



GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y ESPACIOS LOCALES*

Alberto Adrianzén M.**

Este artículo plantea algunos interrogantes y problemas sobre la relación entre gobernabilidad y gobierno local, así como respecto de la crisis de representación y el crecimiento de la pobreza en algunos espacios distritales de la ciudad de Lima. A la luz del proceso político peruano de la última década, el autor identifica las razones de la crisis de gobernabilidad en esos espacios. Estas se vinculan principalmente a la incapacidad del sistema para satisfacer o, en su caso, diferir las demandas de la población, a la ausencia de un espacio público para procesarlas a través del consenso, a la crisis de representatividad de los partidos políticos, al centralismo político y el presidencialismo.

This paper discusses doubts and problems concerning the relationship between governability, democracy, and local governments, as well as the representation crisis and increasing poverty in some districts in Lima. Considering the Peruvian political process during the 80's, the governability crisis in those districts is mainly a consequence of: the system's inability to satisfy or, in certain cases, defer the population's demands, a lack of public spaces for processing them through consensus, a representativity crisis of political parties, political centralism, and presidentialism.

Introducción

Es interesante anotar que pese a la cantidad de estudios e investigaciones sobre la problemática urbana,¹ pocos son los trabajos

- * Una primera versión de este trabajo fue presentada al Seminario Internacional: Gobernabilidad, Pobreza y Municipios, organizado por SUR Consultores, Chile, en julio de 1994.
- ** Investigador principal del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Desco, Lima, Perú.
- 1 Al respecto véanse: Sánchez León, Abelardo. "Problemas y Estudios Urbanos en el Perú", en Carrión, Fernando (edit). *La investigación urbana en América Latina*, Quito, 1989; Riofrío, Gustavo. "Problemática Urbana y Regional", ponencia presentada al Primer Congreso de Sociología realizado en 1982; Calderón, Julio. *Las ideas urbanas en el Perú: 1958-1989*, Lima: CENCA, 1990.

que han intentando dar cuenta de la relación entre política y constitución de los espacios urbanos. Los estudios políticos sobre estos espacios por lo general no investigaron su constitución sino más bien la de los movimientos sociales que fueron vistos como fundadores de un nuevo orden. El espacio quedó convertido en una realidad teórica al privilegiarse la relación entre los movimientos sociales y el Estado.

Por otra parte, los análisis que podemos calificar de tipo urbanístico no tomaron en cuenta la complejidad política, social, económica y cultural y cómo estas variables influyeron en el proceso de constitución de ese espacio. Los estudios quedaron así muchas veces reducidos al análisis de los gobiernos municipales, al problema de la gestión y al manejo de los servicios.² Hoy la intención, cuando menos inicial, es unir ambas perspectivas.

Como anota bien Gustavo Riofrío, en este contexto la barriada se convirtió en el objeto privilegiado de dichos estudios y reflexiones.³ Reflexión que fue acompañada por un discurso que, al cruzar espacios locales con sectores populares –o pobres–, dio como resultado una ideología movimientista, “vale decir, la producción de actores fuera del sistema.”⁴ El resultado de esto fue que a los espacios locales se les asignó una significativa importancia en la tarea de democratización de la sociedad, en la medida en que se les ubicaba en una suerte de intersección entre el Estado y la sociedad. En esos espacios era donde se debía construir el municipio como órgano de *autogobierno local*, distinto por cierto a los órganos de gobierno de la *democracia burguesa*.⁵ Los espacios locales fueron así vistos, por ciertos grupos

² Por espacios locales entendemos los espacios municipales distritales. Las reflexiones que vamos a presentar en esta ponencia sólo toman en cuenta las experiencias municipales de los distritos de Lima.

³ Sobre esto Gustavo Riofrío señala lo siguiente: “Una *sociología de barriadas* y un marco teórico acuñado en los años sesenta son lo que encontramos como esquema para aprisionar la realidad al iniciarse la década de los noventa”, en *Producir la ciudad (popular) de los '90*, Lima: Desco, 1991.

⁴ Valenzuela, Eduardo. “Sistema político y actores sociales en Chile”, en *SUR*, Santiago de Chile, agosto de 1993.

⁵ José Távora, alcalde de Carbayllo, distrito popular de Lima, dijo en un seminario organizado por Desco en 1983 lo siguiente: “El presidente de Izquierda Unida, doctor Alfonso Barrantes, decía en una entrevista en *Quehacer* No. 7 de octubre de 1980: ‘...

políticos e intelectuales, como una suerte de trincheras o casamatas desde donde era posible contraponerle un nuevo Estado al Estado burgués.

Esta visión permitió de un lado, que las investigaciones sobre los espacios locales se dedicaran más a fundamentar la importancia de la autonomía de los movimientos sociales en detrimento de la institucionalidad municipal y sus complejidades, y, del otro, en un contexto de crecimiento de la izquierda en los municipios populares, a transmitir una visión optimista sobre dichos espacios y sobre sus pobladores.⁶ Ello imposibilitó una visión más institucional y política de los municipios al mismo tiempo que una visión más realista de los espacios locales y sus pobladores.⁷

El presente trabajo busca en ese sentido plantear algunos interrogantes y problemas sobre la relación entre la gobernabilidad, la democracia y el gobierno local, con el objetivo de poder aportar un conjunto de insumos para un proyecto de investigación. Para ello emplearemos el concepto de gobernabilidad y sus relaciones con la crisis de representación en dichos espacios y el crecimiento de la pobreza, puesto que consideramos que hoy se

se trata de trabajar con la comunidad, democráticamente organizada, en la solución de sus problemas, dentro de los límites del sistema burgués y...pugnando por trascender esos límites' y creo que con ello nos señalaba el rumbo a seguir", en *Lima. Una metrópoli. 7 debates*, Lima: Desco, 1983.

6 Como dice Romeo Grompone: "A cambio del abandono de viejos conceptos y viejas etiquetas se nos invitaba a asistir, optimistas y perplejos, al despliegue de una sociedad movilizadora y dinámica, capaz de construir sus propias alternativas. Pero repasemos otra vez los títulos: *El otro sendero. Desborde popular y crisis del Estado. Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima. Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Aires de epopeya y de canción de gesta se escuchan en una década de severa crisis económica, extensión de la pobreza urbana y rural, violencia política, tambaleante afirmación de la democracia por una débil institucionalización. A los informales, a los migrantes, a los pobladores, se les quiere situar por fuera de esta trama de bloqueos y fracasos, eximidos de las responsabilidades y en parte también de los condicionamientos de esta situación, y por ello destinados a ser los portadores de las ideas del progreso y modernidad", en "Las lecturas políticas de la informalidad". *De marginales a informales*, Lima, Desco, 1990. De igual manera: Panfichi, Aldo. "Los pobres de las ciudades latinoamericanas: balance y perspectivas teóricas", en *Revista de Sociología*, v. 8, No. 9, Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1994.

7 Hay excepciones a estas visiones optimistas como, por ejemplo, los trabajos de Gustavo Riofrío, Luis Chirinos, César Rodríguez Rabanal y José Távora, por sólo citar algunos.

vive una crisis de gobernabilidad en muchos de los espacios distritales de la ciudad de Lima.

