

NUEVOS Y VIEJOS ZORROS: EL MOVIMIENTO REGIONAL AUTOGOBIERNO AYLLU



Paloma Bellatín*

Las últimas elecciones subnacionales trajeron muchos resultados inesperados y otros predecibles. Por tercera vez consecutiva vimos cómo los movimientos regionales desplazaron del plano electoral a otras organizaciones políticas, como los partidos nacionales y las organizaciones políticas provinciales y distritales. Sin embargo, aún conocemos poco de los movimientos regionales y de cómo viven la política. Sabemos que muchos no perduran y son vehículos electorales

de caudillos, de grupos de poder locales, aglutinan protestas o responden a coyunturas.¹ Otros perduran en el tiempo, pero no pueden trascender de su núcleo de origen. Este estudio de caso es una contribución para entender una variante dentro de este panorama político emergente, donde la integración vertical entre los niveles de gobierno nacional, regional y local se encuentra dislocada.

El presente artículo analiza un movimiento regional del Cusco, el movimiento Autogobierno Ayllu, el cual alcanzó varias alcaldías a escala provincial y distrital a lo largo de los últimos periodos; sin embargo, al querer dar un salto al plano regional, ha tenido escaso éxito. Por ello,

* Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP. Trabaja en el Departamento de Desarrollo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO). Investigadora del Grupo de investigación de Política Subnacional - GIPS- PUCP.

Se agradecen los valiosos comentarios de Jorge Aragón, Eduardo Dargent, Fernando Tuesta, Paula Muñoz, José Incio y Jaime Bellatín a la investigación de tesis que dio la base para el presente artículo y a versiones previas de este documento. Se agradece asimismo la generosa participación de los miembros del Ayllu.

¹ Ver Muñoz 2010, Zavaleta 2012, Grompone 2012 y Sosa 2012.

este artículo busca conocer más de este movimiento regional y analizar su comportamiento dentro y fuera del periodo electoral; asimismo, indaga sobre el grupo al que representa y bajo qué forma lo hace.²

¿POR QUÉ ANALIZAR UN MOVIMIENTO QUE NO GANÓ?

La primera pregunta que abordaremos es por qué analizar un movimiento que ha tenido éxito moderado a escala provincial y distrital, y que no llegó a la presidencia regional. Pues bien, este movimiento representa a un grupo concreto que anteriormente no había tenido representación política directa: el campesinado. Una tarea pendiente de la consolidación democrática es abrir la arena política a este grupo. El estudiar este movimiento nos indica cuáles son sus formas de

participación política y de entender su relación con el Estado. Asimismo, este movimiento es un caso particular de “construcción partidaria”. Entendemos “construcción partidaria” como “el proceso por el cual los partidos nuevos se vuelven actores políticos relevantes y durables en el tiempo”.³ Los partidos son esenciales para la democracia, y particularmente a escala subnacional han tenido muchas dificultades en consolidarse. Desde su fundación en 2002, este movimiento ha logrado una relativa institucionalización y consolidación como organización política. A pesar de tener un éxito moderado, su participación y presencia en el territorio político dentro de la región Cusco es bastante amplio. A continuación, mostramos un resumen de su participación y éxito en los ámbitos provincial y distrital en los cuatro últimos procesos electorales.

Cuadro 1. Participación y éxito en procesos electorales

	Distrital				Provincial			
	2002	2006	2010	2014	2002	2006	2010	2014
Localidades en que participaron #	52	27	45	61	8	5	8	9
Localidades en que ganaron #	3	6	5	10	2	2	2	0

Fuente: INFOgob: observatorio de gobernabilidad (JNE, 2014). (Elaboración propia)

Cuadro 2. Población rural, porcentaje de personas con lengua materna nativa y comunidades campesinas en las provincias de Paucartambo, Chumbivilcas y Quispicanchis

