDORES (al 27/09/2004)		
Candidato	Organización Política	Fecha de Renuncia
Germán Huaycani Huaycani	AVANZA PAÍS - PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL	20 de Julio
Domingo Pilco Copaja	AVANZA PAÍS - PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL	02 de Agosto
Raúl Hwareccallo Ramos	PARTIDO APRISTA PERUANO	03 de Agosto
José Alanoca Quispe	AVANZA PAÍS - PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL	13 de Agosto
Eusebia Mamani de Navarro	PARTIDO DEMOCRÁTICO SOMOS PERÚ	14 de Agosto
Damiano Atencio Atencio	AVANZA PAÍS - PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL	13 de Setiembre
Estor Raúl Aquino Arias	PARTIDO APRISTA PERUANO	13 de Setiembre

Fuente: JEE - El Collao
Elaboración: GPC

Este acuerdo parece sustentarse en la mutua conveniencia antes que en una definición programática y política.

Casi todas las listas carecen de una base social organizada. Los partidos y movimientos no representan a ningún sector social específico, de modo que la actividad política parece flotar sobre un escenario social sumamente desarticulado. Dos excepciones a esta situación son los casos de FREPAP y de Fuerza Democrática. FREPAP cuenta con un sustento social identificable debido a que se trata de una congregación religiosa. Sin embargo, según reveló el propio candidato, la cantidad de "hermanos israelitas" no pasa de 300 personas en toda la provincia.

El caso de Fuerza Democrática, la denominada "lista única", es diferente. Aunque no se conozca el alcance de su convocatoria, se trata de un grupo de dirigentes que tiene una ascendencia evidente sobre la población rural residente en las comunidades y centros poblados. Pero esto no refleja solidez organizativa, sino más bien la astucia política de sus dirigentes para canalizar la movilización social de los últimos meses a través de la formación de dicha lista.

Otro aspecto que revela la debilidad de las agrupaciones políticas es la ausencia de identidad programática. Hasta fines de setiembre solamente una organización había hecho público su plan de gobierno. Los discursos políticos de las 11 agrupaciones resultan semejantes. Se enfatiza en la necesidad de luchar contra la corrupción y de realizar obras importantes en beneficio de la población urbana y rural. El prestigio de las "grandes obras" es una herencia de las gestiones anteriores que dejaron obras de gran impacto, como el terminal terrestre, el local de la municipalidad y el coliseo cerrado. Gran parte de la población ve en las "grandes obras" una forma de alcanzar el desarrollo y la modernización de la provincia.

Son pocas las organizaciones que mencionan en su campaña la existencia legal de mecanismos de participación y concertación que pueden permitir un Gobierno Local eficiente y democrático. Casi nadie menciona la importancia de la descentralización. Sólo dos agrupaciones prometen hacer uso de la participación y la concertación como mecanismos para una gestión democrática y descentralizada.

Situación de alto riesgo

La calma prevalece en los días previos a las elecciones y es indudable que esto tiene que ver con el impacto positivo que ha tenido el proceso electoral. Sin embargo, no resulta posible asegurar que este estado de cosas permanecerá indefinidamente. Ilave vive una situación social bastante delicada, por cuanto no existen mecanismos efectivos de canalización política del descontento –sumamente extendido y profundo– que existe en la población de las zonas rurales y en buena parte de la urbana. La ineficiencia de instituciones arcaicas en el marco de la descentralización, como las subprefecturas y prefecturas, tampoco contribuye a consolidar la paz. En general, se puede afirmar que subsisten las condiciones para un nuevo ciclo de protestas y movilizaciones.

Si bien es cierto que el discurso de una nación aymara es recibido con cierta simpatía es claro que está aún lejos de ser un factor de identidad política y social entre las comunidades campesinas de Ilave. Sin embargo este discurso, promovido por algunos dirigentes mayoritariamente urbanos, puede crecer en la medida que se ahonda la pobreza rural y la exclusión política y cultural.

