

Pontificia Universidad Católica del Perú

Escuela de Postgrado



**“Relaciones no formales en el cumplimiento de la función
de representación de congresistas de la región Junín
durante el periodo 2011-2014”**

**Tesis para optar el Grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno con
mención en Políticas Públicas**

**Autor
César Combina Salvatierra**

**Asesor
Mercedes Crisóstomo**

**Lima – Perú
2015**

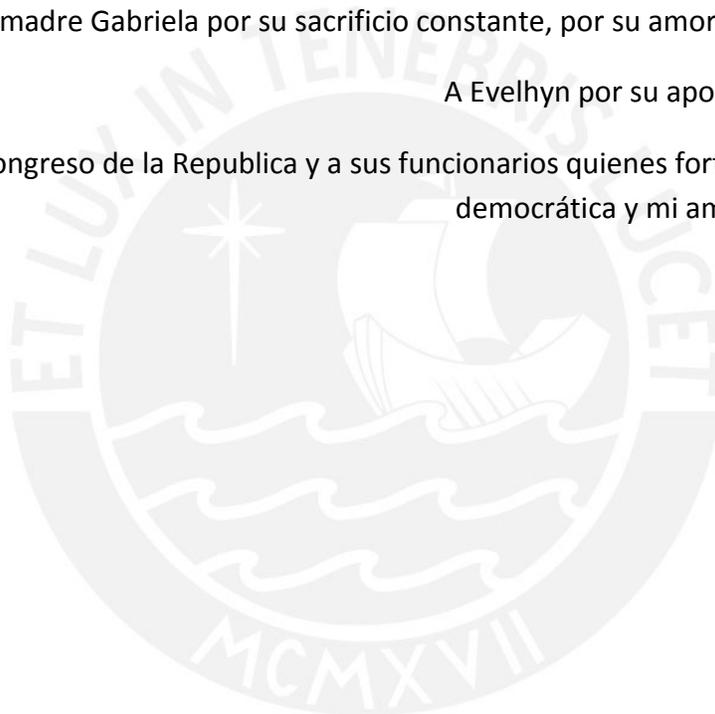
A Dios por guiar cada paso de mi vida.

A mi padre César en el cielo quien con su ejemplo forjó mi vida y mis ideas.

A mi madre Gabriela por su sacrificio constante, por su amor y por creer en mí.

A Evelhyn por su apoyo y comprensión.

Al Congreso de la Republica y a sus funcionarios quienes fortalecieron mi vena democrática y mi amor por la libertad.



INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

1. Marco de Referencia: Parlamento, Representación y Relaciones Políticas.....08
 - 1.1. Marco teórico: Representación y Relaciones Políticas.....08
 - a. Representación y Representantes.....09
 - b. El intercambio en política.....11
 - c. Actores en las relaciones formales entre representantes y ciudadanos.....13
 - d. Relaciones de parentesco ceremonial.....17
 - 1.2. Estado de la Cuestión: Entre el formalismo y la falta de información.....18
2. El Congreso: Reglamento y Organización.....22

CAPITULO II

1. Breve historia socio-política de la región Junín.....25
2. Selva y Sierra: Dos espacios marcados en una misma región.....28
 - 2.1. Ubicación y características geográficas.....28
 - 2.2. Organización Político – Administrativa.....29
 - 2.3. Población.....30
 - 2.4. Organización social: comunidades campesinas y comunidades indígenas.....31
3. Política actual: la regionalización de las fuerzas nacionales y la hegemonía de grupos independientes.....35

CAPITULO III

1. El Congreso y la función de representación.....40
 - 1.1. Oficinas Parlamentarias Descentralizadas.....41
 - 1.2. Semana de Representación.....44
 - 1.3. Instrumentos de representación y congresistas de la región Junín.....46

CAPITULO IV

1. <u>Los actores individuales participantes de las relaciones no formales</u>	54
1.1. Militantes y Dirigentes de los Partidos Políticos.....	54
1.2. Autoridades locales.....	57
1.3. Dirigentes Sociales.....	60
1.4. Periodistas.....	62
1.5. Congresistas de la República.....	64
2. <u>Buscando reglas y servicios estatales: El clientelismo en las relaciones entre congresistas y ciudadanos</u>	71
2.1. Diciembre: Mes de la chocolatada y entrega de regalos.....	71
2.2. “El Estados soy YO”: Servicios y programas estatales al servicio de un Congresista.....	74
3. <u>El representante pragmático: Ayudar con los Proyectos de Inversión Pública</u>	75
3.1. Importancia de la relación Autoridad y Congresista de la República.....	76
3.2. Te comprometes firmando un Acta.....	79

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política del Perú de 1993 estableció que el Congreso de la República se conformaría por una sola cámara de 120 parlamentarios elegidos en distrito único nacional. Esta modalidad de elección estuvo vigente hasta diciembre del año 2000, sin embargo esta fue cambiada con la Ley N° 27387 que introduce la figura del distrito electoral múltiple con la cual, hasta la actualidad, cada región y las provincias de Lima y Callao eligen directamente a sus representantes en el parlamento nacional, permitiendo de esta forma que los representantes estuvieran más cercanos a los ciudadanos. Es así que desde las elecciones generales del 2001 se viene eligiendo a representantes bajo esta sistema de elección, sin embargo a pesar de la intención de generar un acercamiento de la ciudadanía hacia los representantes en el poder Legislativo, no existe una mejora considerable en la forma en que el Congreso de la República y sus congresistas son percibidos por los ciudadanos.

Para acercarse a los ciudadanos, y fortalecer el vínculo de representación entre población y parlamentarios, el Congreso de la República ha desarrollado una serie de instrumentos institucionales. Estos instrumentos han permitido mayor presencia de los parlamentarios a nivel regional y por ende, mayor interacción entre parlamentarios y ciudadanos. Esta relación puede darse en un plano formal y en otro de carácter informal, en donde ocurren una serie de intercambios y se constituyen instituciones y prácticas de interrelación informales.

Las investigaciones desarrolladas sobre el Congreso de la República se encuentran centradas en la producción legislativa, la función de control político y en menor medida en la representación parlamentaria. Esta última vista desde las relaciones formales vinculadas a la representación programática, sin embargo no existen investigaciones que permitan visualizar y analizar las relaciones no formales generadas entre parlamentarios y ciudadanos. En tal sentido la pregunta que guió la investigación de la tesis que aquí se presenta fue ¿cómo se configuran las relaciones no formales en el cumplimiento de la función de representación parlamentaria?

La investigación tuvo por objetivo la comprensión de la configuración de relaciones no formales en el cumplimiento de la función de representación de congresistas de la región Junín durante el periodo 2011-2014. Para lograrlo se buscó comprender como se organizan formalmente los medios vinculados a la función de representación para los congresistas de la región Junín en el Congreso de la República del Perú, así como determinar los actores que participan de las relaciones no formales creadas en el cumplimiento de la función de representación y describir los tipos de relaciones no formales que se desarrollan en el cumplimiento de la función de representación congresal en la región Junín.

Para responder la pregunta central de la investigación se eligió desarrollar un estudio de caso sobre los representantes parlamentarios de una circunscripción electoral (región). Para la presente investigación se seleccionó a la región Junín porque cuenta con cinco parlamentarios elegidos por tres partidos políticos y además por ser una región de gran importancia en el centro del país. Además para la selección de la región Junín como caso de estudio también se valoró la propia experiencia del investigador en esta región que permitió aprovechar la red de contactos y conocimiento de la realidad en favor de la investigación.

El estudio de caso de la representación parlamentaria de la región Junín involucró tener como espacios de trabajo a la región Junín y a la ciudad de Lima. En la primera se desarrolló trabajo de campo en las provincias de Huancayo, Yauli, Chupaca, Chanchamayo y Satipo. Asimismo la ciudad de Lima fue un importante espacio para el trabajo de campo por ser esta la ciudad donde se encuentra la sede del Congreso de la República y las oficinas principales de los congresistas.

La metodología usada para el desarrollo del trabajo de campo y la obtención de datos fue de tipo cualitativo. Las técnicas utilizadas fueron la entrevista semi estructurada y la revisión de archivos. Se aplicaron un total de 26 entrevistas semi estructuradas a cuatro congresistas de la república, tres altos funcionarios del servicio parlamentario, y 18 entrevistas a ex parlamentarios, dirigentes políticos regionales, autoridades locales, periodistas y dirigentes sociales. La revisión de archivos implicó el análisis de 82 Informes de Representación Parlamentaria elaborados por los cinco despachos de los congresistas de la región Junín. Estos documentos son informes mensuales sobre el desarrollo de

actividades de representación en su región. Estos informes fueron una importante fuente de información pues los archivos periodísticos regionales presentan una gran deficiencia de cobertura sobre actividades parlamentarias.

El procesamiento de los datos obtenidos se realizó de acuerdo a matrices que permitieron agrupar la información referente a diversos temas parlamentarios, políticos y sociales. Con respecto a los Informes de Representación Parlamentaria las matrices se organizaron para cuantificar el número de actividades de representación a nivel regional con desglose por provincia, identificar el tipo de actividad desarrollada y la existencia o no de vínculos informales en el desarrollo de estas actividades. Para el caso de las Entrevistas las matrices se organizaron para conocer información sobre la relación partido político – congresista de la república, identificar la existencia de relaciones no formales entre congresistas, dirigentes, ciudadanos y periodistas, conocer la frecuencia de uso de los instrumentos formales de representación por parte de los ciudadanos, y reconocer características básicas de la cultura política de los ciudadanos de la región Junín.

Vale la pena destacar que esta investigación constituye un aporte a la academia por tratarse de la primera investigación en procesar y sistematizar los datos provenientes de los Informes de Representación significando una herramienta innovadora que ha dado resultados para el análisis.

En el desarrollo del presente documento se presentaron a los informantes de forma codificada por un acuerdo de privacidad entre el investigador y las personas entrevistadas. Los temas son bastante sensibles a nivel político y por encontrarse inmersos en relaciones de poder e influencia, se vio necesario guardar la privacidad necesaria para no afectar a los informantes al ser este un documento de carácter público. La codificación se ha organizado desde el informante 001 – 025 de forma cronológica de acuerdo a la fecha en que fue realizada la primera entrevista y se utilizaron las letras para identificar el tipo de informante: C (Congresista de la Republica), DP (Dirigente de Partido Político), DS (Dirigente Social), P (Periodista), F (Funcionario del Congreso) y AL (Autoridad Local)

Esta tesis cuenta con cinco capítulos organizados para dar respuesta a la pregunta de investigación y otras vinculadas a los instrumentos de representación, relaciones

informales y los actores involucrados, así como los tipos de relaciones informales generadas entre parlamentarios y ciudadanos de la región Junín en el periodo 2011-2014. El primer capítulo es el Marco de Referencia de la investigación, en él se incluye el marco teórico que guía esta pesquisa así como el marco institucional del Congreso de la Republica por el cual se rigen las actividades parlamentarias.

En el segundo capítulo se presenta la región escogida para el caso de estudio. Es así como se busca presentar de forma breve la historia, la situación socio-política y la organización regional, haciendo un especial énfasis en la diversidad geográfica y cultural de la región Junín. La información contenida en este capítulo permite comprender la realidad regional en la que se ve inmersa esta investigación y en donde se desarrolla nuestro tema de estudio, por ello este capítulo resulta de vital importancia para identificar el Marco Social del estudio.

El Tercer Capítulo hace una presentación de los instrumentos de representación desarrollados por el Congreso de la Republica, así como el trabajo desarrollado por los principales actores de la investigación: los congresistas de la región Junín.

El Cuarto Capitulo recoge el trabajo de campo desarrollado a nivel regional. En él se busca identificar a los actores de las relaciones informales entre parlamentarios y ciudadanos así como los tipos de relación generados. Finalmente se presentaran las conclusiones generales de la investigación a la luz de la teoría y los hallazgos en el trabajo de campo.

Este desarrollo permitirá comprender como se configuran las relaciones informales entre congresistas y ciudadanos en la región Junín abriendo el campo para nuevas investigaciones y el debate público en relación a los instrumentos de representación y las relaciones entre parlamentarios y ciudadanos. Hay aún mucho por investigar y comprender en las relaciones políticas, más aun en las desarrolladas desde el Congreso de la Republica. Las próximas páginas muestran una aproximación innovadora a la problemática en cuestión e invitan a reflexionar sobre diversos temas teóricos y prácticos. La política se hace en el día a día y es allí donde encontramos los rasgos que la caracterizan.

CAPITULO 1: **MARCO DE REFERENCIA**

1. Marco de Referencia: Parlamento, representación y relaciones políticas

El marco de referencia es un conjunto de marcos destinados a encuadrar, dirigir y contribuir a la investigación propuesta. Para el caso del estudio titulado "*Configuración de relaciones no formales en el cumplimiento de la función de representación de congresistas de la región Junín durante el periodo 2011-2014*" se tienen dos marcos que orientan la pesquisa.

El primero es un marco teórico que incluye las principales premisas y conceptos de carácter teórico sobre los fenómenos de representación política, intercambio político, relaciones políticas informales y relaciones de parentesco ceremonial. El segundo es un marco institucional sobre el Congreso de la República del Perú, en donde explora su reglamentación, organización y funciones institucionales.

Además, en este capítulo se presenta el estado de la cuestión referente a los estudios vinculados al parlamento, las principales temáticas abordadas y las aproximaciones utilizadas a nivel nacional e internacional.

1.1 Marco Teórico: Representación y relaciones políticas

Para muchos autores como señala María Antonia Martínez (2006) la democracia representativa y sus instituciones se fortalecerían con el tiempo y, en paralelo, con el desarrollo económico y la modernidad. Bajo este esquema se pensaba que cada vez más estados asumirían este sistema dejando atrás otros. El representante no solo sería un político, sino que ejercería su función con la activa participación de los ciudadanos. Esta forma de pensar, sin embargo, ha perdido importancia en el debate actual sobre democracia y relaciones políticas por la creciente investigación empírica y antropológica que muestra un sistema de mayor complejidad, plagado de elementos socioculturales y reproducción de relaciones sociales en relaciones políticas.

El presente trabajo busca comprender la configuración de relaciones no formales entre representantes y ciudadanos en el cumplimiento de la función de representación

parlamentaria. Kitschelt y Wilkinson (2007) señalan que la investigación científica y académica sobre este tema no ha recibido la atención suficiente frente a temas privilegiados por la academia como los vinculados a instituciones, sistemas políticos y partidos. Para comprender este tipo de vínculos y sobretodo en sociedades de gran diversidad cultural como la existente en la región Junín es de vital importancia rescatar conceptos y teorías provenientes de diversas disciplinas como la antropología, sociología y ciencia política.

a) Representación y representantes

La actual democracia representativa es producto de la evolución de un modelo democrático opuesto al modelo griego (Martínez 2011:2). Mientras que la democracia griega tenía como su principal elemento la participación directa del ciudadano en la toma de decisiones, en la democracia representativa se transitó a la figura del representante político, quien sustituiría al ciudadano (Casas 2009:5).

Para Hanna Pitkin (1985) la representación política puede ser identificada en cinco dimensiones no excluyentes: 1) la representación entendida como autorización¹ donde el representante actúa en nombre del ciudadano y es este último quien asume las consecuencias de los actos del representante, 2) la representación entendida como responsabilidad², en donde el representante asume la responsabilidad de rendición de cuentas ante sus representados, 3) la representación como descripción³ en donde el vínculo que une al representante y al ciudadano es un grado de correspondencia entre características de tipo personal o intereses, 4) la representación simbólica⁴ donde la representación se construye y se mantiene en tanto la existencia de la ficción que el representante es el símbolo del pueblo, 5) la representación sustantiva⁵ que implica actuar en interés de los representados de una manera sensible a ellos.

Para el desarrollo de esta investigación se considerará la propuesta multidimensional de Pitkin (1985), haciendo especial énfasis en la reflexión de la representación sustantiva por

¹ Pitkin 1985:32

² Pitkin 1985:60-63

³ Pitkin 1985:67

⁴ Pitkin 1985:101-112

⁵ Pitkin 1985:233

encontrarse características similares en el mandato representativo de los congresistas peruanos.

Por el proceso que ha transitado la democracia representativa, y el propio concepto de representación, el concepto de representante ha tomado matices. Para Gianfranco Pasquino (2011) existen dos estilos de representación clásicos estudiados en política que podría remontarse a 1774 con el célebre discurso de Edmund Burke a los electores de Bristol. El primero es el de un representante entendido como delegado: si bien éste no recibe órdenes directas del electorado (por lo que mantiene el denominado "no mandato imperativo" parlamentario), responde a sus electores por su actuación personal por medio de la mediación del partido del que sí recibe mandato. Por otro lado se encuentra el segundo estilo de representación en donde el representante hace las veces de fiduciario con mayor autonomía que el modelo de delegado. Esto porque *"considera tener los argumentos técnicos y la fuerza política para elegir en cada ocasión como votar"* (Pasquino 2011: 216).

Según Jane Mansbridge (2011) la dicotomía fideicomisario/delegado (trustee/delegate) no es satisfactoria. Estos conceptos traen consigo, especialmente el de fideicomisario, una visión jerárquica en donde *"(...) está implícito que el representante tiene más sabiduría, inteligencia o prudencia que el elector"* (Mansbridge 2011:3). Ella propone un análisis de representantes bajo dos elementos: el nivel de respuesta a sanciones y el nivel de confianza en el juicio propio. Bajo este marco la categoría de representante giroscópico (*gyroscopic representative*) se caracteriza por el bajo nivel de respuesta a sanciones y al alto nivel de confianza en el juicio propio, en otras palabras, poca posibilidad de recibir sanciones de los ciudadanos y una alta autonomía en la toma de decisiones.

Para nuestra investigación no se tendrá una visión cerrada sobre los representantes pudiendo revisar las figuras presentadas por Pitkin (1985); sin embargo, para esta investigación la categoría de representante giroscópico se vuelve útil para analizar a los congresistas de la república pues no existen elementos de sanción (revocatoria, renovación por tercios) y estos representantes cuentan con alto nivel de autonomía frente a sus partidos y electores.

b) El intercambio en política

De manera general, los tipos de vínculos o relaciones que se crean entre representantes y representados, siguiendo la propuesta de Kitschelt y Wilkinson (2007), pueden implicar la existencia de tres tipologías de relaciones: la de tipo programático, la de tipo clientelar y la de tipo pragmático. En la primera, la relación se establece entre políticos y ciudadanos en contextos institucionales, en donde las propuestas e ideas de un colectivo político son similares y el ciudadano logra identificarse con su representante en tanto logre defender estas ideas y mantener coherencia entre la propuesta y la acción. En el caso del vínculo clientelar, la relación se mantiene por el intercambio continuo de bienes y servicios desde el representante hacia el ciudadano. Finalmente el vínculo pragmático se da cuando el ciudadano busca resolver problemas concretos mediante el uso de su representante, siendo estos problemas normalmente de carácter personal.

En la literatura sobre las relaciones entre representantes y ciudadanos hubo mucho consenso sobre el tipo programático que se basaba en modelos de decisión racional. Este tipo de modelos planteaban la relación entre principales (ciudadanos) y agentes (políticos o representantes) bajo un esquema de decisiones y contratos: la preferencia de una política pública vinculaba al ciudadano con el partido o el candidato que diseñaba un programa de gobierno sobre el punto, después de ganar los representantes implementaban ese programa y el elector evaluaba los resultados antes de volver a votar. Esta relación política programática se construye en tanto el representante lleva a cabo algún tipo de política pública que busca maximizar el beneficio de los bienes públicos para la mayoría de ciudadanos. Con respecto a ello, se señala que este tipo de relación se construye con menor gasto de recursos que otros tipos de relaciones ya que no requiere monitoreo ni control. Esta forma de concebir las relaciones políticas entre actores ignoró otro tipo de vínculos que trascienden la visión programática y contienen mayor grado de complejidad.

Una forma de relaciones políticas que ignora este modelo ha sido el clientelismo, que ha sido estudiado desde los años 50's del siglo pasado como indica Helene Combes (2011) al recordar los trabajos antropológicos en España, Grecia e islas mediterráneas entre 1950 y 1960. Diversos autores presentan definiciones y formas de abordar teóricamente el tipo de relación clientelar pero en todas las propuestas destacan elementos comunes como la existencia de patrones y clientes, de tratarse de un tipo de relación desigual y la

existencia de intercambio de bienes. Sobre estos elementos hay muchas diferencias entre autores. Por ejemplo, Kitschelt y Wilkinson (2007) introducen la figura de intermediario a la dicotomía patrón-cliente, Medard (1976) habla del beneficio mutuo entre socios desiguales, mientras que Briquet (1998) amplía el concepto de “bienes” a materiales y simbólicos. Vale la pena mencionar las investigaciones desarrolladas por Javier Auyero que incluyen la visión “de los clientes” en sus estudios de redes clientelares peronistas en Argentina (Auyero 2001).