Provincia	% Población rural	% personas de 3 años a más cuya lengua materna es quechua, aymara u otra lengua nativa	# de comunidades campesinas inscritas
Paucartambo	81.4%	86.3%	114
Chumbivilcas	76.8%	91.2%	76
Quispicanchis	64.8%	75.6%	107

Fuente: IX Censo de población y vivienda (INEI, 2007) y Directorio de Comunidades Campesinas del Perú – 2009 (Ministerio de Vivienda – COFOPRI, 2009.). (Elaboración propia)

2 Para la presente investigación, de diseño de estudio de caso a profundidad cualitativo, se realizaron 17 entrevistas a profundidad con miembros del movimiento, se llevó a cabo observación participante en dos asambleas provinciales y se analizaron 16 de sus archivos oficiales. El trabajo de campo se llevó a cabo entre octubre y noviembre de 2013, y el análisis de la información se realizó entre febrero y mayo de 2014.

3 Ver Levitsky, Loxton y Van Dyck 2014.

Analizando más al detalle esta información, hallamos que las localidades donde el movimiento ha tenido mayor éxito electoral en general son las provincias y distritos de Paucartambo, Chumbivilcas y Quispicanchis. ¿Qué caracteriza a estas localidades? Se trata justamente de algunas de las provincias con mayor población rural, con mayor cantidad de población con lengua materna quechua, aimara u otra lengua nativa y con mayor cantidad de comunidades campesinas de la región. Estos datos se describen en el cuadro 2.

Podemos ver claramente que el movimiento tiene mucha adhesión de la población rural, y en particular con los miembros de comunidades campesinas [...] porque la mayoría de sus representantes provienen de comunidades campesinas y porque sus programas y propuestas son atractivos para el sector rural.

Podemos ver claramente que el movimiento tiene mucha adhesión de la población rural, y en particular con los miembros de comunidades campesinas. En parte, esto se debe a que tienen un muy buen manejo de símbolos andinos (como imágenes, íconos y mensajes en quechua), porque la mayoría de sus representantes provienen de comunidades campesinas y porque sus programas y propuestas son atractivos para el sector rural.⁴ En cuanto a la organización interna del movimiento, se ha analizado que la gran mayoría de sus aspectos internos están formalmente institucionalizados,

4 En su mayoría, plantean programas de tecnificación agraria y de expansión de servicios básicos a las zonas rurales.

es decir, que sus prácticas están en línea con sus reglas y estatutos formales. Por ejemplo, siguen al pie de la letra sus disposiciones en cuanto a la realización de asambleas periódicas y la manera en que toman decisiones. Para ascender dentro del movimiento, es necesario acreditar cierto nivel de carrera dentro de él (haber tenido distintos cargos y ser reconocido por un buen desempeño en ellos) y poseer trayectoria política en otros espacios de representación local y comunal.

Este movimiento es entonces un caso excepcional de institucionalización y construcción partidaria en el Perú. Los casos de los movimientos excepcionales en que, como este, han logrado construcción partidaria, se han tratado mayormente de aquellos en los que había un fuerte financiamiento y recursos administrativos (como redes de poder e influencia), tal como los de Chim Pum Callao y Alianza para el Progreso. Este movimiento precisamente no cuenta con ninguno de los dos atributos, y su continuidad en el tiempo ha dependido de su herencia organizativa y sus mensajes. A continuación analizamos quiénes son los miembros de este movimiento y cuáles son sus características más saltantes.

¿QUIÉNES SON ESTOS LÍDERES LOCALES?: LOS VIEJOS Y NUEVOS ZORROS

En primer lugar, analizaremos la construcción partidaria de este movimiento. Diversos autores han escrito sobre los factores que propiciarían esta construcción.⁵ Una nueva línea teórica trata sobre la herencia organizacional, y plantea que las bases organizacionales de los movimientos sociales pueden constituir un terreno fértil para que se construyan partidos institucionalizados.⁶ Los dos

5 Ver Aldrich 1995, Hale 2006, Van Cott 2005, Lebas 2011, Dargent y Muñoz 2011, Samuels y Zucco 2014 y Levitsky y Zavaleta 2014, entre otros.