La gobernabilidad: un intento de definición

La palabra gobernabilidad se puso de moda gracias a un informe sobre la democracia de la famosa Comisión Trilateral publicado a mediados de los setentas. En dicho informe titulado *La gobernabilidad de la democracia*,⁸ sus autores señalaron que una de las causas de la crisis de gobernabilidad de las democracias desarrolladas o trilaterales obedecía a la incapacidad de los gobiernos de satisfacer un conjunto creciente de demandas como consecuencia de una *participación política ampliada*. El resultado de esto era que las democracias podían devenir en democracias anómicas debido a la falta de un consenso con un propósito común. Como señala Claus Offe existía una contradicción entre el subsistema político y el económico, ya que mientras el segundo trataba a los trabajadores como mercancía, el primero lo hacía como ciudadanos. El subsistema político no cumplía así las tareas de legitimación del proceso de acumulación capitalista.

Para la Comisión Trilateral existían cuatro disfunciones de la democracia:

1. La búsqueda de las virtudes de democracias de igualdad e individualismo ha llevado a la ilegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo.

2. La expansión democrática de la participación y compromiso políticos ha creado una *sobrecarga* en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias de la economía.

3. La competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llevando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos.

⁸ El informe de la Comisión Trilateral fue redactado por Samuel P. Huntington, Michael Crozier y Joji Watanaki. Una versión en castellano se encuentra en *Cuadernos Semestrales* No. 2-3, México: CIDE, mayo de 1978. Una crítica al enfoque de la gobernabilidad se puede leer en Nogueira, Marco Aurelio. "Democracia, política, gobernabilidad y representación", en *Revista del CLAD* No.1, Caracas, enero de 1994.

4. Las respuestas del gobierno democrático al electorado y las presiones sociales han llevado a un provincialismo nacionalista en la forma en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores.⁹

Si bien dicho informe planteó un conjunto de recomendaciones para hacer frente a esta crisis, también llamó la atención sobre algunos temas, de los cuales nos interesa subrayar los siguientes:

1. La gobernabilidad de una sociedad a nivel nacional, como dice el informe, depende de la medida en que sea gobernado con eficacia el nivel subnacional, regional, local, funcional e industrial.

2. La separación entre planificación, desarrollo económico y social, eficacia y democracia. Como dice el documento las democracias al no estar “bien equipadas para enfrentar las escaseces” tienen que recurrir a los planificadores, a las habilidades científicas y a la ingeniería civil para superar esta situación. El *buen gobierno* o, si empleamos los términos del informe, “la posibilidad de volverse más sabios” radicaría en la capacidad “de asignar recursos escasos en la forma más efectiva, de buscar alternativas y de asegurar el efecto de las políticas, por medio del uso apropiado del conocimiento y las habilidades sociales que han sido acumuladas y que todavía pueden ser desarrolladas”.

3. La relación entre el gobierno y la sociedad, entendida esta última como fuente de demandas. El gobierno en ese contexto tenía que satisfacer esas demandas a través de planes, políticas y administraciones eficientes.

Es probable que éstas así como otras ideas dieran un nuevo aliento a los estudios urbanos y políticos. Los cuales pusieron más el énfasis en los planes de desarrollo, la gestión administrativa, las políticas, la planificación y la *ingeniería* política o urbana, olvidándose la dimensión política de la gobernabilidad, aspecto que también contenía el documento de la Comisión Trilateral.

Sin embargo, tuvieron que pasar varios años para que el tema de la gobernabilidad, como dice Rodríguez, fuese un componente

⁹ *Ibid.*, p. 379.

importante en los estudios sobre el desarrollo urbano y los gobiernos locales.¹⁰ Su instalación “en nuestro diccionario y en nuestros marcos de análisis y propuestas”, como dicen Galilea y Jordán¹¹ obedeció a varios procesos luego del triunfo de las dictaduras militares que aquí sólo anotaremos:

a) La derrota política de visiones antisistémicas que ponían énfasis más en los sujetos que en las instituciones. Dichas propuestas le asignaban a estos sujetos, casi siempre populares, una gran capacidad de autonomía al mismo tiempo que el ser portadores de un nuevo mundo. Desde ese punto de vista, la institucionalidad siempre estaba en proceso de elaboración, ya que no provenía de un acuerdo sobre las reglas y los procedimientos entre los actores políticos y sociales para dotarse de un gobierno, sino más bien de la marcha histórica de los actores sociales que tenían como fin último su propia liberación y la de todos los miembros de la sociedad. Las consecuencias de esta visión fueron varias: se privilegió en la investigación el carácter exterior de los movimientos sociales, es decir, sus luchas contra el Estado y sus demandas, no así sus estructuras internas, las interacciones entre sus miembros, su relación con la política y los partidos políticos, los intereses de aquellos que componen un movimiento social, etcétera. Otra fue la imposibilidad de pensar en un orden institucional puesto que los movimientos sociales siempre estaban en movimiento, en un estado de permanente actividad.¹²

¹⁰ Rodríguez, Alfredo *et al.* “Towards an understanding of governance: the emergence of an idea and its implications for urban research in developing countries”. Texto presentado en el Seminario Interamericano “Gobernabilidad, pobreza y municipios”, organizado por SUR Consultores, Chile, julio de 1994, mimeo.

¹¹ Galilea, Sergio y Jordán, Pablo. “Gobernabilidad urbana en Chile: algunas reflexiones, enfoques y propuestas”, Convenio PNUD/ Hábitat, Chile: Ministerio de Vivienda y Programa de Gestión Urbana, noviembre de 1993.

¹² Sobre esto José Aricó anota lo siguiente: “El otro problema que se nos plantea, digamos, es la relación movimiento-partido[...] Porque el culto al fragmentarismo, el culto del movimiento social, el intento de preservar el movimiento social como si fuera el germen de una sociedad futura, no entiende que un movimiento social solamente puede persistir en la medida que tenga una desembocadura institucional; en la medida en que su presión pueda ser reglada institucionalmente. Y cuando es reglada institucionalmente, provoca una modificación del sistema y de toda la institucionalidad[...] Porque si existieran movimientos sociales que se colocaran por encima de la institucionalidad, el horizonte, el orden democrático, estallarían. *La gobernabilidad del*

b) La sustitución del concepto de revolución por el concepto de reforma democrática como criterio organizador de la práctica política. Esto condujo, como dice el propio Aricó, a plantear el cambio de las formas de los partidos, la reconstitución y la modificación de los mismos, la profesionalización de los políticos, como también la discusión sobre la "administración del gobierno"; es decir, "cómo se administran y se distribuyen los recursos",¹³ combinándose la administración del gobierno con la tecnificación de los políticos.

c) Un deterioro creciente de las sociedades latinoamericanas, incluso bajo regímenes democráticos, lo que propició, de un lado, la crítica a las experiencias económicas populistas y neoliberales, como generadoras de una mayor pobreza, y del otro, la constitución de un nuevo horizonte ético-realista. Así, nuevos conceptos como equidad, consenso, gobierno, políticas de gobierno, clase política, productividad, eficiencia, disciplina macroeconómica y fiscal, gobernabilidad, competitividad, etc., remplazaron a los viejos.