Helene Combe (2011) presenta una propuesta teórica que denomina “*intercambio en política*” que rescata el llamado del sociólogo Jean-François Medard (2000) a abrir la noción del clientelismo y los estudios sobre relaciones políticas a las contribuciones de la sociología y la antropología, especialmente a la Teoría del Don de Marcel Mauss. Con respecto al don, Combe (2011:29) recuerda su naturaleza voluntaria y obligatoria, interesada y desinteresada, efectivamente una complejidad rica para el estudio y la comprensión, abandonando modelos simplistas que reducen relaciones sociales altamente complejas en meros intercambios económicos.

El concepto de “intercambio en política” reconoce la existencia de relaciones de intercambio entre ciudadanos y representantes, siendo los bienes intercambiados de diversa naturaleza: materiales, simbólicos, afectivos, relacionales y de reciprocidad. Transversalmente a esta relación se desarrolla la “oferta política” que consiste en la negociación de este intercambio (Martínez 2011). A diferencia de otro tipo de acercamiento sobre las relaciones políticas, en esta se contextualiza los intercambios en política dentro de relaciones mayores más simétricas, que permiten que el ciudadano tenga mayor capacidad de negociación y acción.

En este punto, debemos resaltar la forma en que los estudios sobre clientelismo cambiaron una vez que la democracia y sus reglas de juego empezaron a expandirse en el mundo a lo largo del siglo XX. Este concepto pasó a tener muchas más interpretaciones que la señalada anteriormente, y más aún, en contextos con democracias no consolidadas como América Latina, Europa del Este, África y Asia, aunque incluso se han hallado estructuras clientelares en espacios donde se creían imposibilitados de existir tales como en las democracias europeas de Italia y Austria.

Esta nueva evidencia empírica con la cual los investigadores se vieron enfrentados tuvo que ser recogida en sus análisis. Kitschelt y Wilkinson nos hablan que anterior a los años 80, los estudios antropológicos y sociológicos veían el clientelismo como duradero, una negociación cara a cara, con carácter jerárquico, asimétrico y basado en un cimiento normativo entre los patronos y clientes del intercambio (Kitschelt y Wilkinson 2007). Con el ascenso de la segunda y tercera ola democrática, se reevalúa esta concepción del clientelismo por parte de los politólogos, los cuales estudiaron el fenómeno de manera más agregada y no tan particular, a la vez que consideraron el marco institucional en el cual se llevaba a cabo esta relación. Bajo democracias con competencia electorales, los incentivos para las relaciones clientelares cambian, por lo que su concepción también. En estos contextos, *“el clientelismo evoluciona a una relación de intercambio más simétrica, intermitente, racionalmente instrumental y mediada por un broker”* (Kitschelt y Wilkinson 2007).

Cabe resaltar el énfasis que se hace en distinguir los patronos que nuestras realidades latinoamericanas tienen en relación a otros espacios geográficos. No obstante, incluso en esta parte del mundo hay mucha variación entre los propios países de América Latina. Auyero (2012) estudia las relaciones clientelares en Argentina, la cual se condice con el análisis hecho por Kitschelt, ya que los clientes acuden a los brokers en búsqueda de favores a cambio de sus votos para el político a quien los brokers sirven, pero esta relación se muestra estable en el tiempo y genera gratitud por parte del cliente hacia el patrón (Auyero 2012).

Para la presente investigación se rescatará para el análisis la tipología de relaciones entre representantes y ciudadanos presentada por Kitschelt y Wilkinson (2007) por presentar un marco desde lo programático, lo clientelar y lo pragmático. De esta forma se entiende a la política y especialmente a los vínculos políticos como intercambio, tal como señala Combe (2011).

c) Actores en las relaciones no formales entre representantes y ciudadanos

La democracia representativa se ha desarrollado en un largo proceso histórico en donde ha tomado diversos matices hasta convertirse en el sistema político que conocemos actualmente. Los cuatro principios básicos que identifica Ernesto Casas (2009: 62) se

presentan comúnmente en la literatura sobre democracia representativa: 1) Quienes gobiernan son nombrados por elección en intervalos regulares, 2) Las decisiones de los representantes conservan un grado de independencia con respecto a los deseos de los ciudadanos, 3) Los ciudadanos pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los representantes, y 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.

Esta forma de estudiar el modelo de democracia representativa ha sido útil para generar teoría sobre la representación sin embargo existen fenómenos y relaciones que trascienden sus formas y esquemas, tal como señalan Kitschelt y Wilkinson (2007). Estos autores afirman que existen relaciones ciudadano-político que los modelos de representación formales ignoran y que se producen informalmente.

Levitsky y Helmke (2006) buscan establecer una definición de las instituciones informales que enmarcan estas relaciones no formales. Para definir el término de instituciones informales, en primer lugar, distinguen dicho tipo de instituciones de las instituciones formales. Estos autores conciben a las instituciones formales como normas que se establecen y se comunican a través de canales que son ampliamente aceptados como oficial; mientras que las instituciones informales vendrían ser aquellas normas socialmente compartidas que son creadas, comunicadas y ejecutadas fuera de los canales oficiales (2006: 5).

En estas relaciones formales e informales, Kitschelt y Wilkinson (2007) coinciden en resaltar a dos actores: el ciudadano (elector) y el representante (político). Los actores en la democracia representativa han atravesado diversos cambios en el proceso histórico (Martínez 2004:702). Inicialmente el representante era concebido como un hombre de confianza (Manin 1998) y el parlamento era el centro del sistema político, teniendo representantes con alto grado de autonomía en sus decisiones.

Posteriormente la ampliación del voto y la consolidación de los partidos políticos el representante sufre la “disciplina del voto” (Garrorena 1991) al tener que guardar coherencia con los postulados del partido político. Los partidos políticos eran identificados con sectores sociales definidos por lo que las ideas de estos grupos debían ser defendidas por sus representantes. Los ciudadanos muestran el control de sus representantes mediante el sufragio en elecciones (Martínez 2009).

La “crisis de representación” iniciada con la pérdida de legitimidad de los partidos políticos y de las ideas políticas a partir de los años 70’s también tuvo impacto en los actores políticos de la democracia representativa. Los ciudadanos se alejan de los partidos políticos generando un bajo nivel de identificación y participación, en este contexto el ciudadano gana capacidad de control retrospectivo, cuando el voto es el resultado de una evaluación de las actuaciones pasadas de los representantes, y prospectivo, cuando el voto es el resultado de la consideración de promesas de actuación en el futuro (Martínez 2009: 665). Para Mansbridge (2011) el ciudadano aplica los modelos de selección y de sanción para la elección de sus representantes, especialmente en parlamentos.

Kitschelt y Wilkinson (2007) reconocen en las relaciones políticas no formales a un tercer actor: el intermediario. Se menciona que en espacios donde la política no puede desarrollarse “*cara a cara*” como en las pequeñas comunidades del mediterráneo (Campbell 1964) se organizan “intermediarios” encargados de entablar y reforzar la relación entre ciudadano y representante.

Sobre la identificación de los actores vinculados a relaciones no formales entre representantes y ciudadanos se han desechado las nociones que identificaban este tipo de relaciones con comunidades rurales o campesinas (Campbell 1964), o con sociedades donde no existe presencia del Estado (Papakostas 2001) o inclusive las que vinculan las relaciones políticas informales con la pobreza o sectores populares (Wilkinson 2007). Se ha dado paso a formas más amplias de observar estas relaciones que involucran grupos etarios (Campbell 2002) y a clases medias e incluso elites (Combes 2011).

Finalmente, siguiendo a Levitsky y Helmke (2006), estas relaciones no formales que van constituyendo instituciones informales, se dan en estrecha relación con el marco institucional formal. Para dichos autores, es importante analizar las maneras en las que se relacionan ambas, yendo más allá de la dicotomía funcional-disfuncional que se puede establecer en dicha relación; es decir, las instituciones informales como mecanismos que mejoren la coordinación y eficiencia de las instituciones formales o como mecanismos que minan y deslegitiman a éstas (2006: 8-13).

Para estos autores, se pueden establecer una tipología de esta relación instituciones formales-informales en base a dos criterios. El primero es el contexto institucional, el cual

puede caracterizarse por ser un sistema político cuyas instituciones formales son efectivas o inefectivas. Y el segundo es el grado de compatibilidad de los objetivos de los actores y sus expectativas relacionadas a los “outcomes” de sus instituciones formales (Levitsky y Helmke 2006: 13). Estos dos criterios generan cuatro tipos de relación entre las instituciones formales e informales, las cuales son la complementariedad, la acomodación, la sustitución y la competencia.

La complementariedad se da en cuando coexisten dichas instituciones informales con efectivas instituciones formales, en donde los actores tiene expectativas compatibles; de ese modo, las instituciones informales permiten mejorar el rendimiento y eficiencia de las instituciones formales (Levitsky y Helmke 2006: 13-14). Por otro lado, en un contexto marcado por instituciones formales efectivas y en donde los actores tienen objetivos diferenciados a dichas instituciones, se puede dar una acomodación que permite conciliar los intereses de los actores con los “outcomes” de las instituciones formales: puede que no aumente la eficiencia de las instituciones formales, pero permite cierta estabilidad de éstas (Levitsky y Helmke 2006: 15)

Por su lado, la sustitución y la competencia se dan en un contexto en donde las instituciones formales no son efectivas, con la diferencia que en la primera existe cierta compatibilidad de expectativas entre los actores y los “outcomes” de las instituciones formales, mientras que en la segunda no. Por tanto, la sustitución se da cuando los actores buscan lograr los “outcomes” esperados por las instituciones formales, pero que éstas fallan al generarlas (Levitsky y Helmke 2006: 16). Y la competencia, por lo contrario, al tener los actores objetivos e intereses incompatibles, se da una violación de las instituciones formales para seguir las reglas de las instituciones informales (Levitsky y Helmke 2006: 15-16). Este tipo de instituciones informales nace por la necesidad de los actores de mantener vivas relaciones políticas efectivas capaces de traducirse en votaciones o en apoyo social dependiendo desde donde se vea.

En base a los conceptos de institución informal y formal, y a la tipología derivada de la relación entre ambos tipos de institución, es posible analizar las relaciones que se entretienen entre los parlamentarios de Junín, las autoridades locales y los actores de la sociedad civil durante la figura institucional de la Semana de Representación. Los marcos institucionales que rigen el sistema político peruano tienden a ser poco efectivos, por lo

que la constitución de instituciones informales es evidente. A lo largo del análisis, trataremos de establecer qué tipo de relación existe entre el marco institucional legislativo de la Semana de Representación con sus “outcomes esperados” y el uso real que se da a dicha figura institucional por parte de los representantes parlamentarios y sus representados.

d) Relaciones de parentesco ceremonial:

El tema del parentesco es una de las piedras angulares de los estudios antropológicos y también una gran contribución a la academia de ciencias sociales. Lo que se denomina como "parentesco ceremonial" es entendido como un contrato diádico entre individuos, una relación de intercambio especial entre grupos que tiene como rol fundamental contribuir al desarrollo de la solidaridad social (Ossio 1992: 253-254). La importancia de las relaciones de parentesco ceremonial en la sociedad peruana, y especialmente en la sociedad andina de la región Junín, está claramente documentada en diversos estudios antropológicos ya sea en el campo económico, social, cultural y político.

A nivel de esta investigación resulta útil la incorporación de este aporte conceptual para el análisis de las relaciones políticas entre representantes y representados porque, como señala Oszlak (1999), la cultura y las relaciones culturales terminan influyendo en la construcción de las relaciones políticas. El parentesco ceremonial es una forma social difundida a todo nivel en el Perú y permite relaciones de intercambio que trascienden la religiosidad.

En el parentesco ceremonial se observa la existencia de la distinción teológica entre el hombre como ser espiritual y como ser biológico. De esta forma se forman vínculos de carácter espiritual con personas ajenas a la familia biológica. El parentesco ceremonial en las sociedades andinas no son únicamente vínculos de carácter religioso, sino eminentemente relaciones que organizan la sociedad, el intercambio y las relaciones políticas. Estos vínculos se desarrollan entre personas de estatus social similar pero también se buscan personas de mayor estatus para garantizar un intercambio específico que beneficie al grupo familiar.

Para Ossio (1992: 257) existen un total de 14 modalidades de parentesco ceremonial, de las cuales nueve vinculadas a las etapas de desarrollo vital. Para cada una de estas etapas se desarrollan hasta tres tipos de vínculos: padrinzago, compadrazgo y ahijadazgo. Entre las modalidades más importantes destacan el padrinzago de matrimonio, el compadrazgo y padrinzago espiritual y el padrinzago y compadrazgo de confirmación. Este tipo de relación y especialmente las modalidades de parentesco ceremonial más importantes serán considerados para contribuir al análisis de las relaciones políticas estudiadas.

Es importante la revisión y análisis de las relaciones de tipo ceremonial porque al ser tan difundidas a nivel social pueden lograr impregnar con sus características otro tipo de relaciones como los vínculos políticos. No se puede separar del análisis un elemento cultural que resulta tan importante a nivel social y esto influye, también, la dimensión política de la vida de las personas.

1.2. Estado de la Cuestión: Entre el formalismo y la falta de información

El parlamento es el pilar de la democracia representativa, pues en él se materializa el valor de la pluralidad, siendo el centro del debate nacional. No existe democracia plena en la que el parlamento no juegue un rol esencial. Si bien la presente investigación no representa un estudio sobre la institución parlamentaria, es importante señalar que son los estudios e investigaciones sobre el Congreso de la República los que componen el estado de la cuestión para este caso.

A nivel periodístico el Congreso de la República del Perú es constantemente mencionado, por su importancia en el debate político nacional pero sobre todo por los escándalos que se suscitan. Las investigaciones de carácter periodístico aun siendo bastas y abarcando temas vinculados al gasto, a la corrupción y la acción política de los parlamentarios no son suficientes para responder cuestiones de orden conceptual y teórico, sino que se convierten en fuentes de información y datos.

Por otro lado a nivel académico la producción bibliográfica sobre el parlamento no es muy extensa y los profesionales especializados en la temática son parte de un grupo reducido. Para presentar el estado de la cuestión de este informe de tesis se ha tomado en cuenta

la producción bibliográfica vinculada al Congreso de la República del Perú y la que hace mención a la institución parlamentaria de forma conceptual.

Se puede agrupar las investigaciones y producción académica relevante en cinco grupos identificados por el tema abordado y la aproximación que se hace del Parlamento: 1) Estudios Históricos, 2) Estudios Legislativos, 3) Estudios de Control Político, 4) Otros tipos de estudios y 5) Estudios de Representación. A continuación revisaremos brevemente cada uno de estos grupos.

Los que denominamos estudios históricos son investigaciones y textos que se aproximan al Congreso de la República desde una visión histórico cronológica. De esta forma suelen referirse a procesos históricos, a la propia historia del parlamento o describir al parlamento seleccionando en un periodo específico en el tiempo. Estos estudios privilegian las fuentes documentales y el propio Congreso de la República del Perú les presenta una excelente oportunidad para desarrollarse por contar con amplias bibliotecas así como un vasto registro de sucesos parlamentarios ubicados en su archivo como Diario de Debates, Actas de Comisiones, Archivos de Reglamentos, Constituciones y Proyectos de Ley, entre otros.

Algunos textos de este grupo son “Radiografía de una luz del Parlamento” (1993) de Orlando Martínez Rivera que narra la historia de la biblioteca de la Cámara de Diputados y de los museos administrados por el Congreso de la República, y “*Parlamento cautivo: la formación y el papel del Congreso de la República durante la ocupación de Lima (1881)*” (2011) de Emilio Rosario.

Un segundo grupo de investigaciones y producción académica es la que denominamos Estudios Legislativos. Existen dos tipos de estudios vinculados a la temática legislativa: a) los estudios legislativos de proyectos de Ley, Dictámenes o Leyes específicas en donde se analiza el proceso por el que pasaron, las votaciones obtenidas y los efectos alcanzados, y b) los estudios legislativos sobre procesos y técnicas legislativas en donde se reflexiona de manera sistemática sobre los mecanismos de producción y reforma de leyes. Este tipo de estudios se caracteriza por ser legalista, es decir, por tener una aproximación desde el derecho, especialmente desde el derecho parlamentario.

En lo referente a los estudios legislativos la mayoría de textos son producidos por el propio Congreso de la República como el Diario de los Debates o publicaciones oficiales como Plan de Trabajo Anual del Senado de la República (1989). Así como otros textos que no son oficiales pero que también son producidos por profesionales vinculados al Congreso como el *“Manual del Parlamento”* (2012) del reconocido especialista parlamentario César Delgado-Guembes, en donde se detallan los procedimientos parlamentarios y la tradición parlamentaria para temas puntuales. Existe además otra producción relativa al tema vinculada a la academia. Ejemplo de ello son algunas investigaciones recientes como *“El Congreso de la República: una tiranía de la mayoría. Los límites en la actuación del Congreso en la derogatoria de los decretos legislativos de Bagua”* (2012) de María Paula Brito publicada en la Revista Politai donde se desarrolla un análisis del proceso legislativo para la derogatoria de algunos Decretos Legislativos aprobados durante el gobierno de Alan García Pérez.

Se agrupan en un tercer grupo, los estudios de control político que incluyen las investigaciones y publicaciones cuya temática central es la referente a la función de control político parlamentario. De ella se desprenden algunos temas como: las relaciones parlamento-ejecutivo, la inmunidad parlamentaria, los procesos de fiscalización desde el parlamento, las comisiones de ética y de acusaciones constitucionales, entre otros. Este grupo de investigaciones tienen una aproximación legalista y política, mientras que algunos textos privilegian una visión judicial y del derecho, otros reflexionan desde la crítica política. Algunos ejemplos de este tipo de estudios como *“Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento”* (1993) elaborado por la Comisión Andina de Juristas en donde algunos reconocidos autores debaten sobre los sistemas de gobierno y su impacto en las relaciones entre poderes del Estado. Presentando posiciones diferentes destaca por ejemplo el texto de Juan Linz *“Los peligros del presidencialismo”* en relación a la figura presidencial y la limitación del poder parlamentario.

Se ha agrupado como "Otros estudios" a investigaciones y publicaciones que se aproximan de forma diferente a las mencionadas. Por ejemplo se ha identificado algunos textos referidos a la elección de autoridades desde el Congreso, demarcación territorial, biografías de parlamentarios ilustres y otros que no se agrupan en las categorías presentadas.

Finalmente en la quinta agrupación se presentan los Estudios de Representación, que se caracterizan por ser investigaciones y publicaciones que abordan los temas de representación política, partidos políticos en el parlamento, relaciones entre parlamentarios y ciudadanos, teoría de la representación y procesos de elección de parlamentarios, incluido el sistema electoral. Este tipo de estudios no representan la mayor producción académica a nivel nacional e internacional y sin duda son los estudios de mayor contenido e incidencia política. Se caracterizan por escapar de las estructuras legalistas que tiene la mayor parte de la producción vinculada al Parlamento. Mientras que los otros enfoques tienen los vastos archivos documentarios de los parlamentos del mundo como una fuente inagotable de insumos y de contenidos, los estudios de representación son un reto para la academia pues deben generar su propia información. Esto debido a que no existe mucho registro de los procesos políticos formales y mucho menos de los informales que se desarrollan en el parlamento.

A nivel nacional podemos decir que existe poca producción vinculada a este tema. Se puede mencionar a *“El nacimiento de los otorongos”* (2007) de Carlos Iván Degregori y Carlos Meléndez, que realiza una radiografía del parlamento peruano entre los años 1990-2000 analizando los comportamientos de las distintas bancadas así como las relaciones entre parlamentarios y el poder del ejecutivo. También existen algunas reflexiones desde instituciones nacionales e internacionales como *“Balance y lecciones aprendidas durante el período parlamentario 2006–2011”* (2012) de Reflexión Democrática en donde se realiza un análisis retrospectivo en conjunto a los congresistas reelectos en relación a los recursos para la función parlamentaria, institucionalidad política y funciones congresales.

Después de revisar el Estado de la Cuestión se puede observar que no existen registros de investigaciones similares a la propuesta de estudio de esta tesis a nivel nacional, y a nivel internacional las investigaciones principalmente de EEUU resultan insuficientes para el caso peruano. Las relaciones políticas entre representantes y representados siguen observándose desde un punto de vista institucional-legal y no desde la realidad en que se desarrolla. Vale la pena destacar los trabajos de Reflexión Democrática (2012) por poner en vitrina el tema de los instrumentos de representación parlamentaria. La particularidad de nuestra investigación es que además de rescatar el aporte de la academia a nivel teórico-conceptual y legal apuesta por observar y comprender las relaciones políticas en

el campo de la acción. Se espera con esto contribuir a abrir una nueva rama de estudios sobre el parlamento y la representación en nuestro país que se acerque a la realidad para generar contribución académica.