6 Ver Van Dyck 2014 y Samuels y Zucco 2014.

primeros grupos de actores importantes para la construcción de este movimiento provenían de partidos de izquierda y federaciones campesinas. Durante los años cincuenta y sesenta, distintos partidos de izquierda cobraron fuerza en el Cusco. Estos seguían dos líneas distintas, los “pekineses” y los “prosoviéticos”, motivados por las rupturas entre China y la Unión Soviética. Dentro de la línea “pekinesa”, surgieron Vanguardia Revolucionaria (VR) y posteriormente el Partido Unificado Mariateguista (PUM). Estos se caracterizaban por seguir una línea pro Mariátegui y por tener una fuerte representación en el campo. Particularmente, mantenían cooptada la representación política de la Federación de Campesinos del Cusco (FDCC), una de las federaciones campesinas mejor organizadas y activas de la región.

Asimismo, otro actor importante para este proceso es la Iglesia Sur Andina, conformada por activistas que seguían la línea de la teología de la liberación y opción preferencial por el pobre (OPP) del padre Gustavo Gutiérrez. En conjunto con VR y la FDCC, conseguían financiamiento externo para realizar distintos proyectos dirigidos a mejorar la calidad de vida en el sector rural, por ejemplo, proyectos de tecnificación productiva, orientados a la seguridad alimentaria en el campo. Asimismo, organizaban y financiaban escuelas campesinas de formación política de líderes campesinos.

Ahora bien, ¿qué aglutinaba a todos estos actores? En el Cusco, el proceso de reforma agraria solo había beneficiado al 35% de la población rural, y las viejas élites provinciales y distritales mantenían cargos de importancia política, económica y jurídica (Renique 1991). Es por ello que durante los años ochenta aún habían importantes movilizaciones en torno a las tomas de tierras en algunos distritos. Esto era considerado como una de las principales formas de democratización del

campo, y en ellas participaban todos estos actores: la FDCC como fuerza principal; la Iglesia Sur Andina, como apoyo y en algunos casos financista; y finalmente partidos de izquierda, como el PUM y Vanguardia Revolucionaria, como organizadores. Es así que este tema proporcionaba una especie de mística y motivación para la acción colectiva. Sin embargo, los líderes de Ayllu no hubieran podido formar el movimiento sin una coyuntura crítica que les dio una oportunidad política: la ruptura del PUM. Este partido se fraccionó en dos: un grupo que buscaba seguir haciendo política clandestina y de alcance nacional, y otro más ligado a la FDCC, que quería involucrarse en la política subnacional, y que, aprovechando un vacío de representación, conformó el movimiento Autogobierno Ayllu, tal como se describe en la siguiente cita: “No había un movimiento que representara al sector rural. Desde la izquierda se decía que se representaba a los campesinos, pero en verdad no lo hacía o no lo era”.⁷

Actualmente, muchos de los líderes del movimiento continúan siendo estos mismos actores. El comité central del movimiento ha tenido poca renovación desde su surgimiento. De esta manera, los mismos líderes que participaron en el PUM y en la FDCC durante los años noventa y al momento de la fundación del movimiento siguen rotándose en los cargos centrales de administración y liderazgo. En segundo lugar, analizamos las trayectorias de los líderes provinciales y distritales del movimiento; los más antiguos o con mayor experiencia dentro del movimiento suelen provenir de comunidades campesinas, contar con educación primaria o secundaria, haber hecho vida política dentro de su comunidad (como presidente comunal, presidente de rondas, teniente gobernador, etc.) y haber saltado al plano de la política municipal a una edad madura. Además, en su mayoría mantenían cercanía a la FDCC

⁷ Entrevista al líder fundador de Ayllu. Cusco, octubre de 2013.

y al PUM debido a su participación o adhesión durante los años setenta y ochenta. Por otro lado, los militantes a que nos referimos como “nuevos” también provienen de comunidades campesinas, pero tienen un perfil distinto. Suelen ser jóvenes (tienden a tener entre treinta y cuarenta años) y su experiencia en Ayllu suele ser su primera participación política. También, al igual que los miembros “antiguos”, provienen de comunidades campesinas y han tenido algún cargo de dirigencia, pero han vivido por largos periodos en zonas urbanas y teniendo acceso a educación superior.