Fue así que en una primera instancia el concepto de gobernabilidad estuvo estrechamente vinculado a un conjunto de garantías mínimas para permitir no sólo el regreso al régimen democrático sino también su reproducción y estabilidad futuras. El objetivo era aumentar el control sobre un conjunto de variables del sistema para así garantizar la capacidad del gobierno para reproducir el régimen y la mantención de aquellos que gestionaban el sistema. De ahí que no sea extraño que el concepto de gobernabilidad esté ligado, como anotan Galilea y Jordán, a la relación entre gobernantes y gobernados, entre Estado y sociedad, y que como atributos esenciales asociables a ella estén el escrutinio público de la acción gubernamental y la legitimidad de la autoridad que ejerce el gobierno.

sistema desaparecería" (cursivas nuestras). José Aricó. "El difícil camino de la reforma democrática", en *Lo popular en América Latina*, Lima: Desco, 1992.

¹³ Aricó, José, *op. cit.* Sobre un balance de los movimientos sociales en el Perú, véase Ballón, Eduardo, *et al. Movimientos sociales: elementos para una relectura*, Lima, Desco, 1990. Asimismo: Ballón, Eduardo (edit.). *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*, Lima: Desco, 1986.

Si bien todo ello define el concepto de gobernabilidad, nos interesa remitir dicho concepto a dos características que nos parecen centrales y que son útiles para nuestra exposición:

1. Siguiendo a Hayden y Bratton¹⁴ podemos definir la gobernabilidad como “el manejo conciente de estructuras de gobiernos con miras a *expandir* la legitimidad del *ámbito público*” (cursivas nuestras). Con esta definición lo que queremos resaltar es la relación entre gobernabilidad, expansión del ámbito público y capacidad del sistema político para agregar jerárquicamente las demandas de una sociedad.

2. La gobernabilidad también debe ser definida como la capacidad del sistema –y también del gobierno– de satisfacer o diferir legítimamente las demandas de uno o varios grupos sociales así como de la sociedad. En este punto queremos subrayar las capacidades administrativas, de recursos, de gestión de representación y de hegemonía que el gobierno tiene para satisfacer estas demandas.

Ahora bien, si se acepta esta doble definición de gobernabilidad se puede concluir que una crisis de gobernabilidad en un régimen democrático se presenta cuando se conjugan en un solo proceso los dos anteriores: la imposibilidad de expandir el ámbito público, entendido éste como espacio para la comunicación pública, con la incapacidad de satisfacer o diferir legítimamente las demandas sociales por una ausencia de recursos económicos, políticos o administrativos.

Cuando ello sucede la capacidad de autorregulación y de resolución colectivas de los individuos se bloquean; no es posible una búsqueda cooperativa de la verdad entre ellos a fin de enfrentarse con problemas reales que surgen en el curso de la acción ni tampoco sentar las bases de un consenso para negociar el orden urbano, social y político. Lo mismo sucede con la relación entre representantes y representados, ya que ésta se bloquea, más aún si se entiende que esta relación se constituye interactivamente mediante la comunicación en un espacio públi-

¹⁴ Hyden, Goran y Michael Bratton (eds.). *Governance an Politics in Africa*, Boulder, Colorado, EU: Lynne Rienner. Citado en Rodríguez, *op. cit.* y Galilea y Jordán, *op. cit.*

co el cual requiere ser recreado y legitimado constantemente por la autoridad.¹⁵ Cuando estos procesos tienen lugar se produce una crisis de representatividad, de un lado, y una crisis de intermediación del otro,¹⁶ creándose las bases para el surgimiento de caudillismos carismáticos, más aún en contextos de crisis económica y violencia política.

En estos contextos los individuos o los grupos tienen diversas alternativas: buscan negociar aisladamente sus demandas, aumentando así las presiones sobre un sistema que carece de recursos y espacios públicos de legitimación; privatizan la satisfacción de las mismas por carecer de una correlación que les permita elevar estas demandas al espacio público para que sean discutidas y resueltas, o construyen alternativas anómicas y/o antisistémicas, agravando así la crisis de gobernabilidad.

Todas estas opciones, creemos, se han presentado en mayor o menor medida en la sociedad peruana, lo que expresa una crisis de gobernabilidad no en todos pero sí en muchos de los espacios locales municipales en Lima.

La democracia peruana y los independientes

En 1980 Perú vivió su primer proceso electoral, luego de doce años de gobierno militar, para elegir un nuevo gobierno civil. Dos años antes se había realizado otra consulta para elegir una

¹⁵ Estas ideas se encuentran en Joas, Hans. "Interaccionismo simbólico", en Anthony Giddens y otros. *La teoría social hoy*, México: Alianza Editorial y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991.

¹⁶ Es necesario diferenciar la crisis de representación de los partidos de la crisis de representatividad. En el caso peruano lo que podemos llamar el sistema de partidos estaba y está representado por una variedad de opciones ideológicas y políticas, que van desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha, una suerte de pluralismo polarizado. Sin embargo, los ciudadanos no se sienten representados por dichos partidos. Mi hipótesis es que la permanencia de la crisis económica y el aumento de mayores niveles de pobreza en la población determina que los ciudadanos se sientan distantes tanto política como socialmente de los partidos (véanse cuadros 1 y 2). Las promesas igualitarias del régimen democrático no se pueden realizar. De otro lado, la persistencia de la crisis y la aplicación de programas de ajuste determinan que la capacidad de intermediación de los partidos, es decir de agregar y satisfacer demandas de la población, se vean reducidas. Los partidos ni pueden diferir demandas ni tampoco pueden solucionarlas. Se produce una crisis de los partidos que se convertirá más adelante en una crisis del régimen democrático, tal como sucedió en 1992.

Asamblea que redactara una nueva Constitución. Para las elecciones presidenciales de 1980 la variedad de opciones electorales era múltiple, ya que ellas iban desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha. Sin embargo, nos interesa anotar algunas características de dicho proceso electoral: a) su carácter pluralista y transparente; b) la presencia del Partido Aprista con candidato propio¹⁷ y c) la presencia de varios frentes de partidos de izquierda que pasaban de una actividad clandestina a otra legal.¹⁸

Estas características se repitieron en las elecciones realizadas en el periodo 1980-1990: en las cuatro municipales y en las tres presidenciales, con algunos cambios que señalamos brevemente:

- Los partidos de izquierda legal deciden unificarse en un solo frente: Izquierda Unida, luego de las elecciones presidenciales de 1980. En 1989 dicho frente se fractura, siendo imposible su posterior reunificación.¹⁹

¹⁷ En realidad la presencia del Partido Aprista en las elecciones de 1980 fue muy importante. Este partido, acaso el más significativo de este siglo, nació a la vida política en los inicios de la década de los treinta. Sin embargo, en 1936 fue ilegalizado y perseguido. En 1939, 1945 y 1956 se le impidió presentar a Víctor Raúl Haya de la Torre, su fundador y principal líder, como candidato a la presidencia. En 1962, las Fuerzas Armadas toman el poder para impedir el triunfo de la alianza entre el Apra y la Unión Nacional Odríista. Se dice que una de las causas del golpe de 1968 fue para impedir un triunfo posible del partido aprista en las elecciones presidenciales de 1969. Por ello, su presencia en las elecciones de 1980 significaba su legalización y al mismo tiempo su ingreso definitivo al sistema de partidos legales.

¹⁸ Dicha presencia también era muy significativa. Casi todos los partidos de izquierda, con la sola excepción del Partido Comunista, habían nacido a la vida política en las décadas de los sesenta y setenta. Su bases se encontraban en el mundo popular: migrantes, jóvenes de universidades nacionales, trabajadores, pobladores de barriadas o pueblos jóvenes, campesinos, trabajadores, intelectuales radicalizados. Representaban, de una u otra manera, lo nuevo que el proceso velasquista había desencadenado.