2. El Congreso: Reglamento y organización

La Constitución Política del Perú reconoce en su artículo 90 que el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República. Esta asamblea se encuentra compuesta por 130 congresistas, elegidos en 26 circunscripciones electorales mediante un sistema proporcional. Los congresistas de la república se agrupan en Grupos Parlamentarios compuestos por al menos seis parlamentarios para el desarrollo de su labor parlamentaria. La función de congresista es a tiempo completo con excepción de la función de Ministro de Estado previa autorización del Congreso de la República. Esta institución es de vital importancia para el sistema democrático ya que el parlamento representa a la nación, es el responsable de la producción legislativa y permite el control político de otros poderes del Estado.

El Congreso de la República se rige bajo su propio reglamento⁶, elaborado y aprobado en su seno. Este documento está compuesto por siete capítulos además de disposiciones generales, disposiciones transitorias y disposiciones finales. En su desarrollo se norman los derechos y deberes de los congresistas, la estructura y organización del congreso, el funcionamiento del congreso y los procedimientos parlamentarios.

El Reglamento del Congreso de la República distingue dos formas de organización en la institución parlamentaria⁷. Por un lado la denominada organización parlamentaria que alude al ámbito de organización y labor de los congresistas de la república, y por otro el servicio parlamentario que agrupa a los órganos de asesoría y apoyo administrativo. La organización parlamentaria⁸ tiene cinco órganos, cada uno con atribuciones especiales sobre los procedimientos parlamentarios y administrativos.

⁶ Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 94

⁷ Reglamento del Congreso de la Republica. Artículo 26.

⁸ Reglamento del Congreso de la Republica. Artículo 27.

El máximo órgano dentro del Congreso de la República es el Pleno definido por el reglamento como “*La máxima asamblea deliberativa del Congreso*”⁹. Está compuesto por todos los congresistas incorporados, es decir que hayan prestado juramento o promesa para el cargo de Congresista de la República, y su función es debatir y votar los asuntos previstos dentro de las normas constitucionales, legales y reglamentarias. Es un espacio de debate político tanto para la aprobación de legislación como para control político, mediante la aplicación de instrumentos como la interpelación. La conducción de sus debates y convocatoria recae en la Mesa Directiva del Congreso de la República.

El Consejo Directivo¹⁰ es un órgano de la organización parlamentaria compuesto por los miembros de la Mesa Directiva del Congreso de la República y los Directivos Portavoces de cada grupo parlamentario. Para guardar proporcionalidad con el número de escaños de cada grupo parlamentario se asignan representantes adicionales. Entre sus funciones destacan la adopción de acuerdos en materia administrativa para el adecuado desarrollo de las actividades del Congreso de la República, denominados Acuerdos de Consejo Directivo, así como la aprobación de la agenda del Pleno del Congreso de la república y los tiempos de debate. Este órgano es el responsable del nombramiento del Oficial Mayor del Congreso, máximo funcionario del servicio parlamentario, a solicitud del Presidente del Congreso de la República. Para la adopción de acuerdos se requiere la mayoría simple de sus miembros presentes¹¹.

La Junta de Portavoces¹² está compuesta por el Directivo Portavoz de cada grupo parlamentario, con un voto ponderado de acuerdo a la cantidad de escaños parlamentarios que representa, y los miembros de la Mesa Directiva. Sus principales atribuciones son la elaboración del cuadro de comisiones (asignación de los cargos dentro de las comisiones ordinarias a cada grupo parlamentario), la exoneración del trámite de envío a comisiones y pre publicación de proyectos de Ley, y la ampliación de la agenda del Pleno del Congreso de la República.

⁹ Reglamento del Congreso de la Republica. Artículo 29.

¹⁰ Reglamento del Congreso de la Republica. Artículo 30.

¹¹ Reglamento del Congreso de la Republica. Artículo 31.

¹² Reglamento del Congreso de la Republica. Artículo 31-A.

La Mesa Directiva del Congreso de la República¹³ es la responsable del manejo administrativo del parlamento y por ende es supervisor del servicio parlamentario. Entre sus principales funciones destacan el nombramiento de los funcionarios de más alto nivel del servicio parlamentario, la dirección de los debates que se desarrollan en los otros órganos de la organización parlamentaria y la contratación de servicios así como la contratación de personal en sus diversas modalidades. Sus resoluciones son denominadas Acuerdos de Mesa Directiva.

Dentro de la organización parlamentaria también se encuentran las Comisiones parlamentarias¹⁴. Estas Comisiones se encuentran únicamente compuesta por congresistas de la república y tienen como objetivo el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales así como el estudio y dictamen de los proyectos de ley recaídos en su seno. El cuadro de comisiones es aprobado por el Pleno del Congreso a propuesta de la Junta de Portavoces, en él se incluye la composición de las Mesas Directivas de cada Comisión (Presidente, Vicepresidente y Secretario) así como la de sus miembros. En el Congreso de la República existen cuatro tipos de comisiones¹⁵: comisiones ordinarias, comisiones especiales, comisiones de investigación y comisión de ética.

Las Comisiones Ordinarias son en total 24 y son las encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso de la República. Las Comisiones Especiales son constituidas con fines protocolares, ceremoniales o para el estudio de algún tema específico. Las Comisiones Investigadoras se amparan en el artículo 97 de la Constitución Política del Perú que le otorga el derecho al Congreso de la República para iniciar investigaciones sobre temas de interés público. Finalmente la Comisión de Ética se encarga de promover la ética parlamentaria y resolver en primera instancia las denuncias formuladas de acuerdo al Código de Ética Parlamentaria.

¹³ Reglamento del Congreso de la Republica. Artículo 33.

¹⁴ Reglamento del Congreso de la Republica. Artículo 34.

¹⁵ Reglamento del Congreso de la república. Artículo 35.

CAPÍTULO 2: Junín: realidad de una región compleja

Combe (2011) y Levitsky (2006) coinciden sobre la importancia de los factores culturales, históricos y sociales en la definición de las características del intercambio en política y la configuración de relaciones formales y no formales. La presente investigación se centra en la región Junín y por ello es importante contextualizar la realidad de esta región y de sus ciudadanos: su historia, geografía, organización político-administrativa, las condiciones de vida de los pobladores, las principales formas de organización social y su historia política. Conocer estos elementos nos permitirá analizar de mejor forma la configuración de vínculos no formales entre ciudadanos y representantes.

1. Breve historia sociopolítica de la región Junín

Los territorios que actualmente constituyen la región Junín fueron el centro de una importante cultura pre inca conocida como la Nación Wanka. Se sabe que aproximadamente en el siglo IX se inició el desarrollo de este grupo étnico que marcaría la identidad regional hasta nuestros días.

Para Nelson Manrique (2010) la organización social dividió a sus pueblos en tres parcialidades denominadas “sayas”: Hanan Wanka, Lurin Wanka y Hatun Wanka. El pueblo Wanka se dedicaba principalmente a la agricultura, ocupando completamente el Valle del Mantaro y zonas productivas en las actuales provincias de Tarma y Yauli.

En los textos del cronista Inca Garcilaso de la Vega¹⁶, este caracteriza a la población Wanka como un “pueblo belicoso”, guerrero y despiadado con sus enemigos. Según estos documentos se identificaron disputas territoriales con otros grupos étnicos de la actual sierra de Lima (Huarochirí y Yauyos) por los espacios fértiles. Pese a este carácter violento atribuido a los Wankas investigaciones recientes han descubierto que mantenían intercambios con pueblos ashánincas de la selva central, los cuales se prolongaron inclusive cuando la nación Wanka se vio dominada por el Imperio Inca (Brack 1997).

¹⁶ “Atlas Regional del Perú” 2004

José Carlos De la Puente (2011) reflexiona en su texto sobre la denominada alianza “Hispano-Wanka” durante la conquista española del incanato. Según los datos presentados los curacas Wankas buscaron aliarse con los conquistadores españoles a cambio de pactar beneficios para sus propios grupos étnicos. Los incas habían sido por mucho tiempo un enemigo de la nación Wanka desde que Pachacútec habría conquistado a estos pueblos del centro del país en el año 1460.

Este proceso de alianza se hace manifiesto cuando los curacas wankas Felipe Guacrapaucar y Francisco Cusichaqui adquirieron relevancia como intermediarios con la corona Española (De la Puente 2011). Es Felipe Guacrapaucar quien viaja en 1562 a España para demostrar el apoyo de los pueblos Wankas al proceso de conquista española en territorios incas y en ese contexto que busca negociar los beneficios para los wankas. El rey Felipe II decretó mediante Real Cédula 1571 la prohibición de constitución de haciendas y encomiendas en el Valle del Mantaro.

El Valle del Mantaro se desarrolló de una forma diferente durante la Colonia frente a otras zonas alto andinas. En este espacio geográfico se desarrolló el comercio, la ganadería y la agricultura a plenitud. En 1784 se crean las intendencias como subdivisión político-administrativo, constituyéndose la Intendencia de Tarma teniendo como principales centros urbanos las ciudades de Tarma y Jauja, así como las villas de Cerro de Pasco y Huancayo (Manrique 2010: 22).

La sierra central jugó un papel relevante en el proceso de independencia, especialmente Huancayo. Esta ciudad recibió la denominación de “incontrastable” por la lucha de sus ciudadanos contra las fuerzas realistas. En el Valle del Mantaro y otras importantes zonas de Junín se llevaron a cabo batallas entre fuerzas realistas y fuerzas independentistas y es en recuerdo a la importante batalla de Junín (desarrollada en la pampa de la provincia de Junín) que en el nacimiento de la nueva república este departamento recibe el nombre de “Junín”.

Las numerosas batallas y escenarios de guerra del proceso de independencia peruano que tuvieron su centro en Junín dejaron numerosas pérdidas y destrozos. Frente a ello la agricultura y la pequeña minería fueron actividades económicas que reactivaron rápidamente la economía regional porque *“la tecnología rudimentaria que utilizaban los*

agricultores permitió que no necesiten de gran capital para reiniciar su producción” (Manrique 2010: 24).

Posterior a este proceso y gracias a la transferencia de capitales desde la pequeña minería y el comercio hacia la ganadería, se genera un grupo regional dominante de carácter minero comercial terrateniente (Manrique 2010:26). Este grupo tenía una “visión empresarial moderna” identificando oportunidades de negocio basados en el principio de rentabilidad. Por ello, se genera la transferencia de capitales desde el sector minero hacia la ganadería cuando el precio internacional de la plata baja.

El proceso de aglomeración de tierras para la ganadería (haciendas) fue diferente entre la sierra sur y la sierra central. Las haciendas crecieron aglutinando otras haciendas, en contraste con proceso sureño en donde las haciendas despojaron de terrenos a las comunidades campesinas, lo cual evitó generar conflictos entre haciendas y comunidades.

Con la creación de estas haciendas y las inversiones del grupo minero comercial terrateniente la ganadería se desarrolló positivamente. Sin embargo Manrique (2010) señala que la ganadería de la sierra central se encontraba limitada para el mercado internacional porque no se podía desarrollarse de forma extensiva. Es decir la producción de lana abastecía los mercados locales (Huancayo, Tarma, Jauja, Pasco y Huánuco) así como a Lima pero su participación en exportaciones fue insignificante porque se carecía de la mano de obra necesaria. Este hecho se dio porque los campesinos del Valle del Mantaro y otras zonas de la región “gozaban de una sólida economía familiar y disponían de múltiples alternativas ocupacionales que les permitían prescindir de este trabajo” (Manrique 2010: 27).

La zona de Chanchamayo y Satipo habían sido visitadas por misioneros franciscanos y mercedarios desde 1550 aproximadamente, quienes establecieron contacto con los grupos étnicos que habitaban la zona con el propósito de evangelizarlos (Brack 1997). Con la independencia, el Estado Peruano deja de contribuir con la evangelización en la selva central, hasta que Castilla en 1848 reactiva la idea de reingresar a la selva central enviando una expedición militar encabezada por el prefecto de Junín, Mariano Eduardo de Rivero y Ustarriz, para recuperar el Valle de Chanchamayo (Manrique 2010: 27). Este

esfuerzo abrió un nuevo capítulo en la historia regional marcado por la colonización y especialmente por la diversificación de la economía regional.

La Guerra con Chile situó una vez más a Junín como escenario militar, especialmente, después de la caída de Lima en 1881. El héroe nacional Andrés Avelino Cáceres “impulsó la creación de guerrillas formadas por millares de comuneros, llegando a contar con cuatro veces el Ejército del Centro” (Manrique 2010:29). En la lucha contra el ejército chileno participaron activamente los campesinos y terratenientes. El recuerdo de esta época está vivo aún en la memoria de los pobladores de Junín conmemorando constantemente las batallas a través de fiestas, simulaciones y artesanías.

Las consecuencias de la Guerra con Chile fueron devastadoras para la economía regional, especialmente para el grupo minero comercial terrateniente que quedó quebrado. Esta situación fue aprovechada por grupos económicos extranjeros quienes pasaron a dominar la arena económica local junto con capitales limeños, des-regionalizando la economía de la sierra y selva central. A nivel de minería, el ingreso de la Cerro de Pasco Cooper Corporation (EE.UU) significó la concentración de territorios mineros en la región, y con ello el quiebre de la tradicional articulación de Cerro de Pasco con el Valle del Mantaro (Manrique 2010:30).

2. Sierra y Selva: Dos espacios marcados en una misma región

2.1. Ubicación y características geográficas

La región Junín cuenta con un área total de 44 197 km, representando el 3,4% del territorio nacional. Se encuentra ubicada en la zona andina central abarcando dos regiones naturales: la sierra con 20 821 km y la selva con 23 376 km. La altitud de la región oscila entre los 400 y 5000 msnm siendo los distritos de Rio Tambo (Satipo) y Marcapomacocha (Yauli) los de menor y mayor altitud respectivamente (BCRP 2011).

Junín cuenta con importantes ríos y valles que han servido a sus poblaciones para identificar zonas habitables. Los principales ríos son el Mantaro, el Tambo, el Perené y el Ene; estos tres últimos se ubican en la selva de la región. El río Mantaro atraviesa el valle del mismo nombre que mantiene una gran producción agrícola y en donde se han asentado las principales provincias de la sierra regional: Huancayo, Jauja, Concepción y

Chupaca. Por otra parte el río Perené nace de la confluencia de los ríos Paucartambo y Chanchamayo, en esta zona se encuentran asentados los principales distritos de la provincia de Chanchamayo. Los ríos Tambo y Ene se encuentran en la provincia de Satipo y la población mantiene una interacción mayor con estos ríos por ser navegables para pequeñas embarcaciones.

2.2. Organización Político Administrativa

Históricamente el territorio actualmente ocupado por la región Junín ha experimentado cambios a nivel de denominación político administrativa y territorio. En 1784 se creó la Intendencia de Tarma que abarcó los actuales territorios regionales de Pasco, Junín, Huánuco y parte de Ancash (Manrique 2010: 22). El departamento de Junín se crea en 1836 mediante Decreto de 10-X-1836, teniendo cuatro provincias: Huánuco, Jauja, Tarma, y Pasco como capital departamental. En 1864 se funda la provincia de Huancayo escindiendo esos territorios de la provincia de Jauja, y en 1869 se crea el departamento de Huánuco (INEI 2002).

En 1931, y por el rompimiento de la tradicional articulación de Cerro de Pasco con el Valle del Mantaro, se crea el departamento de Pasco. Este hecho lleva a constituir al departamento de Junín con su territorio actual y es también en este proceso en donde Huancayo adquiere la condición de capital departamental (Manrique 2010: 30). Hasta ese momento el departamento contaba con las provincias de Huancayo, Jauja, Tarma y Yauli. En el año 1944 se crea la provincia de Junín al norte de la provincia de Yauli, en 1951 se crea la provincia de Concepción en el Valle del Mantaro, en 1965 se crea la provincia de Satipo en la selva central, a los pocos años, en 1977, se crea la provincia de Chanchamayo y finalmente en 1995 se crea la provincia de Chupaca (INEI 2002). De esta forma se organiza políticamente el departamento de Junín hasta nuestros días: con nueve provincias (dos en la selva central y siete en la sierra central) y con la ciudad de Huancayo como la capital departamental.

A nivel territorial las provincias ocupan la siguientes superficies: Satipo (19 219 km), Chanchamayo (4 723 km), Jauja (3 749 km), Yauli (3 617 km), Huancayo (3 558 km), Concepción (3 068 km), Tarma (2 749 km), Junín (2 360 km) y Chupaca (1 153 km) según información del INEI 2007.

A nivel administrativo la región Junín cuenta con un Gobierno Regional encabezado por un Presidente y un Vicepresidente, así como un Consejo Regional compuesto por once representantes: un consejero elegido por cada provincia y dos consejeros representantes de los pueblos indígenas (uno por Chanchamayo y uno por Satipo). La región tiene nueve Municipios Provinciales y 114 Municipios Distritales.

2.3. Población:

La población total de la región Junín ES de 1 225 474 personas, según el Censo 2007 realizado por el INEI. La densidad poblacional es de 32.53 habitantes por kilómetro cuadrado, siendo superior al promedio nacional de 22 habitantes por kilómetro cuadrado.

En la región existe un proceso histórico de urbanización acelerado (Aramburú 2010). En el año 1940, la población rural departamental era de 59,3% frente al 40,7% urbano. Este panorama cambió cuando en 1972 la población urbana pasó al 59,5%, dejando a la población rural con 40,5%. Para el 2007 la población urbana en Junín llegó 67% y la población rural decreció hasta un 33%. A nivel provincial Satipo es la que concentra el mayor nivel de población rural (76%) y Yauli es la más urbanizada con 89% de población urbana (Aramburú 2010).

A nivel de estructura etaria tenemos que el 33% de la población es menor de 14 años, el 28% se encuentran entre 15 y 29 años, el 19% están entre los 30 y 44 años, y el 12% se encuentran entre 45 y 59 años. La población mayor de 60 años llega al 8,5% (INEI 2007). Las provincias con mayor número de infantes de 1 a 14 años, son Chanchamayo con 33,97% y Satipo con 37,23%. Mientras que las provincias con mayor número de adultos mayores (65 años a más) son Chupaca con 8,97% y Junín con 9,35%.

El embarazo adolescente resalta como parte de la problemática regional. En Junín el 7,4% del total de adolescentes entre 12 y 19 años se encuentra en esta condición. A nivel provincial este problema es mayor en la selva central: Satipo (14.1%) y Chanchamayo (11%), pero en general presente en todas las provincias (INEI 2007).

En la región Junín el analfabetismo alcanza el 7,6% en las personas mayores de 15 años, siendo 62 568 personas. A nivel sub regional, las provincias con mayor incidencia de

analfabetismo son Satipo con 13,24%, Junín con 12,41% y Concepción con 10,87% (INEI 2007). El analfabetismo en la región tiene el rostro de la mujer rural, ya que son las que se encuentran en una peor posición en comparación a los hombres en este rubro, llegando al 11,7% de mujeres analfabetas en zonas urbanas y 13% en zonas rurales.

En lo que respecta a aseguramiento, Junín presenta la segunda tasa más baja de coberturas de seguro de salud con menos de 30% de la población asegurada. El promedio nacional es de 42,3%. El 9,9% de los hogares presenta algún miembro de la familia con discapacidad. El principal tipo de discapacidad es la visual, sufrida por el 3,8% de la población, además el 1,6% tiene discapacidad motora en brazos, manos o pies, 0,9% discapacidad auditiva, 0,7% discapacidad para hablar, 0,9% sufre de dos o más discapacidades y 2,1% tiene otro tipo de discapacidad (INEI 2007).

El proceso de castellanización en el Valle del Mantaro fue muy efectivo, ello por los grandes cambios sociales que vivió esta zona a lo largo de su historia (Cerrón 1989). El promedio nacional de castellano como lengua materna es de 83,9% mientras que el promedio regional de Junín es de 86,4% para el 2007. El 9,6% tiene como lengua materna el quechua y el 3,1% tiene como lengua materna el asháninka, cuya población está ubicada principalmente en la selva central.

2.4. Organización Social: Comunidades Campesinas y Comunidades Indígenas

Según la Ley 24656 Ley de Comunidades Campesinas, estas se definen como:

“...organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país”.

Para el IV CENAGRO (Censo Nacional Agropecuario) las comunidades campesinas son unidades agropecuarias con propiedad colectiva de tierras declaradas por los mismos comuneros al momento del censo. Y para el PETT (Proyecto Especial de Titulación de Tierras) son las unidades reconocidas oficialmente como tal, es decir, dentro del propio

registro de la organización (SER 2009). Estas definiciones, sin embargo, no muestran una comprensión holista de lo que significa comunidad campesina.