MÁS ALLÁ DE LAS ELECCIONES: ¿CÓMO VEN LA POLÍTICA Y EL ESTADO?

A continuación, analizamos los puntos principales en cuanto a la forma de ver la política y de entender la relación con el Estado de los líderes y miembros de este movimiento. De acuerdo a los entrevistados, su principio central es la “democracia participativa”. La siguiente cita describe la importancia de la democracia participativa en su ideal de gobierno y asimismo la influencia quechua y andina que se atribuye al concepto: “En quechua nosotros lo denominamos también la otra base sustentadora de la política del Ayllu, es ‘llaqtanqunaqa, llaqtakamachichu’, que traducido sería ‘A partir de hoy el pueblo manda’. Quiere decir que hay que organizar a las comunidades locales”.⁸

Desde la ciencia política, la democracia participativa se entiende como un proceso intermedio entre la democracia representativa y la democracia directa.⁹ Sin embargo, para Ayllu este término tiene su

propio significado. Se refiere a que la población delibere sobre sus necesidades e intereses, y que tome la decisión sobre qué es lo que debe hacer el gobernante. Así, esta tiene menor maniobra de acción que en la democracia representativa clásica, en la cual es elegido para tomar estas decisiones conciliando los intereses de distintas facciones de la sociedad civil y de otros intereses. Asimismo, la población debe participar en la ejecución del gobierno y la implementación de las medidas que se decidan, por ejemplo, poniendo su mano de obra en la construcción de carreteras y pistas. De esta forma, el poder del gobernante se ve reducido en este modelo al de ejecutor de decisiones. De acuerdo con los entrevistados, esta forma de democracia es una réplica de la vivencia política en las comunidades campesinas, tal como lo describe la cita abajo. En estos contextos, la asamblea comunal es el centro de la vida política de la comunidad y la principal instancia de toma de decisiones (Diez 2007).

“Esta nueva y auténtica democracia [la democracia participativa] tiene su raíz en la democracia comunal andina, y uno de sus pilares es la búsqueda de consensos para construir una nueva sociedad de justicia social; mediante la rotación periódica de dirigentes, la dirección colectiva. La democracia participativa incorpora aspectos sustantivos de la democracia representativa”.¹⁰

Ahora bien, ¿cómo se transforma esto en su forma de gestión una vez en el gobierno? En las distintas gestiones municipales que han liderado, los miembros de Ayllu han intentado poner en práctica estas ideas mediante el uso de diversos mecanismos participativos, tales como poner énfasis en el presupuesto participativo, los consejos de coordinación local y vecinal (CCL y CCV) y realizar rendiciones de cuentas periódicas. El presump-

8 Entrevista al líder provincial del movimiento. Cusco, octubre de 2013.

9 La democracia participativa nace con la intención de renovar la democracia para evitar el desgaste del modelo y busca vincular los procesos de acercamiento entre el Estado y el ciudadano mediante la descentralización de la toma de decisiones, priorizando los ámbitos locales (Puerta 2010).