¹⁹ El papel de Izquierda Unida, creado inmediatamente después de las elecciones presidenciales de 1980, fue muy importante. Ese mismo año queda segundo en las elecciones municipales en Lima, pero triunfa en muchos distritos populares y otras capitales de provincias. En 1983, gana las elecciones municipales en Lima y en casi todos los distritos populares de esa ciudad. Lo mismo sucede en provincias. En las elecciones presidenciales de 1985, cuando muchos pensaban que podía triunfar, queda en segundo lugar, siendo superado por el Partido Aprista. En 1986 pierden las elecciones municipales en Lima y en 1989 y 1990 su participación tanto en las elecciones municipales como en las presidenciales fue un fracaso. Lo mismo se puede decir de su participación en las elecciones para el Congreso constituyente de 1992 y en las municipales de 1993. La izquierda ha pasado de ser un tercio del electorado a ser apenas un poco menos del diez por ciento.

- Los llamados partidos de derecha deciden conformar, en los últimos años de la década de los ochenta, el Frente Democrático (FREDEMO), que reunía a Acción Popular (AP), al Partido Popular Cristiano (PPC) y al Movimiento Libertad, agrupación fundada en 1987 a la que pertenecía Mario Vargas Llosa, candidato a las elecciones presidenciales en 1990.

- El surgimiento de líderes y movimientos independientes, distintos a los partidos y en clara competencia con ellos a finales de la década de los ochenta. En las elecciones municipales de 1989 por primera vez un *independiente*, Ricardo Belmont, que no proviene de ningún partido y que más bien forma su propio movimiento, gana las elecciones. El triunfo de Belmont en Lima, abrirá el camino para el triunfo posterior de Alberto Fujimori en 1990.

De estos tres cambios operados me interesa ampliar el último: el nacimiento de los líderes y de los movimientos independientes,²⁰ puesto que ello permite entender la crisis de los partidos políticos y su relación con los espacios locales. Podemos afirmar, hipotéticamente, que la crisis de los partidos tiene su primera manifestación o punto inicial a nivel local, es decir en los espacios municipales o de naturaleza similar, particularmente durante las elecciones municipales de 1989, para luego convertirse en nacional en los comicios presidenciales de 1990 y continuar en las elecciones de 1993, como veremos más adelante.

El triunfo de los independientes

Cuando en noviembre de 1989 Ricardo Belmont, candidato independiente y fundador del movimiento Obras, ganó las elecciones municipales de Lima, pocos imaginaron lo que vendría des-

²⁰ Sobre la izquierda y el FREDEMO, así como los cambios en el sistema político y el de partidos remito al lector a otros trabajos publicados por el autor: "Tragedia e ironía del socialismo peruano", en *Pretextos*, No.1, Lima: Desco, 1990; "Estado y sociedad: señores, masas y ciudadanos", en *Estado y sociedad: relaciones peligrosas*, Lima: Desco, 1990; "Democracia y partidos en el Perú: ¿Una transición perpetua?", en *Los partidos políticos en el inicio de los noventa*, Santiago: FLACSO-Chile, octubre de 1992; "Democracia y partidos en el Perú", en *Pretextos*, Nos. 3-4, Lima: Desco, 1993; "Partidos y orden social", en *Democracia, etnicidad y violencia en los países andinos*, Lima: IEP-IFEA, 1993.

pués.²¹ Algunos analistas señalaron que el triunfo de Belmont, dueño de una emisora de radio y una estación de televisión, se debía a su presencia en los medios de comunicación. Ricardo Belmont era lo contrario a un político. Su presencia pública se restringía a la conducción de programas en vivo en sus estaciones así como también a la famosa TELETON, una suerte de colecta anual para recaudar fondos para niños minusválidos o discapacitados. Por eso, cuando se postuló para la alcaldía de Lima pocos lo tomaron en serio. Al final terminó ganándole al FREDEMO, al Partido Aprista y a una izquierda dividida, es decir a los que fueron los pilares del sistema de partidos, si cabe la expresión, inaugurado en 1980 con la vuelta a la democracia.²²

Sin embargo, esta derrota electoral de los partidos no fue tomada en cuenta por éstos como una derrota política que erosionaba sus propias bases electorales. Los partidos señalaron que las elecciones municipales eran de naturaleza distinta a las presidenciales, puesto que en las primeras lo que se elegía era un *buen vecino* y no necesariamente un político, como sí debía ocurrir en las segundas. Mientras que las elecciones municipales eran apolíticas, siendo posible el triunfo de un independiente, las presidenciales eran básicamente políticas. En ese sentido, las elecciones municipales de 1989 fueron tomadas por los partidos como un simple traspié, un mero accidente de trabajo, que sería corregido al año siguiente en las elecciones presidenciales.²³

²¹ En esta parte del trabajo sólo vamos a analizar las elecciones municipales de Lima, capital del Perú. La razón de ello es que Lima concentra un tercio del electorado nacional y es el epicentro del sistema político y de los partidos.

²² Recientemente ha salido una biografía sobre Ricardo Belmont. Al respecto véase Thorndike, Guillermo. *El hermanón. El fenómeno Belmont, poder independiente en el Perú*, Lima: Edit. Libre, 1994. En la actualidad Belmont se prepara para competir en las próximas elecciones presidenciales de 1995.

²³ En verdad, la realidad era distinta. Los partidos agrupados en el FREDEMO (AP, PPC y Libertad) habían optado por lanzar a la presidencia a un personaje igualmente alejado de la política: al novelista Mario Vargas Llosa. Lo mismo sucedía con la izquierda, lo que muestra la fuerza de los llamados independientes y el desprestigio de los líderes de los partidos políticos.

Pero lo que fue calificado de simple accidente o, si se prefiere, de un simple recodo de un río que se desvía momentáneamente de su cauce natural, se convirtió al año siguiente, en 1990, primero en un torrente y luego en otro río. El triunfo de Alberto Fujimori ese año, para seguir con la metáfora del río, significó el nacimiento de uno nuevo, producto de corrientes subterráneas que decidieron aflorar en las elecciones presidenciales. Contradiciendo los balances de los partidos políticos, los electores habían elegido no sólo a un desconocido sino también a un independiente.²⁴ El triunfo de Alberto Fujimori, y Cambio 90 mostraba así los inicios de una decadencia y crisis del sistema de partidos instaurado en la década de los ochenta. La restauración política de 1980 llegaba a su fin o, cuando menos, enfrentaba una situación límite.²⁵

Por ello el análisis de las elecciones municipales de 1989 es muy importante, puesto que en dicho proceso podemos encontrar

²⁴ En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de ese año en el departamento de Lima ganó Mario Vargas Llosa que obtuvo el 35.3 por ciento, mientras que Alberto Fujimori logro el 31.3 por ciento. Ello ratificaba una nueva tendencia electoral inaugurada en las elecciones municipales de noviembre de 1989. Es importante anotar que el elevado porcentaje de Fujimori en Lima tiene su correlato en la caída significativa de la votación de izquierda. Ésta había obtenido en las elecciones municipales de 1986 el 32.3 por ciento, quedando en segundo lugar. En las elecciones municipales de 1989, los dos frentes de izquierda: Izquierda Unida e Izquierda Socialista obtuvieron un poco más del 13 por ciento. En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1990, ambas izquierdas sólo logran el 11.2 por ciento. Hay, pues, un estrecha relación entre el triunfo de Fujimori y el desplome electoral de la izquierda, así como también entre mantención del liderazgo de Fujimori y crisis permanente de la izquierda. Por eso no es extraño que las principales bases de apoyo electoral y político de Alberto Fujimori se encuentren en los barrios populares, antiguos bastiones de la izquierda. Cabe destacar que durante la segunda vuelta los partidos de izquierda y el APRA decidieron apoyar a Alberto Fujimori. En el referéndum de octubre de 1993 en el que se votaba sobre la nueva Constitución, la ciudad de Lima se convirtió en el principal bastión electoral de Fujimori. En todos los distritos que conforman Lima Metropolitana el Sí gano con un porcentaje superior al 55 por ciento.