En diversos textos el antropólogo Alejandro Diez (2012) destaca tres componentes para entender a la Comunidad Campesina. El primero es el territorio como un espacio construido como colectivo a lo largo de un proceso histórico. El segundo componente es la población que se identifica como un colectivo y también con su territorio. Finalmente, el tercer componente es el reconocimiento, este debe ser externo a la comunidad y puede venir de otras comunidades, de vecinos, desde el Estado y de organizaciones o agentes externos (Diez 2012).

En Junín, las comunidades campesinas están ubicadas en tres zonas agroecológicas: en el Valle del Mantaro, en una zona intermedia entre 1200 y 3300 msnm, y en una zona alta de 3000 msnm a más (SER 2009). A nivel provincial, según el IV CENAGRO, en la región Junín, la distribución de las Comunidades Campesinas es la siguiente: 69 en la provincia de Concepción (17,51%), 26 en la provincia de Chupaca (6,60%), 114 en Huancayo (28,93%), 98 en Jauja (24,87%), 21 en Junín (5,33%), 48 en Tarma (12,18%), 18 en Yauli (4,57%) y 6 en Satipo (1,50%).

La población campesina de la región Junín llega a un total de 374 650 personas (SER 2009). Esta población tiene su mayor índice en las provincias de Huancayo (32,69%), Jauja (18,02%) y Tarma (17,24%). El total de 400 comunidades campesinas de la región Junín ocupan 982 375.49 hectáreas a nivel regional. Las provincias con mayor cantidad de superficie de tierras campesinas según el IV CENAGRO son las provincias de Huancayo (22,34%), Jauja (21,27%) y Concepción (16,56%).

En las comunidades de Junín coexisten 02 sistemas de tenencia de tierras: una comunal y otra parcelaria. El sistema de tenencia comunal se caracteriza porque la comunidad tiene el control sobre el uso de las tierras, así como ellos controlan la transferencia temporal a comuneros aunque se trata usualmente de tierras de pasto ubicadas en zonas altas. Por otro lado, el sistema parcelario funciona como propiedad privada, cada familia tiene control sobre su producción, los terrenos se encuentra ubicada en zonas bajas irrigadas o con acceso a riego, y las transferencias son aceptadas vía herencia, compra-venta o con documento del juez de paz (SER 2009).

Las comunidades nativas en la región Junín se encuentran ubicadas en su totalidad en las provincias de Chanchamayo y Satipo. Los grupos étnicos que residen en estas provincias han sido identificados como ashánincas, nomatsiguengas y yaneshas (IBC 2006). De acuerdo al decreto Ley N° 22175 que establece un marco normativo a las Comunidades Nativas para su desarrollo, se las define de la siguiente manera en el Artículo 8: *“Las Comunidades Nativas tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso”*. A partir de esta definición, se puede detectar quiénes son estos grupos y dónde se encuentran.

Estos grupos de la región Junín residen en comunidades nativas pero a su vez han desarrollado alrededor de un gran número de organizaciones a fin de asociarlos por cuenca, etnia y entre otros. Las principales organizaciones que agrupan a indígenas en la región Junín son CARE (Consejo Ashaninka del Río Ene), CART (Consejo Ashaninka del Río Tambo), FECONAPA (Federación de Comunidades Nativas del Pueblo Asháninka), FECONAYA (Federación de Comunidades Nativas Yanasha), KANUJA (Unión Indígena Ashaninka - Nomatsiguenga), UNAY (Unión de Nacionalidades Ashaninka - Yanaesha) y CENCOSEC (Central de Comunidades Nativas de la Selva Central).

Los pueblos indígenas de la selva central se asientan en las riberas de los principales ríos de las provincias de Chanchamayo y Satipo, siendo posible ubicarlas de acuerdo a su cuenca. Las comunidades Nativas del Alto Perene se encuentran principalmente en la provincia de Chanchamayo, con un total de 55 comunidades de las cuales 52 son ashánincas y 3 yaneshas. En conjunto son 9951 pobladores en 2192 familias ocupando un territorio de 24 200 hectáreas. Su principal actividad productiva es la agricultura, siendo sus productos destinados a la venta: el café, el plátano, los cítricos, la yuca y el achiote. Sin embargo solo 44 de ellas se encuentran tituladas e inscritas (IBC 2006).

Las comunidades nativas de los ríos Perené y Satipo son en su totalidad de la etnia asháninka y se ubican en la provincia de Satipo, con un total de 9243 pobladores en 2210 familias, agrupados en 61 comunidades nativas. Tienen un territorio de 54 461 hectáreas. Su principal actividad es la agricultura y producen café, cacao, plátano, maíz y yuca. Solo 47 de ellas se encuentran tituladas e inscritas (IBC 2006).

Las 33 comunidades nativas del Río Ene están ubicadas en la provincia de Satipo. De ellas solo 13 se encuentran registradas y tituladas. Encontrándose asociadas al CARE 31 de estas comunidades. Su población total llega a 4513 en 922 familias que ocupan un total de 201 313 hectáreas. Su principal actividad económica es la agricultura y producen ajonjolí, cacao y café (IBC 2006).

A lo largo del Río Pangoa se ubican 36 comunidades nativas de las cuales 31 se encuentran tituladas y registradas. La mayoría de ellas pertenecen a la etnia nomatsiguenga y se encuentran asociadas a KANUJA. Su población total es de 9 047 personas en 1698 familias que ocupan un total de 117 529 hectáreas. Su principal actividad es la agricultura y producen café, plátano y yuca (IBC 2006).

En el Río Tambo se ubican 35 comunidades nativas, en su totalidad son de etnia asháninca y se encuentran asociados al CART. Su población llega a los 7824 habitantes en 1694 familias ocupando un total de 194 430 hectáreas. Su principal actividad es la agricultura y producen arroz, cacao y frijol (IBC 2006).

La población yanasha fue contactada por primera vez por el Fraile Diego de Torres de la Orden Religiosa Militar de La Merced entre los años 1553 y 1576, y se tiene información de ella desde el siglo XVIII por los misioneros franciscanos. Los yaneshas se organizan en familias extensas basadas en la coresidencia de un grupo de hermanos. Mantienen una regla de descendencia bilateral, reconociéndose como familiares del lado materno y paterno por igual. Las comunidades y asentamientos se organizan históricamente a partir de hombres prestigiosos que mantienen a su familia cerca (Brack 1997).

Los ashánincas, también conocidos como campas, chunchos y tampas, son la principal etnia de la selva central y de la región Junín. Se organizan en grupos residenciales compuestos habitualmente por cinco familias encabezadas por un jefe local. Por muchos años se pensó que las decenas de asentamientos asháninca no se reconocían como un mismo grupo étnico, pero se demostró que tal afirmación era falsa. En realidad, estas decenas de grupos residenciales mantienen relaciones constantes de intercambio especialmente de sal, proveniente del Cerro de la Sal o de afloraciones de agua salada en el Río Perené; es por este producto, la sal, que mantuvieron muchos conflictos con los

franciscanos quienes en su afán por evangelizarlos tomaron el control de las zonas de explotación de sal que ellos utilizaban para intercambiar. Mantienen una regla de descendencia bilateral, reconociéndose como familiares del lado materno y paterno por igual. Se muestran exógamos en su matrimonio, es decir tienen preferencia por casarse fuera del núcleo familiar y de consanguinidad, por lo que los matrimonios reforzaron aún más las relaciones de intercambio (Brack 1997).

La etnia nomatsiguenga tiene una historia muy ligada a los ashánincas. En 1673 se funda la misión de Santa Cruz de Sonomoro exclusivamente para la evangelización de este pueblo. Los nomatsiguengas mantienen una regla de descendencia bilateral, reconociéndose como familiares del lado materno y paterno por igual. Un aspecto que los diferencia de los ashánincas es que a nivel matrimonial prefieren mantener relaciones endogámicas, es decir dentro de sus grupos familiares y de consanguinidad. Otro rasgo importante es que los nomatsiguengas mantienen relaciones de parentesco por consanguinidad y por afinidad, las relaciones de compadrazgo son muy comunes y juegan un importante rol en el trueque e intercambio (Brack 1997).

3. Política actual: la regionalización de las fuerzas nacionales y la hegemonía de grupos independientes

La política actual de la región Junín puede describirse a grandes rasgos como la lucha entre grupos regionales independientes y fuerzas de carácter nacional bien asentadas en espacios subregionales (provincias especialmente). En el presente subcapítulo se examinarán los resultados de las elecciones nacionales, regionales y provinciales desde 1990 hasta la fecha de acuerdo a los datos proporcionados por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Las primeras elecciones a nivel regional (en aquel momento denominado departamental) se llevaron a cabo el 08/04/1990 y tuvo un total de 242 228 electores en la región Junín. El triunfo para el gobierno regional fue de Cambio 90 que obtuvo 38,25% de los votos, seguido por FREDEMO con 26,75%. En tercer lugar quedó el APRA con 9,4%, y en quinto y sexto lugar respectivamente la Izquierda Unida (IU) con 8,26% y la Izquierda Socialista (IS) 5,3%.

En el mismo proceso electoral, por el cual se votó a nivel regional, también se votó para las elecciones generales (Parlamento y Presidencia de la República). La primera vuelta en Junín tuvo como ganador a Mario Vargas Llosa (FREDEMO) con 32,6%, en un cercano segundo lugar a Alberto Fujimori con 29,2% y como tercer lugar al candidato del APRA, Luis Alva Castro, con 22,5%. En segunda vuelta la población de Junín apoyó masivamente al candidato de Cambio 90, quien obtuvo 62,4% frente al 37,6% del FREDEMO.

Poco tiempo después en 1993 se llevaron a cabo las elecciones municipales. En la provincia de Huancayo el triunfo fue de Acción Popular que obtuvo 30 173 votos frente a los 20 953 de Cambio 90. En Tarma se presentaron únicamente tres listas, todas ellas de carácter independiente: Lista Independiente “Integración”, Lista Independiente “Juntos” y Lista Independiente “Moralidad, Fuerza y Trabajo”, siendo elegida la primera. Y en la selva central, en la provincia de Chanchamayo se eligió a la Lista Independiente 21 encabezada por el reconocido vecino Julio La Rosa.

En 1995 la región Junín votó mayoritariamente por la reelección de Alberto Fujimori, candidato de la alianza Cambio 90 - Nueva Mayoría quien obtuvo 64% de los votos. En segundo lugar, se ubicó con 21,5% el candidato de UPP, Pérez de Cuellar, y en tercer lugar la candidata del APRA con 4,1%. A nivel parlamentario el 51,1% de la región voto por la lista congresal de Cambio 90 - Nueva Mayoría, 13,6% por la de Unión Por el Perú y 6,4% por el APRA.

Ese mismo año se llevaron a cabo a nivel nacional las elecciones municipales. Huancayo reeligió a Acción Popular con 27,38% con la figura del alcalde Pedro Morales, muy cerca quedaron las listas independientes “Vamos Huancayo” 26,28% y “Frente Vecinal Independiente” con 21,69% esta última cercana al fujimorismo. En la provincia de Tarma se presentaron cuatro listas independientes pero la ganadora tenía fuertes vínculos con el fujimorismo. Esta lista se denominó “Lista Independiente Alianza Juntos con Fuji” y obtuvo 50,11%. En Chanchamayo se presentaron únicamente listas independientes y el triunfo lo obtuvo el señor Walter Mendoza.

Las elecciones municipales de 1998 mostraron una mayor presencia del oficialismo porque se presentó de forma unitaria bajo el Movimiento Vamos Vecino. Este hecho pasó

desapercibido en Huancayo que tenía una dinámica propia. En esta ciudad ganó una lista cerca al fujimorismo, la Lista Independiente “Frente Vecinal Independiente” con 53.64%. Las provincias de Tarma y Chanchamayo fueron escenarios en donde el fujimorismo creció rápidamente. En la primera Vamos Vecino triunfó con 35,25% de la votación y en la segunda con 38,47%.

El 2000 fue un año de muchos cambios para la política peruana y, a diferencia de 1995, la oposición logró concentrarse en torno a la candidatura de Alejandro Toledo (Perú Posible). Este hecho a nivel nacional también se observó a nivel regional. En primera vuelta, Alberto Fujimori (Perú 2000) obtuvo 49,9%, Alejandro Toledo (Perú Posible) 40,2% y Somos Perú de Alberto Andrade 3%. En la elección congresal, Perú 2000 obtuvo 42,2%, Perú Posible 23,2% y el Frente Independiente Moralizador (FIM) 7,6%. La segunda vuelta fue cuestionada por la oposición y Alejandro Toledo renunció a su candidatura. Pese a ello Perú 2000 obtuvo 74,3% y Perú Posible 25,7%.

Las próximas elecciones estaban programadas para el 2005 pero tras la renuncia del presidente Fujimori, se convocó a elecciones adelantadas para el 2001. Las elecciones del 2001 fueron diferentes a las elecciones parlamentarias que se daban desde el autogolpe de 1992, para esta ocasión cada región eligió a sus congresistas utilizando un sistema proporcional. Para Junín se habían asignado cinco curules y la sorpresa del proceso electoral fue la performance del Frente Independiente Moralizador (FIM) que obtuvo dos congresistas. Ellos fueron Alcides Chamorro con 47 346 votos preferenciales y Carlos Infantas con 15 138 votos. El partido Acción Popular obtuvo un representante quien fue el ex Alcalde de Huancayo Pedro Morales quien obtuvo 31 943 votos preferenciales. La alianza electoral Unidad Nacional y Perú Posible tuvieron una curul cada uno, para Hildebrando Tapia (18 341 votos) y Jaime Velásquez (24 235) respectivamente.

La convocatoria de elecciones municipales de 2002 también reintrodujo la elección regional. Las primeras elecciones regionales y municipales desde 1990 fueron el 17 de noviembre de 2002 y en Junín participaron 570 746 electores. El primer Presidente Regional de Junín fue el líder del Movimiento Regional Unidos por Junín - Sierra y Selva, Manuel Duarte quien obtuvo 23,02%. En segundo lugar quedó el APRA con 20,20% y en tercer lugar el Movimiento Regional Todos por Junín con 19,98%.

A nivel provincial el APRA obtuvo la victoria en la provincia de Huancayo con su candidato Fernando Barrios (24,15%). El Alcalde de Huancayo electo para el periodo 1998-2002, Dimas Aliaga, obtuvo el tercer lugar con 12,24%. En la provincia de Tarma la Lista Independiente “Fuerza Progresista” obtuvo 43%, y en Chanchamayo la Lista Independiente “Fuerza Chanchamayo” del ex Alcalde Walter Mendoza obtenía 29,47%.

En abril de 2006 se lleva a cabo las elecciones generales. En Junín el candidato Ollanta Humala (UPP) alcanza 30,6%, en Segundo lugar el ex presidente Alan García (24,3%) y en tercer lugar Lourdes Flores (23,8%). El cuarto lugar fue obtenido por la candidata fujimorista Martha Chávez obtuvo 7,4% con una votación importante en la selva central. Para el parlamento UPP obtuvo 127 464 y se le asignaron 2 curules por la región, el APRA recibió 80 640 votos y con ello una curul. Obtuvieron una curul también Unidad Nacional y Alianza para el Futuro. En la segunda vuelta, el candidato Ollanta Humala obtuvo 57,43% mientras que el candidato del APRA solo el 34,01%.

Ese mismo año se desarrollaron las elecciones regionales y municipales. El día 19 de noviembre participaron en esta elecciones 606 453 electores. El movimiento regional CONREDES (Convergencia Regional Descentralista), representado por Vladimir Huaroc, obtuvo el triunfo con 25,75%. El segundo lugar fue ocupado por el ex congresista Alcides Chamorro con 17,65%. El Frente Patriota de Vladimir Cerrón logró el tercer lugar con 16,42% y el APRA se quedó con el cuarto lugar con 9,84%.

En el ámbito municipal provincial de Huancayo, el triunfo lo obtuvo el Movimiento Regional Junín Sostenible con su candidato Freddy Arana con 16,88%. Quedaron después CONREDES con 13,88% y el APRA con 13,39%. En Tarma, CONREDES se impuso con 23,69% frente al 19,93% de Fuerza Constructora y el 17,10% de Alianza para el Progreso. En Chanchamayo el triunfo fue de Fuerza Constructora con 30,88%, quien postuló a la provincial fue la reconocida alcaldesa distrital de Perené, Liv Haug.

Las siguientes elecciones regionales y municipales se desarrollaron en 2010. A nivel regional el triunfo fue de Vladimir Cerrón quien postuló con el Movimiento Regional Patria Libre (32,42%), atrás quedaron el candidato de Fuerza 2011 (14,17%) y el candidato del Movimiento Fuerza Constructora (10,51%). En la provincia de Huancayo se reeligió el Movimiento Regional Junín Sostenible pero esta vez con el ex Alcalde Dimas Aliaga a la

cabeza (23,50%). El ex Alcalde y ex parlamentario Pedro Morales postuló con Acción Popular quedando en segundo lugar con 18,84%. El candidato de Perú Libre obtuvo solamente 15,12%. En Tarma, el Movimiento Regional CONREDES se reeligió con el mismo Alcalde quien obtuvo un 25,37%, y en segundo lugar quedó Fuerza 2011 con 23,38%. En la provincia de Chanchamayo se llevó el triunfo Fuerza 2011 con 34,80% y la alcaldesa Liv Haug, quien iba a la reelección, quedó en segundo lugar con 19,78%.

Las últimas elecciones de este breve recuento son las generales del 2011. En ellas, Gana Perú obtuvo el 33,21% en primera vuelta. Fuerza 2011 el 23,21% con votación principalmente de la selva central, Tarma y Chupaca, y Pedro Pablo Kuczynski candidato de la Alianza por el Gran Cambio obtuvo 13,97% de la votación especialmente en Huancayo y en zonas urbanas. A nivel parlamentario Gana Perú obtuvo dos curules (147 617 votos), Fuerza 2011 obtuvo dos curules (116 195 votos) y Perú Posible se quedó con una curul (64 195 votos).

Con este breve resumen se puede observar que desde 1990 hasta la actualidad cómo ningún partido político nacional ha logrado dominar la escena política regional, por el contrario son las opciones independientes en su diversidad la que tienen mayor presencia en este proceso. Lo que sí ocurre con algunos partidos políticos de alcance nacional como Acción Popular y el APRA es que logran mantener presencias constantes en espacios sub regionales como en la provincia de Huancayo, o el fujimorismo en Tarma y Chanchamayo. Esto contribuirá para el análisis de la investigación pues permite observar el comportamiento electoral y la propia debilidad de los partidos políticos a nivel regional.

CAPÍTULO 3:

Función de Representación desde el Congreso: Mecanismo y dinámicas desarrolladas por los congresistas

En este capítulo se presentarán los instrumentos institucionales que el Congreso de la República del Perú brinda a los parlamentarios para el cumplimiento de la función de representación. Estos instrumentos se sustentan en el Reglamento del Congreso de la República y en la costumbre parlamentaria por lo que se han revisado para esta tesis los documentos que reflejan los acuerdos adoptados por los principales órganos deliberativos dentro del Congreso. Estos órganos son principalmente la Mesa Directiva y el Consejo Directivo, como se explicó en el Capítulo 1 – Marco Institucional.

1. El Congreso y la función de representación

El reglamento del Congreso de la República en su artículo 23 señala los deberes funcionales de los congresistas, encontrándose en su inciso f) los deberes relativos a la función de representación parlamentaria. Según este inciso el congresista de la República tiene tres obligaciones: 1) Mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes; 2) Atender denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población, fiscalizar autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organización sociales y los entes del poder ejecutivo; e 3) Informar regularmente sobre su actividad parlamentaria.

A partir de estas funciones, que el Congreso de la República otorga a los parlamentarios, es que se organizan los instrumentos vinculados al cumplimiento de la función de representación y se fundamenta el financiamiento para garantizarlas. Orgánicamente la oficina encargada de brindar los lineamientos para el desarrollo de estos instrumentos es la Oficialía Mayor del Congreso de la República en coordinación con la Dirección General Parlamentaria y otras oficinas de apoyo como: Oficina de Comunicaciones, Oficina de Participación, Atención y Enlace con el Ciudadano, Oficina Técnica de Enlace con los Gobiernos Regionales y Locales.

En el periodo parlamentario 2011-2016 la Mesa Directiva del Congreso de la República decidió formar la Comisión Especial de Fortalecimiento a la Función de Representación, la

cual fue presidida por la congresista Carmen Omonte Durand. Esta comisión tenía como objetivo principal fortalecer la labor de representación de los 130 congresistas proponiendo reformas al Reglamento del Congreso de la República y Acuerdos de Mesa Directiva que lo permitan. Esta comisión alcanza directamente sus propuestas a la Mesa Directiva del Congreso de la República siendo esta la responsable de proponer los cambios y modificaciones.