10 Documento oficial: Principios y valores del movimiento regional Ayllu.

to participativo intenta ser el foco para administrar el presupuesto municipal, para lo cual convocan a talleres a todas las organizaciones sociales de la región (frentes de defensa, rondas campesinas, Sutep) y a representantes de la mayoría de comunidades campesinas inscritas. Por otro lado, se toman la mayoría de decisiones en los CCL y CCV, y las sesiones del concejo municipal se llevaban a cabo a puerta abierta y con la participación de los líderes de organizaciones sociales. Asimismo, las decisiones que se toman deben estar aprobadas y validadas por la población, y hasta las medidas menores (como pavimentar la calle) deben ser consultadas con ella. De este modo, las sesiones tienen una amplia duración, y muchas veces no se realizan los proyectos que el equipo de gobierno había propuesto. En uno de los casos descritos, este último deseaba realizar proyectos de salud, sin embargo, la población priorizó la construcción de carreteras. Fue esta última medida la cual finalmente se llevó a cabo. En otro de los casos, se intentó obtener la aprobación de la población para renovar un mercado por motivos de seguridad y sanidad; sin embargo, no pudo llevarse a cabo ante la falta de consenso.

Las formas de gobierno de la democracia participativa y la toma de decisiones asambleísta pueden funcionar bien a nivel distrital, pero a escalas mayores generan problemas prácticos que difícilmente podrían superados. En el ámbito regional, sería imposible llevar a cabo asambleas ni consejos abiertos para consultar todas las decisiones, e incluso esto les ha traído problemas a esala provincial. Así, los mecanismos de democracia participativa y democracia directa que utilizan en ocasiones minan los beneficios de la democracia representativa, en particular en cuanto al margen de acción de los gobernantes.

¿PUEDEN Y DEBEN LOS MOVIMIENTOS LOCALES ASPIRAR A LAS LIGAS REGIONALES?: SER O NO SER, UN MOVIMIENTO DE ALCANCE REGIONAL

Hemos visto que este movimiento tiene una buena representación en planos locales, y que una vez en el poder lleva a cabo gestiones exitosas en estos espacios provinciales y distritales. Sin embargo, en la últimas dos elecciones regionales, se han postulado a las elecciones regionales, invirtiendo tiempo y dinero en aventuras políticas poco exitosas. ¿Tiene sentido esto? Y en todo caso, ¿podrían tener éxito a esa escala?

Se ha transcurrido desde un productivismo simple hacia un manejo más pensado de los recursos territoriales, y quizá, con un poco de suerte, hasta se ha alcanzado el desarrollo de mercados regionales.

Esta es una discusión que concierne a todos los movimientos regionales de alcance y representación local que buscan pasar a escenarios mayores. En las elecciones de 2010, los líderes del movimiento decidieron lanzarse a las elecciones en el Cusco bajo la candidatura de Erasmo Aimituma, y obtuvieron el quinto lugar, con 4,37 % de los votos válidos. Y en las recientes elecciones de octubre de 2014, volvieron a postular en el escenario regional bajo el liderazgo de Mario Condori, exalcalde por dos periodos consecutivos en la provincia de Paucartambo, y obtuvieron el 5,22 % de la votación.

Estos resultados los han llevado a enfrentar conflictos y debates internos. Antes de las últimas

elecciones tuvieron la oportunidad de formar alianzas con otros movimientos, lo cual les permitiría ampliar su base de recursos y su espectro electoral hacia zonas urbanas, pero del mismo modo implicaría sacrificar parte de su mística e identidad. Dado que su reputación y simbolismo son su principal caballo de batalla, esta opción quizás los hubiera dejado sin su recurso más fuerte. Finalmente, optaron por presentarse independientemente a las elecciones, con los resultados anteriormente descritos. A pesar de que estrategias de movilización de redes y de identificación simbólica hayan funcionado en localidades chicas, provinciales o distritales, a una escala mayor, es muy difícil tener éxito electoral al tener que competir en un piso económico marcadamente desigual con el resto de los movimientos regionales en relación con la disparidad de financiamiento de sus campañas. Incluso en el plano provincial, es posible que sus recursos sean insuficientes para hacerle frente a candidatos con una maquinaria electoral más poderosa:

Es una limitación frente a los otros grupos políticos, porque los demás tienen equipos logísticos, vehículos, personas que le hacen campaña, pintas de primera calidad, spots en los medios de comunicación, volantes a colores, etc. [...] Creo que eso es una forma modesta, tal como viven los ayllus.¹