²⁵ Por restauración debemos entender lo siguiente: "En la década de los ochenta se producirá el regreso de los perdedores. Aquellos que salieron a empujones de Palacio de Gobierno en octubre de 1968 -dando así nacimiento al gobierno del general Velasco- volvían el olor de multitudes. El segundo belaúndismo, fue, pues, una suerte de restauración de un tipo de poder y, también, de un tipo de representación política al que los militares velasquistas y los grupos de izquierda de los setenta se empeñaron en ponerle fin." Adrianzén, Alberto: "Partidos y orden social", *op. cit.* La situación límite estaba planteada por lo siguiente: los partidos llamados tradicionales no gobernaban el país.

algunas de las claves políticas futuras. Por ello, quisiera simplemente señalar las que considero más importantes:

1. El triunfo de Ricardo Belmont no se da sobre la base de una reducción del número de electores. Es decir, el triunfo de este independiente no es producto de un alejamiento o pérdida de confianza de los votantes de los procesos electorales ni tampoco del régimen democrático.²⁶ Ello se demuestra, analizando²⁷ la participación efectiva del electorado en las cuatro elecciones municipales entre 1980 y 1989. En 1980, momento en que gana Acción Popular, el partido en el gobierno en ese momento, la participación efectiva fue del 79.3 por ciento de los electores. En 1983, año en que gana la izquierda ésta descendió a 66.6 por ciento. En 1986, año en que gana el Partido Aprista que es el partido en el gobierno, la misma subió a 79.3. En 1989, momento en que gana Ricardo Belmont, la participación efectiva del electorado fue 71.4 por ciento.

2. El triunfo de Ricardo Belmont se sustenta en un desplazamiento de los votantes en favor de listas independientes, no vinculadas a los partidos. Según los datos estadísticos electorales, en las elecciones municipales de 1980, 1983 y 1986, los votos hacia listas independientes no superaban el 3 por ciento en los distritos de Lima. Sin embargo, en las elecciones de 1989 la suma de los votos hacia listas independientes²⁸ supera largamente el 10 por ciento. En 19 distritos de los 42 que Lima Metropolitana tenía en ese momento, las listas independientes superan el 20 por ciento.²⁹

²⁶ Es cierto que en Perú el voto es obligatorio, sin embargo es importante tener en cuenta que las elecciones se han realizado en un contexto de guerra interna, de tal suerte que votar implica un compromiso que supera la propia obligatoriedad del voto, muchas veces.

²⁷ Los siguientes datos han sido extraídos del trabajo de Pareja, Piedad y Gatti, Aldo. *Elecciones municipales en las provincias de Lima y Callao*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993.

²⁸ Por lista independiente debemos entender aquella distinta a los partidos que son la base del sistema de partidos: Acción Popular, Popular Cristiano, Partido Aprista e Izquierda Unida.

²⁹ Cabe señalar que este desplazamiento hacia listas independientes ha seguido su curso, como veremos seguidamente. En las elecciones municipales de enero de 1993, Ricardo Belmont fue reelegido con más del 40 por ciento. Su movimiento OBRAS ha ganado en casi todos los barrios populares. Incluso en distritos en los cuales no se presentaba dicho movimiento, se ha dado una situación bastante curiosa: OBRAS gana sin candi-

3. El triunfo de Belmont viene acompañado de un incremento significativo de los votos nulos y blancos en los distritos de Lima. En 1980, sólo en cuatro distritos dichos votos superan el 20 por ciento del total de votos emitidos. En 1983, el número de distritos desciende a tres. En 1986, en un solo distrito dichos votos superan el 20 por ciento. En 1989, en 21 distritos de los 42 que tiene Lima, el voto nulo y blanco es superior al 20 por ciento. Cabe destacar que muchos de esos distritos son populares, antiguos bastiones electorales de los partidos de izquierda. Por ello, los triunfos obtenidos por la izquierda, en dichos barrios en 1989 no podrán repetirse en las elecciones municipales de 1993 en las cuales esta agrupación no logra ganar en un solo distrito. Es interesante anotar, en este punto, que uno de los factores que desencadena la crisis de representatividad y de intermediación de los partidos es la propia crisis de la izquierda peruana, al estar ésta ubicada principalmente en el mundo popular.

Me parece que estos datos muestran algo que, en mi opinión, es muy importante: el triunfo del independiente Belmont, antecedente inmediato de lo que fue más tarde el triunfo de Fujimori, no es consecuencia de una despolitización de los electores, ni tampoco de una desconfianza creciente hacia los procesos electorales. Estos últimos, por el contrario, son evaluados por los votantes como importantes y acaso como uno de los pocos espacios de participación política, capaz de expresar la opinión política de los electores. El incremento de los votos invalidados antes que un rechazo a las elecciones o al régimen democrático, es más bien un rechazo a los partidos políticos. Los electores al no

dato ni lista. De los 43 distritos que tiene Lima ese año, OBRAS ganó en 21. En nueve distritos ganaron fuerzas independientes. En cuatro lo hicieron el Movimiento Lima-2000 que se presentó como agrupación independiente y el Partido Popular Cristiano. En cinco distritos el triunfador fue Acción Popular. Noté que ni el APRA ni la izquierda logran ganar una alcaldía. En lo que respecta a alcaldes electos en las provincias capitales de departamento, la realidad no es muy distinta. De los 25 alcaldes, incluyendo la provincia constitucional del Callao, 13 pertenecen a frentes independientes; cuatro al Partido Aprista y a Acción Popular, respectivamente; dos al Partido Popular Cristiano; uno a OBRAS; uno al Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos. Sin embargo, esta realidad es distinta en las provincias no capitales de departamento y en los distritos de esas mismas provincias. Ahí los partidos más importantes (PAP, AP, PPC e Izquierda) logran una presencia más significativa.

encontrar partidos que los representen, optan ya sea por el voto a los independientes o, simplemente, por anularlo.