Todos estos nuevos instrumentos puestos al servicio del congresista, a fin de que pueda cumplir de mejor manera la función de representación, fueron creados y puestos a disposición poco a poco desde el retorno de la democracia en el 2001. Tanto un funcionario del Congreso como un ex-Presidente del Congreso afirman la idea de que desde el 2001 se buscó cambiar la forma en que los propios congresistas concebían la función que debían cumplir. *“Los congresistas creían que su función era de legislar, pero si vemos la realidad, el mayor ente legislativo es el Ejecutivo. Ante ello, debíamos cambiar el ‘chip’ que los congresistas tenían y hacerles saber que su función principal era la de representar, y después viene el resto de funciones (control político, fiscalización, legislación)”* nos cuenta un actual funcionario del Congreso¹⁷. Asimismo, un ex-Presidente del Congreso manifiesta a modo de crítica que *“representar significa llevar y traer los reclamos de la población al Congreso, representar es debatir y responder, representar es gestionar la política. El problema es cuando los parlamentarios confunden representación con clientelaje y muchos creen ello”*¹⁸.

Por ello se crean los dos instrumentos principales que el Congreso de la República ofrece para ejercer la función de representación: las Oficinas Parlamentarias Descentralizadas y la Semana de Representación. Cada una de ellas *“pretende cortar y cerrar las brechas entre ciudadanos y representantes, pero esto no soluciona el problema, recordemos que solamente son instrumentos facilitadores para ejercer la función del parlamentario”*¹⁹. Pasaremos a describir las dinámicas particulares que cada una presenta.

1.1 Oficinas Parlamentarias Descentralizadas

¹⁷ Entrevista a Informante 020-F.

¹⁸ Entrevista a Informante 024-EC.

¹⁹ Entrevista a Informante 020-F.

Desde 1993 y hasta el periodo parlamentario 2000-2001 los congresistas se eligieron en distrito electoral único, es decir, que cada partido presenta una lista única nacional y todos los ciudadanos peruanos votaron por una lista y elegían de forma preferente hasta a dos congresistas de 120. Esto cambió en 2001 cuando se dio la reforma del sistema electoral, mediante la cual los congresistas serían elegidos en distrito electoral múltiple y cada partido debía presentar listas a nivel regional. El cambio buscaba promover mayor representación política y mayores vínculos entre representantes y representados dejando atrás un modelo que había promovido el centralismo. En este nuevo contexto se supuso que los congresistas elegidos (2001-2006) debían de tener mayor participación en las dinámicas políticas regionales y de esta forma representar a todas las regiones del país.

Desde el 2001 existe el consenso que es necesario que el Congreso de la República y los congresistas tengan espacios de contacto permanente con la población de forma descentralizada. Durante más de 10 años este proceso ha tenido idas y vueltas porque existen acuerdos en el fondo pero no en la forma de aplicación.

La partida de nacimiento, de lo que hoy conocemos como Oficinas Parlamentarias Descentralizadas, fue el Acuerdo de Mesa Directiva N° 085-2001-2002/MESA-CR del 21 de setiembre de 2001. La Mesa Directiva estaba presidida por Carlos Ferrero (Lima) e integrada por Henry Pease (Lima), Jorge del Castillo (Lima), Javier Diez Canseco (Lima) y Luis Ibérico (Lima). En este documento se autorizaba la creación de 30 Oficinas Desconcentradas del Congreso de la República. De ellas 25 serían instaladas en provincias y cinco en Lima: tres en las provincias de Lima y dos en los conos de la ciudad de Lima. Estas oficinas tenían un carácter institucional y tenían como objetivo informar a los ciudadanos sobre las obligaciones y limitaciones del Congreso de la República, *“lo importante de las oficinas era la conexión que se iba entre ciudadanos y Congreso pero esta iniciativa debía ir creciendo poco a poco y mejorándolo”*²⁰. Así mismo se señala que el plazo de implementación concluiría en diciembre 2002.

Entre el 2001 y el 2002 la implementación de las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana del Congreso de la República se vio bloqueada por la acción de los parlamentarios de un partido político. *“El APRA buscó desvirtuar la iniciativa, ellos querían una oficina para cada parlamentario, lo cual era inviable por tamaño presupuesto*

²⁰ Entrevista a Informante 024-EC

que ello significaría. Imagina pagar una oficina y un coordinador a los 120 congresistas”²¹. En el Acuerdo de Consejo Directivo N° 369-2001-2002/CONSEJO-CR de diciembre 2001 se acordó no realizar ninguna apertura de Oficinas Desconcentradas del Congreso de la República hasta aprobación del Consejo Directivo. Esto porque según el Acta de Consejo Directivo “(...) *varios congresistas directivos portavoces (...) no han sido consultados sobre la apertura de Oficinas Descentralizadas en provincias*”²². La crítica de los parlamentarios, como señala el documento, es que estos no tenían voluntad de aprobar presupuesto del Congreso de la República para financiar oficinas institucionales, en su lugar preferían que el Congreso financie las oficinas descentralizadas de los propios parlamentarios.

En la sesión N° 22 del Consejo Directivo del Congreso de la República de abril 2002 se aprobó el Acuerdo de Consejo Directivo N° 495-2001-2002/CONSEJO-CR, en este documento se paralizó la implementación de las Oficinas Desconcentradas del Congreso de la República hasta que los directivos portavoces consulten a los congresistas de sus bancadas sobre la forma de implementación. De acuerdo al acta de esta sesión del Consejo Directivo, algunos congresistas solicitaron “(...) *le entregue a los parlamentarios una oficina por cuenta del Congreso o el Congreso abone a nombre de los parlamentarios una cifra mensual para que ellos dispongan de una oficina propia en sus pueblo*”²³. Propuesta que no cumplía los objetivos institucionales que eran la esencia del proyecto como explicó el Primer Vicepresidente del Congreso Henry Pease.

El 04 de julio de 2002 el Consejo Directivo logra un consenso con el Acuerdo 544-2001-2002/CONSEJO-CR que aprobaba constituir oficinas institucionales del Congreso de la República en donde cada parlamentario de la región tenga una oficina independiente. Hasta diciembre de 2003 se instalaron las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana del Congreso de la República en Piura, Huacho y Ayacucho, y quedaron en proceso de implementación las de Madre de Dios, Pasco y Amazonas. Fue en ese mes y por medio del Acuerdo de Mesa Directiva N° 131-2003-2004/MESA-CR que se desactivan las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana del Congreso de la República. “*Como Presidente del Congreso, desactivé las oficinas ya que lo único que llegaban a*

²¹ Entrevista a Informante 024-EC.

²² Acta de la 17ª Sesión del Consejo Directivo del Congreso de la República correspondiente al periodo anual de sesiones 2001-2002. Acuerdo N° 369-2001-2002/CONSEJO-CR

²³ Acta de la 22ª Sesión del Consejo Directivo del Congreso de la República correspondiente al periodo anual de sesiones 2001-2002. Acuerdo N° 495-2001-2002/CONSEJO-CR

ellas era quejas y confrontaciones por parte de los parlamentarios de la misma región, y, además, el APRA se las ingenió para boicotear el proceso, un proceso cuya implementación nunca llegó a cumplir el objetivo por el cual se creó²⁴.

Mientras tanto los parlamentarios seguían financiando el funcionamiento de sus oficinas a nivel regional y el pago de los responsables, generando malestar entre los congresistas (Informante N°017). Por ello y para contentar a los grupos incómodos con las medidas de austeridad fiscal la Mesa Directiva aprueba el Acuerdo N° 156-2003-2004/MESA-CR que autoriza la contratación de Coordinadores de Despacho Congresal en las regiones. Este acuerdo facultaba a cada congresista de contratar un trabajador pagado por el Congreso de la República asignado a la Oficina Descentralizada del congresista en su región.

El acuerdo siguiente, entrega la suma máxima de S/. 750.00 nuevos soles mensuales por congresista para el alquiler de un local en donde funcionaría la Oficina Descentralizada del parlamentario (Acuerdo de Mesa N°157-2003-2004/MESA-CR).

En la actualidad solo funcionan dos Oficinas Descentralizadas institucionales en Ica y el Callao donde se agrupan las oficinas de todos los parlamentarios de estas regiones y una oficina institucional de participación ciudadana. En el resto de regiones los congresistas mantienen la modalidad de Oficina Descentralizada.

1.2 Semana de Representación

En vista del fracaso de la iniciativa de las Oficinas Descentralizadas, el problema de la función de representación parlamentaria se mantenía latente. Tal como lo explica un actual funcionario del Congreso de la República que trabajó en el servicio parlamentario durante el periodo parlamentario 2001-2006: *"Una vez elegidos los congresistas se venían a Lima y solo regresaban a tentar la reelección 4 años después"* (Informante 017-F).

Esto se explicaría porque el Congreso de la República no generaba los incentivos suficientes para que los congresistas elegidos retornen constantemente a sus regiones. Tal como señala el mismo funcionario antes citado (Informante 017-F) los congresistas

²⁴ Entrevista a Informante 024-EC.

debían de utilizar sus propios fondos para solventar los gastos de traslado y financiamiento de actividades en las circunscripciones donde fueron elegidos.

Los congresistas electos para el periodo 2006-2011 iniciaron un debate sobre cómo acercar el Congreso a los ciudadanos, especialmente a aquellos quienes vivían en las regiones más alejadas del país. En setiembre de 2009 la Mesa Directiva del Congreso de la República presidida por Luis Alva Castro (La Libertad) e integrada por Cecilia Chacón (Cajamarca), Michel Urtecho (La Libertad) y Antonio León (Apurímac) aprueba en Acuerdo de Mesa Directiva N° 025-2009-2010 que establece cinco días laborales al mes para que los congresistas visiten sus circunscripciones y realicen seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública que se estén desarrollando en su región. Este acuerdo marca el nacimiento de lo que hoy se conoce como "Semana de Representación" aunque inicialmente no preveía necesariamente el desarrollo de actividades de participación ciudadana.

Un alto funcionario (Informante 016-F) de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso de la República confirmó que los cinco días hábiles al mes determinados por el Acuerdo de Mesa Directiva N° 025-2009-2010 tomaron un rumbo diferente al planificado. Este señala que estos días eran aprovechados por los parlamentarios para participar de eventos, reunirse con dirigentes sociales, desarrollar actividades de fiscalización y otros que terminaron por impregnar de una nueva identidad a este acuerdo. Esto se reforzó pues en el texto del Acuerdo de la Mesa Directiva, se prevé lo siguiente para que los congresistas puedan cumplir con estos días: *“Tomar las previsiones necesarias para que los congresistas, conformando Grupos de Parlamentarios por Región (GPR), dispongan de 5 días hábiles al mes (...) sin que se realicen durante ese tiempo sesiones ordinarias del Pleno o de Comisiones o Grupos de Trabajo”*.²⁵

De acuerdo a las entrevistas realizadas se sabe que la Oficialía Mayor otorga a cada despacho parlamentario presupuesto para que dos trabajadores viajen acompañando al congresista en esta semana (Informante 017-F). El presupuesto incluye el pago regular de sueldo de esos trabajadores por esa semana, el pago de viáticos por alimentación, hospedaje y movilidad interna, así como el pago de pasaje (aéreo o terrestre) de ida y

²⁵ Acuerdo de Mesa Directiva N° 025-2009-2010

vuelta. Este mismo desembolso por los mismos conceptos se hace para cada parlamentario. Adicionalmente el Congreso de la República brinda el presupuesto a los parlamentarios para alquilar movilidad interna (auto/camioneta) y pagar el combustible del mismo (Informante 010-C).

Todos los gastos desarrollados por el congresista y sus dos trabajadores durante la semana de representación deben ser justificado mediante una rendición de cuentas²⁶ que debe presentarse hasta diez días después de culminada la semana de representación. En la rendición cada gasto debe ser acompañado por factura o boleta de venta que acredite el desembolso del dinero. No se aceptan declaraciones juradas de pagos por alimentos u hospedaje, solo se aceptan en el caso de movilidad interna (taxi, colectivo, bus). La rendición visada por cada parlamentario o asesor principal de despacho debe ser entregada a Tesorería del Congreso de la República.

Posterior a la rendición de cuentas cada despacho parlamentario debe entregar a Oficialía Mayor del Congreso de la República un Informe de Representación en donde indicará las actividades desarrolladas. Este informe no tiene un formato especial pero suele contener descripción de las actividades y fotografías. La Oficialía Mayor entrega copia de cada informe a la Oficina Técnica de Enlace con los Gobiernos Regionales y Locales, quien publica esta información en el portal del congreso.

En la semana de representación los parlamentarios en sus respectivas regiones desarrollan diversas actividades, algunas de ellas son: audiencias ciudadanas, reuniones con autoridades locales y regionales, reuniones con dirigentes sociales, reuniones de trabajo con funcionarios del poder ejecutivo, participación en eventos académicos, visitas a obras en ejecución y espacios públicos.

1.3 Instrumentos de representación y congresistas de la región Junín

La región Junín tiene cinco congresistas elegidos para el periodo parlamentario 2011-2016. De acuerdo a los resultados obtenidos en las elecciones generales del 2011 son congresistas: el Sr. Johnny Cárdenas Cerrón (Gana Perú), la Sra. Doris Oseda Soto (Gana Perú), el Sr. Federico Pariona Galindo (Fuerza Popular), el Sr. Jesús Hurtado Zamudio (Fuerza Popular) y el Sr. Casio Huayre Chuquichaico (Perú Posible).

²⁶ Directiva N°012-2013-DGA/CR

Estos 5 congresistas están en la obligación de cumplir con la Semana de Representación, y al final de las mismas y en un tiempo menor a 10 días después de acabada esta, deben presentar informes en los cuales se detalle las actividades desarrolladas a lo largo de la Semana de Representación. Estos informes no tienen un formato fijo y su elaboración depende del despacho del congresista. Para algunos funcionarios²⁷ del servicio parlamentario estos documentos tienen solo un carácter formal pues no existen procedimientos ni parámetros para monitorear y evaluar estos informes. El problema se agrava cuando además se carecen de procedimientos y reglamentación de las actividades que se pueden desarrollar durante la “Semana de Representación”.

De acuerdo al portal institucional del Congreso de la República se tiene constancia de 82 informes²⁸ de representación de las legislaturas 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 para la región Junín. Los informes por autor se dividen de la siguiente forma:

Cuadro 01:

Número de Informes de Representación presentados por congresista durante periodo legislativo

CONGRESISTA	PERIODO LEGISLATIVO			TOTAL
	2011 - 2012	2012-2013	2013-2014	
Doris Oseda Soto	7	9	7	22
Jesús Hurtado Zamudio	7	9	6	21
Johnny Cárdenas Cerrón	7	9	6	21
Federico Pariona Galindo	7	4	2	13
Cassio Huayre Chuquichaico	5	0	0	5

*Elaboración Propia en base a la información de la Oficina Técnica de Enlace con los gobiernos regionales y locales del Congreso de la República.

Los congresistas Oseda, Hurtado y Cárdenas son quienes han presentado la mayor cantidad de Informes de Representación en los tres periodos legislativos. El congresista Pariona solo ha presentado 13, mientras que el congresista Huayre únicamente presentó

²⁷ Informante 016-F e Informante 017-F.

²⁸ De acuerdo a la Oficina Técnica de Enlace con los gobiernos regionales y locales del Congreso de la República, entidad responsable de su publicación. Actualizado en el mes de mayo 2014.

5 en el primer periodo legislativo. Sin embargo, cuatro de los congresistas han llevado a cabo su semana de representación desde el 2011 al 2014, salvo el congresista Huayre quien por enfermedad interrumpió el desarrollo de sus actividades de representación por un año. Es por ello que para el análisis de los informes de representación que se presentaran más adelante se ha excluido al congresista Casio Huayre pues solo cuenta con 05 informes públicos, universo que no permite desarrollar un análisis completo de su actuación en la Semana de Representación.

Según los datos presentados en los informes de representación de los congresistas de la región Junín, la mayor cantidad de actividades son definidas como: visita/inspección, audiencias públicas, celebración y reuniones de trabajo con funcionarios. Cada despacho congresal atribuye una clasificación a la actividad y trabaja una metodología propia para su desarrollo, esto porque no existe un reglamento que las defina y regule. Un funcionario (Informante 016-F) de la Oficina de Participación, Atención y Enlace con el Ciudadano del Congreso de la República señala que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) financió la elaboración de una “*Guía de Representación Política*”²⁹ pero este documento no fue formalizado en un reglamento de actividades de representación. De acuerdo al Informante 022-F este documento fue elaborado por diversos especialistas y por personal del Congreso de la República recogiendo las experiencias positivas y negativas desarrolladas desde el 2000, siendo entregado a todos los congresistas del periodo 2011-2012 sin generar mayor compromiso entre los parlamentarios y especialmente en sus directivos.

Pese a que las actividades realizadas por los congresistas terminan siendo totalmente discrecionales y dependiente de ellos, ya que no existe una reglamentación sobre las actividades de representación, se han podido categorizar algunos tipos de actividades. Para el caso de los 5 congresistas estudiados de la región Junín en el periodo parlamentario que va del 2011 al 2014, existe un tipo de actividad denominada **visitas o inspecciones**, las cuales se caracterizan por acercarse a una institución pública o proyecto (obra) para observar el correcto funcionamiento del mismo. De esta forma se constata *in situ* la situación real de las instituciones, proyectos de inversión pública y obras. Las visitas o inspecciones son organizadas de manera diferente por cada

²⁹ Elaborada por AECID en el marco del proyecto “*Fortalecimiento del Desempeño de las Funciones Representativas, Legislativas y de Control del Congreso de la República*” 2012.

congresista, en su mayoría no requieren de previa coordinación con los responsables de la institución o proyecto. Los congresistas deciden a dónde acudir principalmente por motivación propia, de esta forma los congresistas y sus asesores ponderan qué institución u obra visitar. La revisión de los diversos informes de representación muestra que los parlamentarios tienden a enfocarse en visitar instituciones públicas o proyectos de inversión pública vinculados con su área de interés o de especialización. Por ejemplo la congresista Doris Oseda Soto que es una profesional de la salud presenta gran cantidad de visitas a postas médicas, centros de salud y hospitales; por su parte el congresista Casio Huayre Chuquichaico que es un empresario del sector educativo visita constantemente instituciones educativas.

El análisis cuantitativo de los Informes de Representación presentados hasta abril del 2014 muestra que los congresistas de la región Junín desarrollaron un total de 341 actividades denominadas visitas o inspecciones. A continuación se presenta una tabla con los datos detallados por parlamentario:

Cuadro 02:

Número de visitas o inspecciones desarrolladas por cada periodo legislativo durante la semana de representación.

CONGRESISTA	PERIODO LEGISLATIVO		
	2011 – 2012	2012-2013	2013-2014
Jesús Hurtado	17	61	62
Johnny Cárdenas	23	9	8
Doris Oseda	62	73	21
Federico Pariona	2	2	1

*Elaboración Propia en base a la información de la Oficina Técnica de Enlace con los gobiernos regionales y locales del Congreso de la Republica.

Los cinco congresistas elegidos por la región Junín desarrollan constantemente **audiencias públicas** que pueden definirse como espacios de diálogo e intercambio de palabras en donde el congresista recibe denuncias y propuestas para canalizarlas desde el Congreso. En estas audiencias participan autoridades locales, dirigentes sociales y público en general. Este tipo de actividades tiene procedimientos y mecanismos diferentes

entre los congresistas. Algunas audiencias públicas son de carácter informativo y de debate en relación a propuestas legislativas en donde se tiene un tema central y las intervenciones se acotan a él. En este tipo de audiencias el despacho del congresista, usualmente en coordinación con alguna organización o institución pública, organiza el evento. Analizando el caso del congresista Johnny Cárdenas Cerrón, este ha desarrollado audiencias públicas relativas a la Ley de Igualdad Religiosa, Ley de Derechos de Autor para compositores y artistas, y en relación al cumplimiento de políticas públicas contra la violencia familiar.