Hemos examinado la génesis y el desarrollo de este movimiento. Este análisis cuestiona las posibilidades de crecimiento de este tipo de movimientos regionales y el potencial para la construcción de partidos políticos de la base hacia arriba. Abre asimismo una serie de preguntas: ¿puede un partido o movimiento persistir si no crece o cambia? ¿Puede un movimiento regional de provincias altoandinas del Cusco crecer horizontalmente

solo a escalas locales? Y, aun contando con un partido organizado e institucionalizado, ¿es factible competir en la arena regional actual sin una importante base de financiamiento? Finalmente, nos plantea el reto de leer qué nos dicen estas demandas por mayor participación política en espacios locales de grupos tradicionalmente marginados, como es el campesinado. Hay formas de entender la política, la ciudadanía y la relación con el Estado que no calzan con los parámetros actuales, y dar espacios y respuestas a ellas es uno de los retos pendientes de nuestra democracia. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aldrich, John

1995 *Why Parties? The Origins and Transformation of Political parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press.

Dargent, Eduardo y Paula Muñoz

2011 "Democracy against Parties? Party System De-Institutionalization in Colombia". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, n.º 2: 43-71.

Diez, Alejandro

2007 "Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios". En *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?*. Lima: Grupo Allpa, pp. 107-152.

Grompone, Romeo

2012 *La creciente vigencia de los movimientos y partidos regionales, sus alcances y límites*. Lima: JNE.

Hale, Henry

2006 *Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State*. Nueva York: Cambridge University Press.

Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

2014 *Infogob: Observatorio de la gobernabilidad – sistema de consulta en línea*. Disponible en: [¹¹ Entrevista al líder fundador del movimiento. Cusco, octubre de 2013](http://www.in-</p></div><div data-bbox=)

fogob.com.pe/. Consultas realizadas en Mayo y Octubre del 2014.

Lebass, Adrienne

2011 *From Protest to Parties: Party-building and Democratization in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

Levitsky, Steven, James Loxton y Brandon Van Dyck

2014 *Challenges of Party-Building in Latin America*. Publicación pendiente.

Levitsky, Steven y Zavaleta, Mauricio

2014 Chapter 15 (Draft) en Levitsky, Loxton, Van Dyck, and Domínguez, eds. *Party Building in Contemporary Latin America*. Publicación pendiente.

Muñoz, Paula

2010 "¿Consistencia política regional o frágiles alianzas electorales?". *Revista Argumentos*, año 4, n.º 3, julio.

Puerta, María Isabel

2010 *El debate entre democracia representativa y democracia participativa: elementos teórico-conceptuales*. Valencia: Universidad de Carabobo.

Rénique, José Luis

1991 *Los sueños de la sierra: Cusco en el siglo XX*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES

Samuels, David y Cesar Zucco

2014 "Crafting Mass Partisanship at the Grass Roots". *British Journal of Political Science*. Publicación pendiente.

Sosa, Paolo

2012 "Coaliciones independientes y políticos sin carrera". Noticias SER. Recuperado de <http://www.noticiasser.pe/22/08/2012/parque-de-los-nietos/coaliciones-independientes-y-politicos-sin-carrera> (última visita: 22/08/2012).

Van Cott, Donna Lee

2005 *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Van Dyck, Brandon

2014 *The Paradox of Adversity: A Theory of New Party Success and Failure, with Evidence from the Latin American New Left*. Ph. D. Dissertation, Department of Government, Harvard University.

Zavaleta, Mauricio

2012 *La competencia política post-Fujimori. Partidos regionales y coaliciones de independientes en los espacios subnacionales peruanos*. Tesis para optar el título de licenciado en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Bellatín, Paloma "Nuevos y viejos zorros: el movimiento regional Autogobierno Ayllu". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 5 Diciembre 2014. Disponible en <http://www.revistargumentos.org.pe/autogobiernoayllu.html>

ISSN 2076-7722