Esta crisis de los partidos se expresará, como hemos señalado, en abril de 1990, al ser elegido Alberto Fujimori como presidente. La crisis del régimen democrático tendrá lugar el 5 de abril de 1992, cuando el presidente Fujimori clausure el Parlamento, suprima el Tribunal de Garantías Constitucionales, reorganice el Poder Judicial y cree el Gobierno de Emergencia Nacional. Si bien el autogolpe del 5 de abril ha permitido una mayor centralización del poder, reforzando el presidencialismo y redefiniendo las funciones del Estado en la economía, la crisis en los espacios locales, cuando menos en Lima, ha ido en aumento, lo que se expresará con fuerza en las elecciones municipales de enero de 1993.³⁰

Representación, pobreza y gobernabilidad

José López Ricci en un ensayo aún inédito señala lo siguiente “dignos merecedores de ser incluidos en el Libro de *Guinness* y de ser reconocidos como un caso de Ripley, las elecciones municipales realizadas el 29 de enero de 1993, nos colocaron entre el récord y el asombro”. En Lima Metropolitana, que es el ámbito sobre el cual comentaremos, se inscribieron 38 listas provinciales y más de 900 distritales en los 43 distritos que tiene Lima. Es decir, se inscribieron casi mil 600 postulantes para el cargo de alcalde o regidor del municipio metropolitano y más 13 mil postulantes –aproximadamente– a autoridad municipal en los 43 distritos de la capital.³¹

³⁰ Se puede establecer, a nivel de hipótesis, que el crecimiento del caudillismo y del presidencialismo, así como del rol protagónico de las fuerzas armadas y las nuevas funciones políticas de algunas dependencias públicas, sobre todo aquellas ligadas a las políticas sociales y al gasto público, está asociado a la crisis de los espacios locales. Dicho de otra manera: centralización arriba, crisis en la base de la sociedad. Por eso no es extraño que el gobierno, desde el 5 de abril de 1992, haya suprimido el proceso de regionalización del país, así como frenado el de municipalización, reforzando el rol protagónico del gobierno y del propio presidente. Se abre así la posibilidad de una relación de clientelismo con esos espacios locales que carecen de recursos políticos y económicos.

³¹ “Dirigentes Populares, diáspora política y elecciones municipales”, inédito, Lima, 1993. Según información oficial del Jurado Nacional de Elecciones, en 39 de los 43 distritos de Lima se presentaron 910 listas, lo hace 23.2 listas por distrito. Es posible, en ese sentido, que el número de listas en el total de Lima Metropolitana se acerque al millar.

Sin embargo, un análisis estadístico más a profundidad sobre las listas presentadas en los distritos de Lima Metropolitana, arroja los siguientes resultados:

1. El promedio de listas por distrito en Lima Metropolitana fue de 19.

2. En los distritos populares es donde se presentó el número mayor de listas. En los doce distritos más pobres de Lima Metropolitana se presentaron un total de 329 listas, lo que en promedio significa 19 listas por distrito.³²

3. Este fenómeno se repite en distritos de clase media o de lo que era la antigua Lima,³³ alcanzando en algunos de ellos un verdadero récord.

4. En los distritos de clase alta –Miraflores, San Isidro, La Molina y Surco– el promedio de listas fue menor, 10 listas por distrito. En Miraflores el número de listas presentadas fue de sólo cuatro y en San Isidro cinco, cifra bastante baja en relación al promedio general y distrital.

Es posible que una primera respuesta a esta multiplicación de listas se encuentre en los cinco factores siguientes: a) las facilidades de la ley electoral municipal;³⁴ b) el fenómeno *Fujimori* que se basa en la creencia de que un candidato desconocido, como lo fue el actual presidente, puede ganar por un golpe de suerte;³⁵ c) la crisis

³² Los doce distritos y la cantidad de listas por distrito son las siguientes: Ate-Vitarte, 26 listas. Carabaylo, 24 listas. Comas, 36 listas. Chorrillos, 16 listas. El Agustino, 24 listas. Independencia, 20 listas. Puente Piedra, 21 listas. San Juan de Lurigancho, 37 listas. San Martín de Porres, 36 listas. Villa El Salvador, 33 listas y Villa María del Triunfo, 26 listas.

³³ Jesús María, 20 listas. Lince, 21 listas. Pueblo Libre, 20 listas. Rímac, 44 listas. Magdalena del Mar, 25 listas. San Borja, 11 listas; y La Victoria, 41 listas. Esto no es extraño si tomamos en consideración que con el ajuste las clases medias también son duramente golpeadas.

³⁴ Según la Ley Electoral Municipal se pueden presentar a las elecciones municipales tanto listas de partidos como listas independientes. El número de firmas o adherentes para postular a la alcaldía provincial es de cinco mil y para una alcaldía distrital es de quinientas. Estas condiciones poco exigentes permiten la multiplicación de las listas o la fragmentación de la representación política. Sin embargo, cabe señalar, que este requisito se implantó en la década de los ochenta.

³⁵ En realidad, la elección o triunfo de muchos alcaldes distritales fue un verdadero golpe

de los partidos, que lleva a la ciudadanía a crear nuevas representaciones como un mecanismo para encontrar satisfacción a sus demandas; *d*) un discurso oficial que afirma que el mejor alcalde es el mejor vecino y no el mejor partido o el mejor político, y *e*) el clima de violencia política que se vivió en los distritos como consecuencia de las acciones terroristas de Sendero Luminoso.

Estos factores, sin embargo, no explican las diferencias en cuanto a número de listas según sean barrios pobres o ricos, puesto que ellos inciden por igual en cada uno de los distritos de Lima. Por eso, una variable importante es la evaluación que hacen los electores de la gestión municipal. En los barrios pobres, ningún alcalde fue reelegido, mientras que en los barrios ricos, tres alcaldes sí lo fueron, con votaciones que en algunos casos –San Isidro y Miraflores– sobrepasaron el 70 por ciento.

Todo esto nos lleva a sostener que la multiplicación de listas guarda relación con el éxito de la gestión del alcalde saliente, lo cual se vincula a la capacidad, económica, política y administrativa de ese gobierno local para satisfacer las demandas de los vecinos: cuando menos exitosa sea la gestión de un alcalde en satisfacer demandas y más pobre sea un distrito, lo que implica una mayor cantidad de presiones, es más probable que se produzca una fragmentación de la representación política. Las consecuencias de esto, en cuanto gobernabilidad, las comentaremos más adelante. De otro lado, y como hemos señalado arriba, esta multiplicación de listas también está vinculada a la crisis de la izquierda, la que se expresará con mucha fuerza en los barrios populares.

Si bien estas explicaciones son válidas, cabe aún hacerse otras preguntas: *a*) ¿por qué muchos ciudadanos de los barrios populares en lugar de resolver sus demandas de manera privada optan por presentarse a las elecciones municipales y *b*)

de suerte. En algunos casos ganaron sin siquiera hacer campaña electoral. Ello obedeció al llamado *fenómeno Belmont* en las elecciones municipales de 1993. Las listas de OBRAS, movimiento político de Ricardo Belmont, actual alcalde de Lima, ganaron en cinco distritos donde no presentaron candidatos. Resulta interesante señalar que en estos casos los electores no tomaron en cuenta, para votar, sus demandas de una mayor seguridad como consecuencia de la violencia política. En 1993 ya había caído Abimael Guzmán, líder del grupo terrorista Sendero Luminoso.

por qué se presentan cuando lo más probable es que sepan que van a perder, además de poner su vida en peligro por la amenaza terrorista. Esto último puede ser definido, aparentemente, como una elección no racional, es decir como aquella que no maximiza utilidades, puesto que postular a un cargo implica gastos en dinero y en tiempo y hasta la posibilidad de perder la vida, como muchas veces ha sucedido en los distritos de Lima.