Por otro lado, tenemos otro tipo de audiencias públicas, más bien, de carácter participativo, en donde el congresista recibe denuncias y propuestas sobre diversos temas de interés de la localidad en donde se desarrolla. Este tipo de audiencias usualmente es coordinado por el despacho congresal y un municipio distrital o provincial, en donde el organizador del evento es este último. El despacho congresal no convoca a los invitados y es el municipio quien tiene el control de los participantes, lo que sin duda genera sesgos al no existir un procedimiento reglamentado de invitados a las audiencias públicas. De acuerdo al análisis de los informes de representación congresal, se observa que la congresista Doris Oseda Soto ha desarrollado gran cantidad de estos eventos junto a municipios distritales y no se sabe si los participantes representan a una organización, son de la localidad o si son políticamente afines al Alcalde o a la Congresista. Las fotos presentadas en los informes de representación muestran números dispares de participantes: desde 10 hasta 100 aproximadamente. A continuación se presenta un cuadro que grafica el número de audiencias públicas en la que los congresistas participaron durante la semana de representación:

Cuadro 03:

Número de audiencias públicas en las que participó el congresista durante la semana de representación.

CONGRESISTA	PERIODO LEGISLATIVO		
	2011 – 2012	2012-2013	2013-2014
Jesús Hurtado	28	31	19
Johnny Cárdenas	14	29	19
Doris Oseda	35	34	13

Federico Pariona

17

7

5

*Elaboración Propia en base a la información de la Oficina Técnica de Enlace con los gobiernos regionales y locales del Congreso de la Republica.

Existen otro tipo de actividades que desarrollan los congresistas en su semana de representación que pueden ser denominados como **actividades ceremoniales**. Se ha agrupado como eventos de celebración y ceremonias al conjunto de actividades vinculadas a fiestas patronales, aniversarios de fundación o actos protocolares de celebración. Los congresistas de la región Junín no participan de la organización de estos eventos sino que son invitados formalmente por las autoridades políticas locales y/o por los representantes de la comunidad. Destacan especialmente las participaciones en los aniversarios de creación política de las provincias de Huancayo, Chanchamayo y Satipo. En estos eventos los congresistas suelen acompañar a las autoridades locales en la mesa de honor y se les concede el uso de la palabra para brindar un mensaje al distrito o provincia por su aniversario. Al congregar gran cantidad de público, algunos congresistas como es el caso de la congresista Doris Oseda Soto incluyen en su discurso mensajes políticos y saludos de los líderes de su partido.

Cuadro 04:

Número de actividades ceremoniales en las que participó el congresista durante la semana de representación.

CONGRESISTA	PERIODO LEGISLATIVO		
	2011 – 2012	2012-2013	2013-2014
Jesús Hurtado	12	5	8
Johnny Cárdenas	5	0	0
Doris Oseda	4	15	1
Federico Pariona	2	3	0

*Elaboración Propia en base a la información de la Oficina Técnica de Enlace con los gobiernos regionales y locales del Congreso de la Republica.

Las **reuniones de trabajos con funcionarios** son espacios en donde el congresista se reúne con directivos o responsables de instituciones públicas o programas del estado, para recibir información sobre el trabajo que se está realizando y también a fin de realizar coordinaciones sobre los pedidos ciudadanos. No todos los congresistas de la región

incluyen este tipo de actividades con la misma frecuencia en sus informes de representación. Son los congresistas del partido de gobierno (Partido Nacionalista Peruano) los que principalmente coordinan las reuniones de trabajo con funcionarios. Algunas de las instituciones con las que congresistas del PNP de la región Junín se han reunido son Electrocentro, Ministerio de Agricultura, Agrorural, COFOPRI, Gobierno Regional de Junín, entre otros. Las reuniones de trabajo son en su mayoría coordinadas directamente por el despacho congresal a pedido del propio congresista.

Cuadro 04:

Número de actividades ceremoniales en las que participó el congresista durante la semana de representación.

CONGRESISTA	PERIODO LEGISLATIVO		
	2011 – 2012	2012-2013	2013-2014
Jesús Hurtado	18	15	11
Johnny Cárdenas	15	18	8
Doris Oseda	8	5	12
Federico Pariona	2	3	2

*Elaboración Propia en base a la información de la Oficina Técnica de Enlace con los gobiernos regionales y locales del Congreso de la Republica.

De acuerdo a uno de los actuales funcionarios del Congreso entrevistados³⁰, las Oficinas Descentralizadas de los congresistas de la región Junín deberían ser espacios físicos permanentes de contacto con la población y estar abiertas al público de 9:00am a 5:00pm (horario de trabajo del Congreso de la Republica) para recepcionar denuncias, cartas y atender a los ciudadanos interesados. Las labores desarrolladas en estas oficinas son exclusivamente de carácter parlamentario, ya que su alquiler y pago del personal (coordinador parlamentario regional) son asumidos por el Congreso de la Republica.

Las únicas dos Oficinas Descentralizadas que actualmente se encuentran funcionando son las del congresista Casio Huayre³¹ en la ciudad de Huancayo y la del congresista Jesús Hurtado en la ciudad Jauja. Un caso diferente es el del congresista Johnny

³⁰ Informantes 016-F, 017-F y 022-F.

³¹ Visita a la Oficina Descentralizada en Huancayo.

Cárdenas que tenía una oficina hasta hace unos meses pero que en la actualidad tiene "Oficina Móvil". Esta oficina móvil es una camioneta que lo acompaña únicamente a sus actividades en la semana de representación y en donde su coordinador parlamentario recibe los documentos de la población visitada.

El congresista Federico Pariona no tiene una oficina permanente pero su coordinador parlamentario regional se moviliza constantemente para recibir los documentos que los ciudadanos de la región desean entregar al congresista. Finalmente la congresista Doris Oseda Soto³² tenía una Oficina Descentralizada en la ciudad de La Merced en la provincia de Chanchamayo pero fue cerrada. Actualmente no cuenta con oficina en la región.



³² La congresista no acepto ser entrevistada, la información sobre su oficina fue obtenida llamando telefónicamente a su despacho.

Capítulo 4: "Señor congresista"... Relaciones establecidas entre representantes y representados

*"Como las instituciones formales suelen ser escritas y comunicadas de forma oficial, su identificación y medida usualmente requiere poco conocimiento de casos particulares. Identificar instituciones informales es más desafiante. La constitución de un país puede decirnos si tiene un sistema de gobierno presidencial o parlamentario, pero no puede decirnos de la omnipresencia del clientelismo o de redes de parentesco"*³³

Steven Levitsky

"Informal Institutions and comparative politics: A research agenda" (2004: 733)

En las relaciones no formales que se desarrollan entre ciudadanos y congresistas de la región Junín participan diversos tipos de actores. El trabajo de campo desarrollado en la región Junín durante los meses de febrero y mayo del 2014 ha permitido aproximarnos a estas dinámicas y a identificar a los actores principales de estas relaciones, esto sumado a la experiencia dentro del propio Congreso de la República. A continuación se presentarán y se describirán los principales hallazgos de la investigación.

1. Los actores individuales participantes de las relaciones no formales

1.1 Militantes y dirigentes de los partidos políticos

Según el Jurado Nacional de Elecciones³⁴ la región Junín registra la presencia de 18 partidos políticos nacionales y 11 movimientos regionales. Estos militantes se encuentran agrupados en más de 194 comités provinciales. Como se detalló en el capítulo anterior, en Junín solo tienen representación parlamentaria tres grupos políticos: Gana Perú, Fuerza Popular y Perú Posible.

En el trabajo de campo desarrollado, se logró entrevistar a militantes de partidos sin representación parlamentaria pero que participaron en el proceso electoral del 2011 (Partido Humanista y Partido Popular Cristiano), a militantes de dos partidos políticos con representación parlamentaria para el periodo 2011-2016 (Fuerza Popular y Perú Posible) y a militantes de dos movimientos regionales (Movimiento Regional Caminemos Juntos y Movimiento Regional Junín Sostenible). Esto con el objetivo de obtener información

³³ Traducción propia.

³⁴ De acuerdo a la información proporcionada en www.infogob.com.pe de mayo 2014.

política de diversas fuentes, ya que como explico líneas arriba, existen gran cantidad de grupos políticos a nivel regional.

Los partidos políticos y movimientos regionales si bien registran actividad partidaria y militancia en la formalidad, en realidad son organizaciones sin mayor presencia en la sociedad de Junín. La participación de los militantes de partidos políticos en las actividades vinculados a la Semana de Representación es limitada o nula, en la mayoría de los casos observados no se ha participado o se ha participado en pocos eventos. En relación al envío de documentación a las oficinas parlamentarias tampoco se observa mayor participación. Los documentos enviados de acuerdo a nuestros informantes son mínimos, y los únicos declarados son invitaciones para actividades (Informante 002-DP) partidarias y una solicitud de apoyo al proyecto de Universidad Altoandina de Tarma (Informante 018-C) en solo dos casos.

Asimismo, los periodistas³⁵ y dirigente³⁶ entrevistados mencionan que las organizaciones políticas no mantienen una vida activa en la región y es en momentos electorales en donde se articulan para la participación electoral. Es más, según un testimonio, la mayoría de inscritos no son reales militantes: “*Muchos firman por una bolsa de arroz o tallarines*” señala el Informante 008.

Las estructuras y comités provinciales partidarios parecen ser invisibles. Durante el desarrollo del trabajo de campo se buscó entrevistar y ubicar a los integrantes de las estructuras de los principales partidos políticos, siendo imposible en muchos casos. Recorriendo la ciudad de Huancayo en donde legalmente funcionan todos los locales regionales partidarios solo se logró ubicarlos pero cerrados: Acción Popular, APRA, Fuerza Popular. En la mayoría de provincias no existen estructuras partidarias reales ni locales en donde uno pueda obtener información sobre los partidos políticos, a pesar que en la Ley de Partidos Políticos dichas organizaciones están obligadas a tener comités locales.

Según las entrevistas realizadas, los militantes de partidos políticos parecen decidir su apoyo a un candidato al congreso en relación a dos variables: la afinidad política y la afinidad personal que puedan tener con él. Se ha definido como afinidad política al

³⁵ Informantes 005-P y 006-P.

³⁶ Informantes 008-DS y 011-DS.

acercamiento entre el militante político y el candidato al congreso en relación al tema político: partido político, ideas políticas o propuestas. Por otro lado se ha definido como afinidad personal a la relación existente entre militante y candidato al congreso: haberse conocido antes en otros contextos, mantener una relación de amistad u otro. Es en este caso en donde el denominado compadrazgo ceremonial cumple un rol importante, pues genera un vínculo previo para decidir el apoyo a un candidato. Son estos tipos de afinidad los que motivaron a los entrevistados a apoyar o no a ciertos candidatos al congreso en las elecciones del 2011 de acuerdo a todas nuestras entrevistas.

En realidad la principal diferencia entre los militantes de partidos políticos con representación y los que no tienen representación parlamentaria, en relación al contacto entre ellos y los congresistas parece ser el uso de diferentes canales de comunicación. Mientras que los dirigentes y militantes de partidos políticos pueden contactarse con sus representantes mediante canales no formales como celular o correo electrónico personal, los militantes de partidos políticos sin representación solo pueden hacerlo mediante oficios o cartas. Por ejemplo, un dirigente del partido Fuerza Popular (Informante 002-DP) las comunicaciones formales (cartas) parecen solo ser utilizadas para envío de invitaciones, ya que mantiene con un congresista de su partido una comunicación fluida vía telefónica. De igual forma para un ex militante del Partido Perú Posible (Informante 020-DS) la comunicación principal que mantiene entre él y el congresista que representa a su partido es por vía telefónica.

El mismo dirigente consultado del partido Fuerza Popular confirmó que la mayoría de las comunicaciones que mantiene con su congresista es para coordinar actividades partidarias y que no suelen tocar temas vinculados a la actividad legislativa o de control político. Estas conversaciones se centran en la organización del partido a nivel regional, elecciones internas, la preselección de candidatos, los conflictos internos con militantes, invitaciones a eventos partidarios y gestiones del partido como certificaciones, constancias, etc. Esto parece ser un común denominador ya que para algunos militantes del Partido Humanista (Informante 001-DP) y del Partido Popular Cristiano (Informante 018-DP), la dirigencia partidaria regional del Partido Nacionalista (Gana Perú) y del Partido Fuerza Popular no participa transmitiendo a sus representantes los problemas ciudadanos.

Ni las estructuras partidarias ni los militantes de partidos políticos realizan la tarea de comunicar a otros militantes, simpatizantes y ciudadanía en general sobre el trabajo parlamentario y las actividades de representación de los congresistas. En este proceso de información los medios parecen cumplir una tarea importante, especialmente las radios locales y el Diario Correo, aunque con limitaciones.

1.2 Autoridades Locales

Para el presente trabajo de investigación se ha definido como autoridad local a aquellas de alcance distrital, provincial y regional elegidas en los procesos electorales definidos como Elecciones Municipales y Regionales. Para el periodo 2010-2014 en la región Junín se eligieron a 9 Alcaldes Provinciales, 87 Regidores Provinciales, 114 Alcaldes Distritales y 598 Regidores distritales, según la información proporcionada por el Jurado Nacional de Elecciones³⁷. A nivel regional se eligieron a un Presidente, un Vicepresidente y 11 Consejeros Regionales.

En el trabajo de campo desarrollado se logró realizar entrevistas a tres autoridades locales: un Alcalde Provincial (Informante 024-AL) y dos Regidores Provinciales (Informantes 022-AL y 023-AL). Adicionalmente por medio del análisis de archivo de informes de representación parlamentaria y de publicaciones de noticias en la prensa local se ha logrado registrar y observar la participación de diversas autoridades locales en actividades de representación congresal. Esto con el objetivo de comprender la relación existente entre autoridades locales y congresistas en lo que respecta a la función de representación.

Las autoridades locales entrevistadas señalan que de una u otra forma han participado del proceso electoral del 2011 apoyando a candidatos al Congreso de la República. El Alcalde Provincial (Informante 024-AL) destaca que apoyó a una serie de candidatos con lo que pudo: papelería, contactos de dirigentes sociales, contactos con periodistas locales. Ello debido a que califica como importante tener conocidos entre los representantes de Junín en el parlamento, aunque evitó nombrar a quienes había apoyado en el 2011. Los regidores entrevistados (Informantes 022-AL y 023-AL), por su parte, comentaron que su participación no fue mucha pero que contribuyeron a las campañas de algunos candidatos especialmente en caravanas políticas para lo cual

³⁷ De acuerdo a la información proporcionada en www.infogob.com.pe de mayo 2014.

prestaron sus autos. En ambos casos parece ser que tener contacto con un futuro congresista es un valor en sí mismo para sus aspiraciones políticas y para sus proyectos de gestión local.

El Informante 011-DS, ex funcionario municipal en un distrito huancaíno, comentó que durante sus labores como funcionario municipal en 2011 recibió órdenes del Alcalde para apoyar en la coordinación de eventos y apoyo publicitario para dos candidatos del mismo partido. Según sus declaraciones este apoyo supondría apoyo recíproco desde el Congreso de la República para el alcalde distrital.

Las relaciones oficiales entre municipios y despachos congresales son coordinadas entre la Oficina de Imagen Institucional de los gobiernos locales y los asesores de despacho de cada congresista. Los regidores no mantienen contacto directo sino que éste se tramita por medio del mismo gobierno municipal. Las comunicaciones son regulares y consisten en el envío de documentos entre oficinas, siendo las invitaciones la principal documentación remitida por municipios y las solicitudes de información las enviadas desde los despachos parlamentarios. Los municipios remiten la documentación directamente a las oficinas parlamentarias en Lima porque no conocen el funcionamiento ni la existencia de oficinas descentralizadas.

Las mismas Oficinas de Imagen Institucional de las alcaldías tienen los números telefónicos de contacto directo de los parlamentarios de la región Junín. El contacto telefónico se realiza para temas puntuales especialmente para coordinar la participación en eventos y cuando las autoridades locales visitan el Congreso de la República (Informante 021-C). Los regidores no manejan directamente esta información, pues es de exclusivo uso para los alcaldes, salvo que los propios congresistas les entreguen sus números personales.

Las autoridades locales entrevistadas aseguran que no han participado de las actividades organizadas en la Semana de Representación por los congresistas de Junín, ya que tampoco han sido invitados. Sin embargo mencionan que se invita constantemente a los congresistas para eventos y para las celebraciones como las del aniversario de Huancayo. Las declaraciones de nuestros informantes parecen tener el sesgo de ser

autoridades en la capital provincial³⁸ pues la revisión de archivo sobre los informes de representación congresal y noticias locales dice lo contrario referente a la participación de autoridades locales en las actividades de representación. Estos informes muestran que, en Junín, las autoridades locales, en especial alcaldes y regidores distritales, son parte clave de las actividades de representación parlamentaria especialmente mediante su participación en audiencias públicas y reuniones de trabajo organizadas durante la Semana de Representación. Para demostrar la discordancia existente, entre las declaraciones de nuestros informantes y lo que exponen los Congresistas, es que incluiré un cuadro en donde se detalla las reuniones llevadas a cabo entre los congresistas y las autoridades locales y/o autoridades de acuerdo a los informes presentados por los parlamentarios sobre la labor desarrollada en la semana de representación.

Cuadro 06:

Número de actividades desarrolladas junto a autoridades locales por congresista durante periodo legislativo

CONGRESISTA	PERIODO LEGISLATIVO		
	2011 - 2012	2012-2013	2013-2014
Jesús Hurtado	19	16	20
Johnny Cárdenas	14	3	3
Doris Oseda	11	12	13
Federico Pariona	23	1	3

*Elaboración Propia en base a la información de la Oficina Técnica de Enlace con los gobiernos regionales y locales del Congreso de la Republica.

No parece existir una preferencia partidaria entre los alcaldes y regidores para mantener contacto con congresistas específicos y para participar en sus actividades. Más bien las relaciones de afinidad parecen estar vinculadas a la mayor o menor disposición para desarrollar actividades en conjunto. Sobre ello vale la pena resaltar que algunos congresistas prefieren el desarrollo de actividades en sus provincias de origen como es el caso del Informante 015 y las autoridades locales de la provincia de Jauja.

³⁸ Los entrevistados son autoridades locales de la ciudad de Huancayo, capital regional.

1.3 Dirigentes Sociales

Los dirigentes sociales son representantes de organizaciones conformadas por ciudadanos para diversos fines. En el desarrollo del trabajo de campo se logró entrevistar y mantener contacto con ocho representantes de organizaciones sociales de diversos rubros. Las organizaciones representadas en las entrevistas son Asociación de Jóvenes del distrito de Pichanaqui, Parlamento Joven de la región Junín, Liga deportiva distrital de El Tambo, Federación de Estudiantes del Perú - Junín, Frente de Defensa Ambiental de Morococha, Movimiento Social de Jóvenes por Chupaca, Comité del Vaso de Leche de Huancayo y Sindicato de Construcción Civil de la región Junín.

Cinco de los ocho entrevistados apoyó a algún candidato al Congreso en el 2011. Los dirigentes sociales que apoyaron a algún candidato al Congreso lo hicieron tomando en cuenta tres factores: la afinidad política, la afinidad personal y la conveniencia. Tres entrevistados justifican su apoyo a la simpatía por un partido político o la similitud de ideología con el candidato, lo que puede ser categorizado como afinidad política. La afinidad personal es la categoría que se utilizó para agrupar los vínculos personales de amistad y conocimiento previo en otros espacios no políticos. Y finalmente la conveniencia se muestra en dos casos, donde los informantes justifican su apoyo por un pago económico directo (Informante 025-DS) o por una promesa de apoyo para conseguir un beneficio posterior (Informante 003-DS).

Entre las expectativas que tienen los dirigentes sociales de la región Junín sobre lo que debe hacer un congresista se identifican dos discursos: el primero está vinculado a la identificación y resolución de problemas de los ciudadanos de la región, y el segundo la relación horizontal y constante que debería existir entre representante y representados. Extraña que sólo un informante haya mencionado el tema de la producción legislativa: *“Que tenga una participación activa en la legislatura, promoviendo buenas leyes”* (Informante 004-DS). Para los dirigentes sociales entrevistados se busca un representante caracterizado por tipos de relaciones de corte pragmático según Kitschelt y Wilkinson (2004), por ende no se busca un legislador sino un representante que solucione los problemas de la gente. Esto muestra como la función de representación es más apreciada por los informantes que la función legislativa o de control político del parlamentario.

Los dirigentes sociales esperan que un congresista se dedique a dar solución a los problemas que los ciudadanos puedan tener, en especial a los pobladores más necesitados. Esta afirmación que se repite entre los entrevistados es ambigua en tanto no existe claridad sobre qué significa “resolver los problemas de los ciudadanos”. Para el Informante 003-DS esto significa específicamente ayudar a las personas que lo necesiten: desde apoyar económicamente a alguien hasta conseguirle una beca o un trabajo a un ciudadano. Por otro lado para la Informante 007-DS esto significa que busquen coordinar con el gobierno y con los gobiernos locales la solución de distintos problemas públicos.