Los rumores de paros de protesta o de boicot electoral parecen ser sólo eso: rumores, debido a que se

ha generalizado la decisión de contribuir a la normalización de la vida local y a la reconstrucción de la institucionalidad democrática en la provincia. Para que esta paz que comienza a crecer, con el cambio de actitud de los dirigentes y la variación de sus demandas, se haga permanente es necesario que el Estado no deje en el limbo, ni en el olvido, los acuerdos adoptados en agosto para la formación de una Mesa Pro-Ilave. Ésta no sólo podría constituirse en un espacio de gran importancia para la recuperación de la calma social en la zona, sino también para el impulso de diversas acciones de desarrollo.

La realización de las elecciones puede ser una línea divisoria para consolidar las tendencias a la estabilización social y política que han ido ganando terreno paulatinamente. La gran cantidad de listas parece presagiar una alta fragmentación, lo cual repetiría el escenario de un gobierno local con apoyo minoritario. Por ello es fundamental la construcción de un amplio pacto social y político local, alrededor de una plataforma de gobierno y de la consolidación de los espacios de concertación entre el Estado y la sociedad civil. De lo contrario podemos retornar a un escenario de extrema inestabilidad política y de aguda conflictividad social.



INSTITUCIONES SOCIAS



Asociación **ALTERNATIVA**

Dirección: Emeterio Pérez 348, Ingeniería, San Martín de Porres, Lima.
Teléfonos: 01-4815801 / 01-4811585 Fax: 01-4816826
Pág. web: www.alter.org.pe



Asociación **ARARIWA**

Dirección: Los Incas 1606, Wanchaq, Cusco.
Teléfono: 084-225333 Fax: 084-236889
e-mail: postmast@arariwa.org.pe



Centro de Estudios Regionales Andinos
"Bartolomé de las Casas" - **CBC**

Dirección: Av. Tuyumayu 274, Wanchaq, Cusco.
Teléfonos: 084-236494 / 232544 Fax: 084-238255
Pág. Web: www.cbc.org.pe e-mail: postmaster@apu.cbc.org.pe



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - **CEDEP**

Dirección: Faustino Sanchez Carrión 790, Magdalena, Lima.
Teléfonos: 01-4615598 / 01-4630099 Fax: 01-4616446
e-mail: cedeplima@terra.com.pe



Centro Ecueménico de Promoción y Acción Social - **CEDEPAS**

Dirección: Calle Los Corales 289, Urb. Santa Inés, Trujillo, La Libertad.
Teléfonos: 044-291651 Fax: 044-205809
Pág. Web: www.cedepas.org.pe e-mail: cedepas@cedepas.org.pe



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - **CEDER**

Dirección: Urb Aurora 513, Arequipa, Cercado, Arequipa.
Teléfono: 054-289405 Fax: 054-282887
Pág. Web: www.ceder.org.pe e-mail: ceder@unas.edu.pe



Centro Peruano de Estudios Sociales - **CEPES**

Dirección: Av. Salaverry 818, Jesús María, Lima.
Teléfono: 01-4336610 Fax: 01-4331744
Pág. Web: www.cepes.org.pe e-mail: cepes@cepes.org.pe



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - **CIPCA**

Dirección: San Ignacio de Loyola 300, Urb. Miraflores, Castilla, Piura.
Teléfonos: 073-345573 / 073-342860 Fax: 073-342965 / 073-343022
Pág. Web: www.cipca.org.pe e-mail: cipca@cipca.org.pe



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - **DESCO**

Dirección: León de la Fuente 110, Magdalena, Lima.
Teléfono: 01-6138313 Fax: 01-6138315
Pág. Web: www.desco.org.pe e-mail: postmaster@desco.org.pe



Instituto de Diálogo y Propuesta - **IDS**

Dirección: Jr. Junín 249, Magdalena, Lima.
Teléfonos: 01-4600856 / 01-4600411 Fax: 01-4618710
e-mail: ids@ids.org.pe



Instituto de Estudios Peruanos - **IEP**

Dirección: Horacio Urteaga 694, Jesús María, Lima.
Teléfonos: 01-4244856 / 01-3326194 / 01-3322156 Fax: 01-3326173
Pág. Web: www.iep.org.pe

ESTAMOS PRESENTES EN

- Ancash
- Huancavelica
- Lima
- Arequipa
- Huánuco
- Pasco
- Ayacucho
- Ica
- Piura
- Cajamarca
- Junín
- San Martín
- Cusco
- La Libertad
- Ucayali