Estas interrogantes pueden ser respondidas con las siguientes hipótesis, las cuales no son excluyentes y deberían ser comprobadas por una investigación:

1. Los ciudadanos de los distritos pobres, luego de entrar en crisis los partidos, postulan en muchas listas porque es la única forma que tienen de participar en política y resolver sus demandas. Ello nos estaría mostrando lo siguiente: por un lado, que la gestión en muchos de esos municipios es poco participativa, puesto que las elecciones son vistas por los ciudadanos como el único terreno posible de participación política.³⁶ Y del otro, las expectativas, siempre elevadas, que los ciudadanos tienen sobre las capacidades del municipio.

2. Que las listas que se presentan en estos distritos constituyen grupos de presión que tienen como único interés sus demandas y como único canal de expresión las elecciones.³⁷ En este caso los miembros de esas listas confunden lo que podemos calificar de *intereses con reclamaciones privadas*.³⁸ Estos no buscarían la cons-

³⁶ En este punto es probable que la ley electoral municipal influya de manera importante. Esta ley determina que el ganador, por mayoría simple, obtiene la mitad más uno de los concejales o regidores. Adicionalmente, a diferencia de la representación parlamentaria, para lograr una representación municipal se requiere como mínimo haber obtenido el 5 por ciento de la votación provincial o distrital. La ley electoral municipal busca, en ese sentido, favorecer la constitución de mayorías en los espacios locales, sin embargo, no toma en cuenta las crecientes demandas de participación de los ciudadanos en ese mismo espacio local. Por eso, cuando se combina la mayoría que logra la lista ganadora en el municipio con una gestión poco o nada participativa respecto a la población, es probable que en las próximas elecciones se tenga una multiplicación de las listas en ese distrito o provincia.

³⁷ En este caso las demandas generalmente son bastante específicas y están vinculadas a determinados grupos de pobladores de una misma zona del distrito.

³⁸ Esta diferencia entre intereses y reclamaciones privadas se encuentra planteada en el

del conjunto de ciudadanos de un distrito sino más bien lo que podría ser calificado como representatividad sociológica o la representación como *espejo*, debido a su condición de marginalidad, ya sea por razones económicas o pobreza,³⁹ sociales, culturales o étnicas.⁴⁰ Como anota, Maurizio Cotta, “la representación-espejo parece responder a exigencias de orden simbólico y psicológico que, a ciertos niveles y en ciertas circunstancias, pueden asumir notable importancia. Por ejemplo, los grupos poco integrados, marginales de un sistema político, tendrán necesidad no sólo de representantes que ‘expresen sus intereses’, sino también de representantes en los cuales, por sus características personales,

reporte de la Comisión Trilateral: “La gobernabilidad de la democracia”. Para los autores del informe al no existir propósitos comunes, no hay bases para prioridades comunes, y sin prioridades no hay bases para distinguir en la competencia –electoral o política– entre *intereses y reclamaciones privadas*. “Metas competitivas e intereses especializados se amontonan unos con otros[...] El sistema se convierte en un sistema de democracia sin normas, en el cual la política democrática se transforma más bien que en un proceso para la construcción de propósitos comunes, en un campo de afirmación de los intereses en conflicto.” Comisión Trilateral: *op. cit.*

39 Los sectores más pobres o los llamados en *situación de privación estructural* intentarán muchas veces ya sea canjear sus votos para mejorar sus condiciones de supervivencia, lo que los llevará a maximizar su voto bajo un criterio pragmático y clientelista –esto se expresa con mucha fuerza durante las campañas presidenciales–, a presentarse en listas municipales con el objetivo de hacer conocer sus demandas o, simplemente, a resolver privadamente sus necesidades. Estas opciones son posibles por carecer estos sectores de *mecanismos y canales institucionales para compensar tal privación*. Si bien es cierto, el ajuste privatiza empresas públicas también privatiza la pobreza, al renunciar el Estado a la aplicación de políticas sociales universalistas y desarrollar en su remplazo políticas sociales compensatorias y focalizadas.

40 Esta representación, a diferencia de otras –la representación como delegación o la representación como relación fiduciaria– se centra “más sobre el efecto de conjunto que sobre el papel de los representantes individuales. Concibe al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político[...] El hecho es que la representatividad sociológica, en relación con ciertos perfiles no *políticos*, choca con el proceso de profesionalización de la vida política que naturalmente toca también a los representantes limitando fuertemente las características que pueda asumir. Esta concepción de la representación peca además de estaticidad; concentrándose totalmente sobre la cuestión de la fidelidad de la *reproducción*, descuida el problema dinámico de la capacidad del órgano representativo de efectuar esa síntesis de los problemas particulares y de las diversas tendencias presentes en el cuerpo político, que es el presupuesto de su capacidad de gobernar. Parece por tanto más apta para un régimen político en el que la representación no ocupa una posición de centralidad, aunque tenga una función más secundaria de legitimación y de corrección del poder..”. Bobbio, Norberto: “Representación política”. *Diccionario Político*, México: Siglo XXI.

ellos puedan identificarse y a través de los cuales puedan sentirse 'presentes' en la organización política".⁴¹ En este caso estaríamos frente a un sistema político y a un gobierno incapaz no sólo de satisfacer, agregar jerárquicamente o diferir las demandas, sino también de representar políticamente a importantes sectores de la sociedad.

3. La acción que los individuos realizan cuando se presentan a las elecciones no está orientada a ganar, sino más bien, como dicen los teóricos de la Escuela de Chicago, al deseo de tener nuevas experiencias, de reconocimiento social, de dominar la situación y de tener certeza de la identidad.⁴² En este caso lo que se busca es satisfacer demandas de carácter simbólico o psicológicas, las cuales, al no poder ser satisfechas en la estructura social, económica o pública, tienden a ser expresadas en los procesos electorales ya sea vía postulación o simplemente a través del voto. Es probable, en ese sentido, que en los espacios locales populares en Lima, la representación "no ocupa una posición de centralidad, aunque tenga una función más secundaria de legitimación y de corrección del poder".⁴³ Adicionalmente, la gran diversidad de listas en barrios populares y lo contrario en barrios ricos nos estaría indicando una forma distinta de entender y ejercer la autoridad municipal.

4. Es probable que la multiplicación de listas para hacer públicas las llamadas *reclamaciones privadas*, se dé en una situación en la cual la pobreza, por la aplicación de las políticas de ajuste y la prolongación de la crisis económica, en lugar de disminuir, aumente. Asimismo en un contexto de crisis de las antiguas organizaciones vecinales, las cuales son remplazadas por otras más vinculadas a la sobrevivencia. Si bien en el Perú la

⁴¹ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 1429. Estas reflexiones también se pueden aplicar al llamado fenómeno *Fujimori*.

⁴² Joas, Hans, *op. cit.*

⁴³ Bobbio, Norberto, *op. cit.* Ello podría explicar no sólo la volatilidad del voto en el sistema político peruano sino también el carácter plebiscitario que muchas veces asumen las elecciones en Perú, puesto que de lo que se trata para el elector es de sancionar o premiar a los gobernantes. El pragmatismo electoral está referido a la poca participación del ciudadano tanto en el gobierno como en el sistema político.

pobreza ha ido en aumento,⁴⁴ interesa resaltar que en Lima se encuentra el porcentaje mayor de individuos en *situación de pobreza reciente*, según la Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida de 1991.⁴⁵

De otro lado, en una encuesta que realizamos en Lima en noviembre de 1991, en los diez distritos más pobres de Lima, más de la mitad –57.4 por ciento– afirmó que no participaba en ninguna organización vecinal. Lo paradójico de esta situación es que los encuestados afirmaban que la organización vecinal –42.8 por ciento– era la que mejor defendía sus intereses. Mientras que el municipio sólo alcanzó el 0.2 por ciento de menciones. En una información recientemente recogida –y, por lo tanto, preliminar– hemos encontrado que muchas dirigentas de los Comités del Vaso de Leche han participado en diversas listas, no importando el signo ideológico o político, lo que estaría mostrando que la pobreza tiende a buscar soluciones a los *problemas privados* de una manera pragmática.