El segundo discurso relativo a las expectativas de lo que debe hacer un congresista es sobre el ideal de relación entre representantes y representados en la región Junín. Los informantes coinciden en que el congresista debería desarrollar un trabajo de alcance regional y de contacto directo y constante. Es importante destacar la crítica desarrollada por el Informante 008-DS sobre su permanencia en la región: “(...) *Que no pasen tanto tiempo en Lima. Deben pasar más tiempo en las provincias (...) una semana al mes no alcanza para tanta gente.*” Esta declaración critica a uno de los instrumentos oficiales de representación del propio Congreso de la República, como es la Semana de Representación, afirmando que es insuficiente. El informante refiere como insuficiente al tiempo dedicado a la población en su región de origen reafirmando una vez más que la función de representación resulta más ponderada por la población que la función legislativa del parlamentario. Esto en términos teóricos y como se dijo líneas arriba resulta en la preferencia por representantes de tipo pragmático.

La mayoría de dirigentes sociales entrevistados conoce directamente al menos a un congresista electo para el periodo 2011-2016 por la región Junín. Pero no mantienen mayor vínculo ni contacto constante. Para algunos informantes (Informante 007-DS e Informante 008-DS) los congresistas no tienen, ni crean, las bases de datos de dirigentes sociales a nivel regional, lo que influiría en el conocimiento de su labor parlamentaria y de las actividades de representación. Solo dos entrevistados³⁹ manifiestan haber participado en actividades desarrolladas en el marco de la Semana de Representación, quienes fueron invitados directamente por el coordinador regional del despacho del congresista. La poca información sobre las actividades de representación en la región la obtienen del Diario Correo y de las radios locales (1550 y radio Huancayo principalmente) y

³⁹ Informates 003-DS y 004-DS.

generalmente cuando el evento ha culminado, por lo que esta información no influye en la participación.

Para los dirigentes sociales entrevistados las oficinas descentralizadas tampoco son un punto de referencia ni de contacto con los congresistas. Solo destaca la oficina descentralizada del congresista Casio Huayre que ha sido visitada por tres dirigentes ⁴⁰ mientras que el resto no conoce la existencia de estas oficinas o no las ha visitado. El por que de esta visita al despacho del congresista Huayre radica en su visibilidad: se encuentra ubicada en un céntrico edificio en el centro de Huancayo con un gran panel que da hacia la calle. Entre quienes las han visitado el motivo fue dejar alguna documentación o inscribirse para la participación de un evento convocado por el congresista. Todo indica que las oficinas no funcionan como un centro de reuniones entre congresista y dirigentes sociales.

1.4 Periodistas

Los espacios periodísticos son los principales difusores de los temas políticos y especialmente congresales. Por ello como parte del trabajo de campo se entrevistó a tres periodistas locales de la provincia de Huancayo. Estos participan dentro de programas de corte político informativo en el Canal de Televisión Kdena 15 y en Radio Antena Sur.

En relación a las expectativas que tienen los periodistas locales con respecto a qué debe hacer un congresista, se puede decir que los tres entrevistados manejan un mismo discurso en relación a valores como la honestidad y la responsabilidad. Asimismo creen que los congresistas deben “*ser dialogantes con la población*” y mantener comunicación directa con los ciudadanos”; es decir, que deberían estar contacto con la ciudadanía.

En el proceso electoral del 2011 los informantes muestran las diversas formas en que el periodismo local puede actuar frente a los candidatos al congreso: no apoyar a ningún candidato (Informante 005-P), apoyar a algún candidato por afinidad (Informante 026-P) o apoyar a algún candidato por una contraprestación económica (Informante 006-P). El primer caso según los informantes sería el más atípico y la periodista señala que no apoyó a ningún candidato por no estar involucrada hasta entonces en el periodismo

⁴⁰ Informantes 003-DS, 004-DS y 008-DS.

político. La segunda forma de actuar de los periodistas en este proceso electoral fue el de apoyar a un candidato al congreso por afinidad ya sea política o personal; en este caso, el periodista señala compartir la misma religión y conocer al candidato por ser de la misma iglesia evangélica.

Finalmente uno de los informantes declara que en los procesos electorales y en casi todo el tema político a nivel regional: *“los periodistas no apoyan, los periodistas trabajan para los políticos”* (Informante 006-P). En el contexto que se desarrolla esta afirmación el periodista cuenta que la mayoría de colegas en radios y televisión no son personas contratadas sino que ellos consiguen su sueldo por comisiones o auspiciadores y por ello en los políticos son tratados al mismo nivel que una empresa. El informante 006-P afirma además haber trabajado para el mismo candidato al congreso que apoyó otro de nuestros informantes (Informante 026-P) sin recibir pago alguno.

Los periodistas entrevistados conocen personalmente a tres congresistas de cinco y no mantienen relación con ninguno de ellos. Señalan que no todos los congresistas tienen asesores de prensa, ni contacto directo con los periodistas, por lo que ellos suelen enterarse de las actividades parlamentarias por el Diario Correo y por los principales canales de la región: UNITEL TV y Kdna 15.

La semana de representación es un instrumento criticado por los informantes periodistas. Las críticas que están dirigidas a las actividades desarrolladas en relación a tres puntos: al público participante, a la utilidad y los eventos en si mismos. Sobre el público participante, el Informante 006-P afirma que en estos eventos participan autoridades municipales, empresarios y algunos dirigentes o periodistas, pero que no son actividades donde el congresista tenga contacto directo con los ciudadanos. Por otro lado, la Informante 005-P no ha participado directamente en ninguna actividad durante la semana de representación, pero cuestiona la utilidad de foros, audiencias y presentaciones porque son una *“pérdida de tiempo”* y *“no resuelven los problemas de la gente”*. El comentario del Informante 026-P resulta aún más crítico pues señala que no todos los congresistas desarrollan actividades o eventos de representación y cuando algunos los hacen exageran sobre convocatoria y el impacto de los eventos.

Dos de los entrevistados han visitado la oficina descentralizada del congresista Casio Huare en Huancayo. Pero en su totalidad los entrevistados afirman desconocer la

ubicación y uso de estas oficinas descentralizadas. Esto resulta crítico pues estos espacios deberían ser los puntos de conexión para que los periodistas locales obtengan información sobre la labor parlamentaria.

1.5 Congresistas de la República

La región Junín tiene cinco parlamentarios en el Congreso de la República. Para el periodo 2011-2016 se eligieron a Doris Oseda y Jhony Cárdenas por el Partido Nacionalista Gana Perú, Jesús Hurtado y Federico Pariona por el Partido Fuerza Popular y Casio Huairé por el Partido Perú Posible. Durante el desarrollo del trabajo de campo se logró entrevistar a cuatro de los cinco congresistas. A continuación se presentará una breve descripción de cada uno de los representantes de la región Junín de acuerdo a la información pública y a la entrevista personal desarrollada:

El congresista Jhony Cárdenas Cerrón es el congresista electo por la región Junín con mayor votación, pues obtuvo un total de 34 017 votos preferenciales⁴¹. Nació en la ciudad de Huancayo en el año 1972, estudió administración de empresas en la Universidad Nacional del Centro del Perú y es consultor de empresas en el sector turismo. Es uno de los fundadores del Partido Nacionalista Peruano en 2005, siendo el responsable regional de la recolección de firmas para su inscripción como partido político. En el 2006 ocupó el cargo de Secretario Provincial de Organización⁴² del partido, en 2009 fue uno de los Secretarios Colegiados Regionales y de diciembre 2010 a enero 2011 fue Coordinador Regional del partido en Junín⁴³. Para la elección del 2011 postuló con el número dos en la lista de Gana Perú, y su forma de elección en la lista fue vía designación directa del presidente del partido.

La congresista Doris Oseda Soto es la segunda congresista electa por la región Junín dentro de la lista Gana Perú con 32 146 votos preferenciales⁴⁴. Nació en la ciudad de Huancayo en el año 1965 y estudió obstetricia en la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga. Reside hace 17 años en La Merced, provincia de Chanchamayo, y trabajaba en el Hospital de dicha ciudad. Desde Julio de 2005 hasta enero 2011 ocupó el

⁴¹ De acuerdo a la información proporcionada en www.infogob.com.pe de mayo 2014.

⁴² De acuerdo a la información proporcionada en su Hoja de Vida para las Elecciones 2011.

⁴³ De acuerdo a la información proporcionada en su Hoja de Vida para las Elecciones 2011.

⁴⁴ De acuerdo a la información proporcionada en www.infogob.com.pe de mayo 2014.

cargo de Secretaria Provincial del Partido Nacionalista Peruano⁴⁵ en la provincia de Chanchamayo. En las elecciones del 2011 postuló como cabeza de lista (1) en la lista de Gana Perú, y su forma de elección en la lista fue vía el voto de delegados elegidos entre la militancia.

El congresista Federico Pariona es el congresista de mayor votación dentro de la lista Fuerza 2011, hoy Partido Fuerza Popular, con un total de 25 370 votos preferenciales⁴⁶. Nació en Oxapampa en la región de Pasco en el año 1972 y estudió administración en la Universidad San Martín en la ciudad de Lima. Fue regidor en el distrito de Río Negro⁴⁷ por la Alianza Unidad Nacional en el periodo 2002-2006. Posteriormente en 2006 y 2010 (entrevista Informante 019) postuló sin éxito al cargo de alcalde del mismo distrito con el Movimiento Regional CONREDES y el partido Fuerza 2011 respectivamente. Postuló como congresista en la lista de Fuerza 2011 con el número 3. No figura como militante de ningún partido político en el registro del Jurado Nacional de Elecciones.

El congresista Jesús Hurtado Zamudio es el Segundo congresista electo por la región Junín dentro de la lista Fuerza 2011 con 14 632 votos preferenciales⁴⁸. Nació en Jauja en el año 1947, y estudió teología en el Instituto Bautista del Mantaro y psicología en la Universidad Andina del Cusco. Postuló como congresista en la lista de Fuerza 2011 con el número 1. No figura como militante de ningún partido político en el registro del Jurado Nacional de Elecciones.

El congresista Casio Huaire Chuquichaico es el único congresista electo en la región Junín por el Partido Perú Posible con 22 699 votos preferenciales⁴⁹. Nació en Concepción en el año 1956, estudió economía en la Universidad Nacional del Centro del Perú y es un reconocido empresario educativo en la ciudad de Huancayo. Entre el 2004 y 2005 fue Presidente de la Sociedad de Beneficencia de Huancayo. Entre el 2007 y 2009 ocupó el cargo de Secretario Provincial de Organización⁵⁰ del Partido Perú Posible en Huancayo, y

⁴⁵ De acuerdo a la información proporcionada en su Hoja de Vida para las Elecciones 2011.

⁴⁶ De acuerdo a la información proporcionada en www.infogob.com.pe de mayo 2014.

⁴⁷ De acuerdo a la información proporcionada en su Hoja de Vida para las Elecciones 2011.

⁴⁸ De acuerdo a la información proporcionada en www.infogob.com.pe de mayo 2014.

⁴⁹ De acuerdo a la información proporcionada en www.infogob.com.pe de mayo 2014.

⁵⁰ De acuerdo a la información proporcionada en su Hoja de Vida para las Elecciones 2011.

después entre noviembre 2009 y noviembre 2011 el cargo de Secretario Provincial del partido. Postuló como congresista en la lista Alianza Perú Posible con el número 1.

Como se observa en el breve resumen de la vida de los parlamentarios electos de Junín, tres tienen militancia y experiencia dirigencial, uno tiene experiencia en postulaciones políticas y uno no tiene ni experiencia política ni experiencia dirigencial. Los partidos políticos son el único medio para ser elegido como representante en el Congreso de la República y por tanto deberían ser estos los espacios que influyen en los congresistas y ser además la base de apoyo para el desarrollo de su labor. Un congresista del Partido Nacionalista Peruano declaró que su partido tomó el acuerdo de separar el trabajo parlamentario del trabajo partidario y que, por ende, no participa de reuniones ni mantiene relación con militantes de su partido.

Los congresistas del partido Fuerza Popular mantienen dos posturas diferentes. Uno (Informante 015-C) de ellos no participa del partido ni mantiene relaciones con sus dirigentes regionales pero apoya y mantiene un diálogo fluido con el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido. Mientras que el otro congresista (Informante 019-C) si se encuentra involucrado en las dinámicas políticas regionales especialmente en contacto con los alcaldes elegidos por Fuerza Popular en las zonas de Chanchamayo y Satipo con la coordinación regional de Junín. El congresista de Perú Posible aún mantiene la dirigencia del partido en la zona y coordina constantemente con los militantes de su partido.

Los congresistas entrevistados muestran distintas formas de organizar sus actividades de representación que van desde una justificación más formal hasta las justificaciones de carácter pragmático. Un congresista (Informante 10-C) señala que basa la organización y agenda de sus actividades de representación en los temas priorizados por la Agenda21, los Objetivos del Milenio, el Plan Bicentenario y el Acuerdo Nacional. Otro congresista (Informante 019-C) menciona que su agenda de actividades de representación responde a las solicitudes e invitaciones recepcionadas en su despacho. Asimismo, otro congresista (Informante 021-C) señala que se organiza en función a las necesidades que tiene la población y especialmente con las coordinaciones que se realiza en su despacho con las autoridades locales. Finalmente el último congresista (Informante 015-C) acepta que son

sus asesores los que elaboran su agenda, y que posteriormente el revisa para aprobar la participación en tal o cual actividad.

El Congreso de la República destina directamente fondos para que los congresistas desarrollen dos instrumentos de representación oficial: la semana de representación y el funcionamiento de oficinas descentralizadas. Los congresistas de Junín confirman que todos reciben financiamiento del congreso siguiendo los reglamentos y directivas para su gasto y posterior sustentación. Sin embargo, es generalizado el descontento con estos instrumentos debido a que se presta a problemas o porque resulta insuficiente.

Cuando los informantes afirman que esto se presta a problemas se mencionan dos casos específicos vinculados a la percepción de estos gastos para la ciudadanía y el periodismo. En el primer caso un congresista (Informante 021-C) considera que gran parte de los pedidos de apoyo económico y donaciones que reciben es porque la ciudadanía piensa que estos fondos de representación son para repartirlos en ayuda social. El segundo caso es el de un congresista (Informante 010-C) que explica que no usa algunos rubros de la sustentación como el alquiler de auto porque el Congreso de la República no presenta un listado oficial de empresas de alquiler de vehículos y el alquiler de cualquier auto podría repercutir en la imagen del congresista porque los medios de comunicación locales podrían acusarlos de alquilar con preferencia a alguna empresa o persona o “peor aún decir que estoy inflando la boleta de venta por el servicio”

Por otro lado, la crítica a los instrumentos de representación planteados por el Congreso de la República es más clara cuando tres informantes coinciden en que estos son insuficientes para una región tan grande y diversa. Dos congresistas (Informante 019-C, Informante 021-C) reconocen que el financiamiento de una oficina descentralizada es positivo pero que no permite llegar a todas las provincias: *“Imagina venir desde Satipo a Huancayo, más de 8 horas de viaje, para dejar una carta”* (Informante 021-C). Por otro lado un congresista (Informante 019-C) menciona que la Semana de Representación limita el trabajo en la región porque se debe seleccionar cada mes a qué provincias visitar, además que las visitas son superficiales, pues no hay tiempo para conocer la realidad de cada localidad.

En el desarrollo de estas actividades de representación el congresista se relaciona con diversos tipos de personas. En las respuestas de los informantes estos dejan claro que la

relación directa ciudadanos-representante es muy difícil de concretar, especialmente con el poco tiempo real con el que cuentan para desarrollar actividades en la región. Por ello, los cuatro congresistas informantes confirman que el grupo con el que mantienen mayor relación y contacto son con las autoridades locales y con dirigentes sociales. Los primeros son autoridades elegidos por los distritos y provincias por lo que representan a sus ciudadanos y trabajar con ellos significa vincularse indirectamente con los ciudadanos de esas localidades. Además los informantes destacan que alcaldes distritales y provinciales cuentan con oficinas permanentes, bases de datos, espacios amplios para audiencias, logística y personal para desarrollar actividades de mayor envergadura que los despachos congresales.

Con respecto a los dirigentes sociales, los congresistas informantes destacan que son un elemento importante en la relación representante-representados porque permiten canalizar las necesidades, los problemas y las propuestas de la sociedad. Sorprende que ningún congresista reconozca que estos dirigentes sólo representan a sus organizaciones y a sus intereses. En el discurso de estos congresistas los dirigentes sociales llevan las demandas de todos los ciudadanos.

Si bien todos los congresistas aceptan que mantener la relación ciudadano-congresista de forma directa es difícil de lograr por factores de tiempo y capacidad logística, ninguno reflexiona sobre la importancia de la oficina descentralizada para mantener este vínculo activo. De los cinco congresistas de la región sólo dos tienen oficina descentralizada en funcionamiento. Como se explicó en el capítulo 3 esta oficina se encuentra financiada por el Congreso de la República para que los ciudadanos de la región tengan un espacio de contacto directo con el congresista. No existe por parte de los congresistas reflexión sobre por qué este instrumento de representación no funciona o por qué no han desarrollado propuestas ante el Consejo Directivo o Mesa Directiva del Congreso de la República para mejorarlo.

El informante 021-C confirma que su oficina descentralizada es un espacio en donde los ciudadanos interesados asisten *“no solo para resolver sus problemas políticos, sino también problemas más personales”*. Estos problemas estarían vinculados a la solución de problemas puntuales como falta de dinero para un tema concreto, falta de empleo, etc.

Los informantes señalaron que la Semana de Representación es organizada según un cronograma mensual. Solo un congresista (Informante 010-C) presentó un cronograma anual de localidades a visitar. De acuerdo a sus declaraciones, esta semana busca *“que los congresistas nos reunamos con las autoridades dando prioridad a las zonas rurales”*, (Informante 010-C), *“la participación del congresista en diversos eventos con autoridades, colegios profesionales, universidades (...)”* (Informante 015-C), *“visitar distintos anexos y distritos para coordinar con sus dirigentes”* (Informante 019-C) y *“visitar los centros poblados menos poblados donde nadie llega”* (Informante 021-C)

Se puede afirmar que el discurso de los congresistas de la región Junín tiene dos narraciones claras. La primera es que el congresista en la semana de representación debe reunirse con representantes (autoridades o dirigentes) de la población. La segunda narración es que los congresistas deben acercarse a los espacios más alejados de la región: anexos, distritos, zonas rurales, centros poblados. Analizando estas narraciones, la demanda de los informantes de organizaciones sociales y periodistas que se ha entrevistado es justamente mayor contacto con los representantes, y el análisis de informes de representación desarrollado muestra que la mayoría de eventos en los que participan los congresistas de la región Junín cuentan como participantes principales a las autoridades locales o son organizados por éstos últimos. Frente a ello el discurso de los congresistas confirma que su trabajo de representación está ligado a las decisiones de autoridades locales, porque estos últimos cuentan con capacidad logística y de convocatoria para organizar eventos a diferencia de los despachos congresales.

Sobre el segundo discurso, en relación a la presencia en zonas rurales, centros poblados, anexos y zonas de mayor vulnerabilidad, se puede decir que existe un esfuerzo por desarrollar este tipo de acercamiento. Las entrevistas a los informantes y la revisión de los informes de representación muestran la visita y desarrollo de actividades (especialmente audiencias) en distritos y centros poblados alejados de las distintas provincias de Junín. A pesar de la existente voluntad, un elemento a tomar en cuenta es que estos mismos eventos y actividades son intermediados, en su mayoría organizados directamente, por autoridades locales. Gracias a esto, el congresista puede cumplir el objetivo de haber logrado llegar a una zona alejada, pero no cumple con el objetivo de participar de eventos en zonas vulnerables en donde todos los ciudadanos participen. Mención aparte merece cuando las actividades de representación en esta zona son de tipo “visita” o “supervisión

de obras” en las que muchas veces sólo los funcionarios o instituciones visitados o supervisados tienen contacto con el congresista.

Los congresistas entrevistados afirman que reciben invitaciones y solicitudes de todo tipo. Con respecto a las invitaciones estas son presentadas por dirigentes sociales, representantes de gremios empresariales y autoridades locales para asistir a eventos. Un congresista (Informante 010-C) entrevistado señala que los organizadores de estos eventos buscan invitar a los congresistas para darle realce a su evento y para mostrar articulación con el primer poder del Estado. Estos eventos son foros, inauguraciones y sobretodo celebraciones públicas como aniversarios de creación política. Estos últimos son coordinados directamente con los municipios.