5. La violencia política terrorista en esos distritos posiblemente haya limitado la capacidad de las organizaciones políticas y sociales así como también la de sus miembros para hacer política pública. La suma de pobreza, violencia y ajuste erosionaron el tejido social en los espacios locales al mismo tiempo que redujeron los espacios públicos por el temor a los grupos armados. Convertir necesidades privadas en demandas públicas, para los sectores populares, se torna difícil.

Algunas conclusiones

Si bien todos estos datos nos conducen a plantear que hoy existe en los espacios locales una crisis de gobernabilidad por las razones que hemos señalado al iniciar este trabajo: incapacidad de satisfacer o diferir demandas de la población; ausencia de un espacio público capaz de permitir una interacción de los indi-

⁴⁴ En 1982 los pobres eran el 56 por ciento de la población y los que se encontraban en extrema pobreza el 27 por ciento. En 1993 los pobres ascendieron al 65 por ciento y los que vivían en extrema pobreza a 32 por ciento, en *Grupo Propuesta*, Lima: 1993.

⁴⁵ Desco. *Reporte Mensual*, No. 33, enero de 1994.

viduos para llegar a acuerdos y soluciones legítimas que los involucren a todos y que permita un consenso con propósitos determinados, y crisis de representatividad de los partidos políticos.

Nos interesa subrayar otro proceso: la persistencia del centralismo político y del presidencialismo tiene como una de sus explicaciones la crisis de los espacios locales. Hoy es posible afirmar que los espacios locales se pueden convertir o seguir siendo lo que fueron en el pasado: fuente de clientelismo político, legitimando así una práctica autoritaria y nada democrática. En Perú los procesos de crisis de los espacios locales han venido acompañados de una mayor centralización del poder, así como de nuevas prácticas caudillistas. En ese sentido, si se quiere construir un régimen democrático estable en el país, los espacios locales y regionales deberán ser vistos como uno de los ámbitos más importantes para el logro de ese objetivo. Lo mismo se puede decir respecto al proceso de relegitimación de los partidos políticos, los deberán encontrar en los espacios locales y regionales, los ámbitos para reconectarse con la población.

Dicha propuesta no obvia la importancia asignada al poder central en un proceso de consolidación democrática. En tal sentido pretenden ubicar el posible nuevo rol que los espacios locales y regionales pueden jugar en dicho proceso. Es cierto que hoy en esos espacios es donde más se puede practicar el clientelismo político y el caudillismo local; sin embargo es lugar donde es posible construir una cierta institucionalidad mínima que libera a las sociedades, y también a las poblaciones, de los líderes que surgen cada cierto tiempo en nuestra región. Además, pueden ser –y muchas veces lo son– espacios de intermediación entre la base social y el Estado, donde es posible combinar adecuadamente el interés por fortalecer el régimen democrático con el de transformar el orden social y económico, puesto que dichos espacios son el lugar de encuentro cotidiano entre la ciudadanía política, la social y la económica.

Que hoy dichos espacios sean lugares donde se practica el clientelismo, como hemos dicho, no implica que esta situación sea eterna ni mucho menos que no pueda cambiar. A lo mejor para salir de la actual situación en la que muchas sociedades se

encuentran, la única opción que nos queda es invertir la lógica política: pasar del poder central al poder local y regional. Es decir, del Estado a un Estado descentralizado y a una sociedad con poder e institucionalizada.

CUADRO 1
¿A qué clase social representan los siguientes partidos?
(en porcentajes)

	<i>Alta</i>		<i>Media</i>		<i>Baja</i>		<i>Todos</i>		<i>Ninguno</i>		<i>N.R.*</i>	
	1ra.	2da.	1ra.	2da.	1ra.	2da.	1ra.	2da.	1ra.	2da.	1ra.	2da.
PPC	60.0	62.3	21.3	16.7	3.7	1.7	3.7	1.8	1.2	4.7	10.1	12.8
LIBERTAD	58.1	64.7	20.6	12.7	3.2	2.7	2.2	2.0	1.9	4.3	14.0	13.6
AP	42.1	44.7	32.4	30.3	6.5	4.5	7.3	2.5	1.4	5.8	10.3	12.2
APRA	18.6	28.8	39.2	29.0	18.4	12.2	10.9	5.0	3.9	13.3	9.0	11.7
CAMBIO 90	18.1	17.7	34.1	43.2	19.8	13.5	11.2	6.3	3.2	5.2	13.6	14.1
IS	5.5	8.0	24.4	21.2	37.3	24.8	9.9	1.7	3.2	13.0	19.7	31.3
IU	5.1	10.8	22.1	25.2	51.3	32.3	9.7	2.2	2.2	12.7	9.6	16.8
SL	3.6	3.8	3.1	3.3	26.9	21.0	6.0	3.0	23.3	34.3	37.1	36.4

* No responden

CUADRO 2
¿A qué clase social pertenece usted?
(en porcentajes)

ALTA	0.5
MEDIA	26.7
BAJA	70.8
N.R.	2.0

NOTA: El cuadro 1 muestra las respuestas a dos preguntas iguales de dos encuestas que aplicamos en los meses de noviembre y diciembre de 1991 a 600 personas en diez distritos populares de Lima. Como se puede observar, las respuestas son distintas. En la segunda encuesta del cuadro 1, se dieron los siguientes cambios: *a)* todos a casi todos los partidos, incluyendo a Sendero Luminoso y con la excepción de Cambio 90, se les adjudica una mayor representación de la clase alta que en la primera encuesta; *b)* que esta variación es posible porque la representación de los partidos en la clase media y baja disminuye. La misma tendencia se observa en la opción de si representa a toda la ciudadanía, donde también los partidos volvía a bajar; *c)* es notorio que la opción *ninguno o no responden* aumentan en la segunda encuesta para todos los partidos; *d)* que los partidos que sufren cambios más significativos era la IU., la IS. y el APRA; *e)* que la sumas de los porcentajes de respuestas en ambas encuestas que clasifican a los partidos como representantes de la clase alta y media, son similares en casi todos los casos. Es probable que las diferencia entre las dos encuestas se deba a que la pregunta de la segunda encuesta fue *contaminada o direccionada*, por una pregunta anterior en la que se le pide al encuestado que se autclasifique socialmente. Ante dicha pregunta 70.8 por ciento afirma considerarse de clase baja, mientras que 26.7 por ciento se autpercibe de clase media y un 0.5 por ciento de clase alta (véase cuadro 2). Lo que se puede afirmar es que los encuestados, una vez autclasificados como clase baja, tienden a distanciarse políticamente y a diferenciarse socialmente de los partidos. Dicho de otra manera: la creciente desigualdad social, el incremento de la pobreza extrema, el cambio de los patrones de movilidad como consecuencia de la modernización y la persistencia de la crisis han generado, en parte, una crisis de representatividad de los partidos.

Lima, agosto de 1994.