Las solicitudes que llegan a los congresistas son principalmente remitidas por dirigentes sociales o ciudadanos individuales y tienen como objetivo solicitar una donación. Para un congresista (Informante 021-C) entrevistado resulta extraño que muchas solicitudes también sean remitidas por funcionarios como directores y profesores de colegios en donde solicitan a los congresistas donaciones como computadoras y otros implementos. Otro congresista (Informante 010-C) entrevistado confirma que recibe solicitudes de padrinazgo. Cuenta que en una ocasión aceptó ser padrino de promoción universitaria, pero que posteriormente a la donación de presentes a los ahijados recibió duras críticas sobre el costo de éstos, por lo que tomó la decisión de no volver a aceptar estas solicitudes. La presión es constante y las solicitudes de donaciones se hacen tanto de forma escrita como oral cuando los congresistas visitan las diversas localidades de la región.

El financiamiento de estas donaciones también aparece como un elemento importante para el análisis. Un congresista (Informante 021-C) entrevistado afirma que el dinero para realizar las donaciones proviene directamente de sus propios fondos, representando un gasto importante de los ingresos mensuales como congresista. Otros dos congresistas (Informante 010-C, Informante 019-C) afirmaron que las donaciones son posibles gracias a la mezcla de aportes personales y donaciones de empresarios cercanos. Finalmente un congresista (Informante 015-C) prefirió no responder esta pregunta.

2. Buscando regalos y servicios estatales: El clientelismo en las relaciones entre congresistas y ciudadanos

El trabajo de campo mostró que una forma común que tienen los congresistas de la región Junín para relacionarse con los ciudadanos es mediante el regalo de bienes o servicios. De acuerdo a la literatura académica revisada se propone que este tipo de vínculos entre representantes y representados puede calificarse como una relación de tipo clientelar si es que ambos interlocutores reconocen en ella un intercambio político (Kitschelt y Wilkinson 2007). Además este tipo de relación puede ser definida como una institución informal competitiva (Levitsky 2004) puesto que coexiste con instituciones formales que se caracterizan por ser ineficientes y esto permite al actor, tanto al congresista como al ciudadano, ignorar las relaciones formales.

La investigación desarrollada ha identificado dos casos en donde esta relación de tipo clientelar se plasma en acciones concretas, enmarcadas dentro de los instrumentos formales de representación parlamentaria. El primer caso consiste en la organización de chocolatadas y entregas de regalos desde el despacho del congresista de la república y dentro del periodo denominado Semana de Representación. El segundo caso es el desarrollo de ferias de servicios públicos organizados por una congresista de la región, incluyéndose esta actividad en la Semana de Representación.

2.1 Diciembre: Mes de chocolatadas y entrega de regalos

Diciembre es un mes especial en el calendario cristiano pues se celebra el nacimiento del hijo de Dios. En el calendario parlamentario este mes es de relativa tranquilidad porque se cierra temporalmente la primera legislatura y se entra en receso parlamentario. Sin embargo, aunque las comisiones, pleno del congreso y juntas directivas no sesionan durante este mes, los congresistas sí cumplen con la semana de representación en sus regiones.

Los informes de semana de representación de los congresistas Federico Pariona (Fuerza Popular) y Doris Oseda (Gana Perú) de diciembre 2011 y diciembre 2012 respectivamente, muestran el desarrollo de actividades denominadas chocolatadas y entregas de regalos. Si bien estas actividades son comunes entre los parlamentarios, lo que no resulta común es incluirlas dentro de las actividades de representación. Después

del 2011, el congresista Pariona no volvió a incluir estas actividades dentro de su informe, mientras que la congresista Oseda solo incluyó dicho tipo de actividad hasta el 2012. Tal como señalan algunos informantes, esto no se debería a que dejen de realizar estas actividades en el mes de diciembre, sino más bien en que prefieren evitar que esto aparezca en documentos oficiales. Esto por las críticas que despierta este tipo de actividades, sin embargo dos congresistas confirmaron que continúan desarrollando chocolatadas y que todos sus colegas lo hacen (Informante 15-C, Informante 21-C).

El congresista Federico Pariona presentó en el Oficio 36-2012-FPG/CR del 30 de enero del 2012 su Informe de Actividades correspondiente a la semana de representación del 19 al 23 de diciembre del 2011. En este documento se detallan las actividades desarrolladas, entre ellas la reunión con pobladores del distrito de San Martín de Pangoa, en la provincia de Satipo, y la visita al distrito de Pichanaqui, en las que se entregó chocolatadas y regalos a niños. En las fotos adjuntas al informe se aprecia al congresista y a una camioneta con la maleta abierta, siendo rodeada por un gran número de niños acompañados por sus madres que esperan su turno para que el congresista les entregue su obsequio. En el caso del distrito de Pichanaqui, en la provincia de Chanchamayo, la foto y la descripción en el informe no permiten tener mayores detalles. Solo aparece el congresista afuera de un local junto a niños en filas esperando a recibir un regalo durante una fuerte lluvia.

Por otro lado, la congresista Doris Oseda presentó el Oficio 601-2012-2013-DGOS/CR el 01 de febrero del 2013. En él se adjunta el Informe de Actividades correspondiente a la semana de representación del 17 al 21 de diciembre del 2012. El informe da cuenta del desarrollo de ocho chocolatadas y dos entregas de regalos en diversos distritos de las provincias de Huancayo, Yauli y Jauja. Su primera actividad fue el desarrollo de una audiencia pública en el distrito de Paccha, provincia de Yauli, en el que premió a jóvenes escolares que representaron al Perú en un concurso internacional de ciencias. Al terminar esa actividad, se organizó a las afueras del local una chocolatada. Detrás de una reja blanca, se encontraba la congresista y una gran olla de acero llena de chocolate caliente, los niños y madres se organizaron en filas y la congresista sirvió uno a uno un vaso de la bebida caliente acompañada de un pan dulce.

Al día siguiente, la congresista se dirigió al distrito de Heroínas Toledo, en la provincia de Concepción, en donde dirigió una audiencia pública acompañada del alcalde distrital. Terminando esta actividad la población, en su mayoría adultos, se organizaron en filas, mientras, nuevamente, la congresista entregaba personalmente un vaso de bebida caliente y pan dulce a los asistentes y público en general. Esto se replicó en otros seis distritos: Nueve de Julio (Concepción), Colca (Huancayo), Chacapampa (Huancayo), Huasicancha (Huancayo), Ricran (Jauja) y el Centro Poblado Apaycancha ubicado en este último distrito.

Los informantes entrevistados⁵¹ comentan que este tipo de prácticas son usuales entre los políticos de la región y es una forma de crear vínculos para posteriormente solicitar apoyo en campañas políticas. Este tipo de relaciones parecen coincidir con las definiciones de relaciones no formales de tipo clientelar (Kitschelt y Wilkinson 2007) y de instituciones informales competitivas (Helmke y Levitsky 2006).

Para el caso presentado sobre las chocolatadas y entrega de regalos en diciembre, las características del fenómeno muestran que se estaría hablando de relaciones de tipo clientelar desde la perspectiva teórica de Wilkinson y Kitschelt y de instituciones informales competitivas desde el punto de vista de la propuesta de Steven Levitsky (2006). A continuación

Cuadro 07:

Número de actividades denominadas como “chocolatadas y entrega de regalos” desarrolladas por congresista durante periodo legislativo

CONGRESISTA	PERIODO LEGISLATIVO		
	2011 - 2012	2012-2013	2013-2014
Jesús Hurtado	NO CONSIGNA	NO CONSIGNA	NO CONSIGNA
Johnny Cárdenas	0	2	0
Doris Oseda	3	11	0
Federico Pariona	2	0	0

*Elaboración Propia en base a la información de la Oficina Técnica de Enlace con los gobiernos regionales y locales del Congreso de la República.

⁵¹ Informantes 001-DP, 004-DS, 011-DS y 012-DS.

2.2 “El Estado soy yo”: Servicios y programas estatales al servicio de un congresista

Las audiencias públicas desarrolladas por los congresistas, aunque no se encuentran reglamentadas, mantienen características similares: en la mayoría están presentes autoridades locales o dirigentes sociales acompañando al congresista, participan dirigentes sociales y ciudadanos interesados, así como el congresista es quien presenta sus propuestas mientras busca recoger inquietudes de la localidad. No obstante, existe un caso en la región Junín en donde, pese a que estas características se mantienen, hay un nuevo elemento a tomar en cuenta. Este nuevo elemento puede denominarse “feria de programas y servicios estatales”. Sin cuestionar la difusión de los programas y servicios estatales en las poblaciones, el caso se muestra exclusivamente en relación a una congresista oficialista y no de forma autónoma, ni participativa con otros parlamentarios de la región.

Este hecho *siu generis* se encuentra documentado en abril del 2013 cuando la congresista Doris Oseda (Gana Perú) presentó mediante Oficio 889-2013-2013-DGOS/CR su Informe de Actividades correspondiente a la semana de representación del 18 al 22 de febrero de ese mismo año. Entre las siete actividades desarrolladas por la congresista Oseda destaca una audiencia pública en el distrito de Andamarca, provincia de Concepción, el día martes 19 de febrero de 2013, en la que la acompañan: el Gobernador, la Jefa de Unidad Territorial de Junín de Pensión 65, la Coordinadora Regional del Programa Nacional Beca 18, el Jefe del equipo regional de Junín del Programa JUNTOS, el Jefe Regional de la RENIEC, representantes de COFOPRI y otros. Los registros de los discursos no coinciden con los de audiencias públicas regulares en donde los ciudadanos presentan sus problemas, sino más bien parece una explicación de los programas y servicios del gobierno. Una vez finalizado el acto protocolar se inició una feria donde cada uno de estos programas tenía un módulo para atender a los ciudadanos.

Según nuestros informantes, en este tipo de audiencias públicas no es usual que se acompañen con módulos de programas sociales o programas nacionales; sin embargo, en el caso de la congresista Doris Oseda se repitió dos veces más este tipo de actividad, de acuerdo a sus informes de representación.

La segunda audiencia pública (Oficio 949-2012-2013-DGOS/CR) que también sirvió como feria de servicios estatales se desarrolló en marzo de 2013 en el distrito de Llocllapampa en la provincia de Jauja. En dicha ocasión acompañaron a la congresista la Jefa de unidad territorial de Junín de Pensión 65, la Coordinadora Regional del Programa Nacional Beca 18, el Jefe regional de la RENIEC y el Jefe regional del FISE- Fondo de Inclusión Social Energético. La feria contó con módulos de los principales programas sociales del gobierno así como de organismos como RENIEC y COFOPRI.

La tercera y última audiencia pública documentada que tuvo estas características fue en mayo de 2013 (Oficio 1125-2012-2013-DGOS/CR) en el distrito Yanacancha, provincia de Chupaca. En el evento la congresista Doris Oseda estuvo acompañada por: el gobernador del distrito, el Coordinador Territorial de los programas sociales del MIDIS, el supervisor del programa FISE- Fondo de Inclusión Social Energético, la Jefa de Unidad Territorial de Junín de Pensión 65, la Coordinadora Regional del Programa Nacional Beca 18 y el Jefe regional de la RENIEC. Posterior a este informe no se cuenta con registro documental sobre cuántas actividades más de este tipo se han llevado a cabo.

La relación que ha buscado crear la congresista Doris Oseda, consciente o inconscientemente, ha sido una relación de tipo clientelar. Esta relación se caracteriza por el intercambio de bienes o servicios entre el patrón y el cliente, para Wilkinson y Kitschelt (2004) este tipo relaciones también existiría cuando el representante intercambia servicios desarrollados desde el propio Estado. Por otra parte, y siguiendo el marco teórico de las instituciones informales, el caso se adscribiría en la definición de instituciones informales competitivas pues existen formas regulares para acercarse a estas instituciones y servicios públicos que el actor transforma en instituciones informales al insertarlas dentro de funciones que no le competen.

3. El representante pragmático: Ayudar con los Proyectos de Inversión Pública (PIPs)

La revisión de los Informes de Actividades que los despachos de los congresista elaboran sobre la semana de representación y las entrevistas desarrolladas a los informantes presentan dos tipos de relaciones que deben ser analizadas por este trabajo de investigación. El primero es el estrecho vínculo que parece desarrollarse entre autoridades locales, especialmente alcaldes distritales, y congresistas de la república. El

segundo es una forma social de hacerle seguimiento a las promesas de los congresistas por medio de un documento no vinculante denominado “acta de compromiso”, la cual genera una relación entre congresista y dirigentes sociales. Ambos vínculos generarían relaciones de tipo pragmático. A continuación exploraremos cada una de estas relaciones en los casos encontrados.

3.1 Importancia de la relación autoridad local y congresista de la república

Como se describió antes, en este mismo capítulo, muchas de las actividades desarrolladas por los congresistas de la región Junín son reuniones, foros o audiencias en donde las autoridades locales tienen un rol fundamental, pudiendo ser como participantes, como miembros de la mesa de honor o como organizadores, siempre manteniendo una importante cercanía con los congresistas de la república. Algunos informantes confirmaron la importancia de coordinar eventos con alcaldes porque a diferencia de los congresistas, estas autoridades cuentan con recursos, logística y personal para organizar actividades. Sin embargo, las relaciones que estos dos tipos de representantes mantienen no sólo son unidireccionales sino que son recíprocas tal como confirmó otro informante. En toda relación de este tipo ambos tienen que dar para poder recibir, siendo este intercambio el centro de la relación establecida entre estos actores.

Los alcaldes, dentro de esta relación de intercambio, entregan dos productos de alto interés para los congresistas. El primer elemento con el que aportan es la organización de eventos en sus distritos, lo que involucra la disposición de un local adecuado, la convocatoria a los participantes, la difusión del evento, la ambientación del local y la disposición de logística como hojas de registro, micrófonos, sillas, etc. El otro elemento que aportan los alcaldes en esta relación es la condecoración pública, aunque no es un bien cuantificable, a la que se le considera un bien de prestigio social que es entregado a los congresistas mediante una Resolución de Alcaldía o Concejo Municipal que los declara “Huésped Ilustre” o algún otro título.

Sobre el apoyo de los alcaldes existe un amplio registro de actividades en donde participan y que probablemente organizaron. En total, durante la semana de representación, entre reuniones con alcaldes y audiencias organizadas con el gobierno

local se puede llegar a la cifra de 117 ventos entre los cinco congresista en el transcurso de tres legislaturas: 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.

La declaración de “Huésped Ilustre” no ha sido considerada por muchos congresistas dentro de sus informes de actividades correspondientes a sus semanas de representación. El único congresista que ha documentado esta acción, que además es vista como normal por los informantes que son autoridades locales, es el congresista Jhony Cárdenas Cerrón, quien registra dos resoluciones de alcaldías distritales en donde lo declaran Huésped Ilustre, una en septiembre y otra en octubre del 2011. Un funcionario del Congreso⁵² menciona que algunos congresistas ocultarían esta información para evitar relacionarse mediante un documento público con alcaldes con los que mantienen relaciones políticas, económicas y hasta de compadrazgo ceremonial.

Tal como se señaló líneas arriba la relación de intercambio es mutua, ya que después de recibir el apoyo de los alcaldes, en tanto organización de un determinado evento u homenajes, los congresistas deben aportar algo en este intercambio, teniendo para ello una forma particular de demostrar su reciprocidad con los alcaldes distritales y provinciales, la cual se manifiesta en el respaldo hacia los proyectos de inversión pública a desarrollarse en sus jurisdicciones. Aunque legalmente los congresistas de la república no tienen participación sobre los procesos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), éste se compromete informal y formalmente a apoyar algunos proyectos bajo ninguna justificación técnica, sino política. A continuación se rescata algunos casos para ejemplificar mejor esta relación.

En el Oficio 159-2011-FPG/CR, el congresista Federico Pariona incluye su Informe de Actividades correspondientes a la semana de representación del mes de octubre del 2011. Entre sus actividades figura una reunión con el Alcalde del distrito de Mazamari, provincia de Satipo, siendo el tema a tratar: “Proyectos a favor del desarrollo del distrito, comprometiéndome a brindar mi apoyo de gestión y viabilización, para el financiamiento que permita la ejecución de los proyectos que hayan sido declarados viables”, adjuntándose al informe el proyecto en mención con todos los datos SNIP presentados por el municipio. Este mismo hecho se replica en diversos informes del congresista Federico Pariona, sobre todo con proyectos de municipalidades de la provincia de Satipo.

⁵² Informante 017-F.

La congresista Doris Oseda también presenta en sus informes de representación la recepción y trámite de solicitudes vinculadas al apoyo de aprobación de proyectos de inversión pública en diversos distritos de la región Junín. Caso similar en menor medida con Jhony Cárdenas, Casio Huairé y Jesús Hurtado.

Este tipo de compromiso para el apoyo de gestión ante el SNIP también se menciona públicamente dentro de los Informes de Representación. Cuestionado sobre este caso un funcionario del Congreso⁵³ señala que los parlamentarios consideran estas gestiones como parte de su trabajo de representación y se ha convertido en una “tradición” el desarrollo de estas actividades, ya que no representan delito ni son sancionadas ni reglamentadas por el propio Congreso de la República. A continuación se presenta un cuadro detallando el número de actividades desarrolladas durante la semana de representación en donde los congresistas se comprometen en gestionar presupuesto, proyectos o códigos ante el SNIP.

Cuadro 08:

Número de actividades en donde consta el compromiso de gestión antes SNIP por congresista durante periodo legislativo

CONGRESISTA	PERIODO LEGISLATIVO		
	2011 - 2012	2012-2013	2013-2014
Jesús Hurtado	NO CONSIGNA	NO CONSIGNA	NO CONSIGNA
Johnny Cárdenas	16	2	4
Doris Oseda	62	48	23
Federico Pariona	25	9	2

*Elaboración Propia en base a la información de la Oficina Técnica de Enlace con los gobiernos regionales y locales del Congreso de la República.

En este contexto se encuentra un tipo de relación pragmática de acuerdo a Wilkinson y Kitschelt (2007), en donde se busca al representante para resolver problemas puntuales vinculados a su propia gestión municipal, como los retrasos o no aprobación de presupuesto para las obras de sus municipios. Por otro lado, si los congresistas no recurrieran al apoyo de autoridades locales para el desarrollo de sus actividades,

⁵³ Informante 017-F.

probablemente no llegarían a tantos lugares o no desarrollarían tantos eventos por las limitaciones en recursos que sus despachos tienen.

Para la teoría de las instituciones informales (Helmke y Levitsky 2006) esta relación tendría las características de una institución informal complementaria pues coexisten con instituciones formales eficientes como los procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) pero ayudan a hacerlas más efectivas.

3.2 Te comprometes firmando un Acta:

Los congresistas son representantes de la nación según el Reglamento del Congreso de la República y la Constitución Política del Perú, además son representantes con autonomía frente a sus electores pues no tienen mandato imperativo. En las relaciones entre dirigentes sociales, autoridades locales y congresistas de la república muchas veces ha primado la promesa no cumplida de estos últimos en respuesta a la problemática de los primeros. Ante ello se ha generado una institución informal no vinculante legalmente pero con alto contenido simbólico: el Acta de Compromiso.

El acta de compromiso es un instrumento que utilizan los dirigentes sociales y autoridades locales para documentar los acuerdos alcanzados en reuniones con los congresistas de la república. En el desarrollo de las sesiones participan los congresistas que suscriben el acta y que se comprometen a trabajar algunos puntos específicos. Lamentablemente estos instrumentos carecen de valor legal y sólo funcionan como un instrumento de sanción pública ante la población en general.

Además de servir como un instrumento de sanción, existen otros tipos de actas que muestran cómo los parlamentarios intervienen en la negociación y diálogo de conflictos sociales específicos en representación del Estado y en donde también se llegan a acuerdos. Estos ejemplos muestran otra cara de una institución informal en donde no siempre los congresistas son actores pasivos sino que también tienen agencia. Esto permite que los congresistas tengan una participación activa no solo para recibir solicitudes y obligaciones sino también para servir como un nexo entre los ciudadanos y otras autoridades, especialmente las del Ejecutivo.

En la revisión de los Informes de Actividades de semana de representación se han encontrado adjuntos diversos tipos de actas firmadas por congresista de la región Junín. A continuación se presentarán algunos casos resalantes.

Los casos de conflictividad social por problemas en la delimitación en las zonas de Selva Central (Distritos de Mazamari y Pangoa) y Valle del Mantaro (Distritos de Masma, Mariscal Castilla y Molinos) muestran cómo los congresistas de la región pueden tomar la iniciativa de coordinar espacios de diálogo y acuerdo con autoridades locales. En el Acta de Compromiso firmada el 25 de enero de 2012, en relación al problema limítrofe en dos distritos de la provincia de Satipo, se observa la participación de autoridades locales, funcionarios regionales y cuatro congresistas de la república. De igual forma en el Acta de Compromiso firmada el 28 de marzo del 2012 sobre los problemas limítrofes entre Masma, Mariscal Castilla y Molinos participaron autoridades locales, funcionarios municipales y tres congresistas de la república.

Por otro lado, las Actas de Compromiso en donde los dirigentes y autoridades locales buscan comprometer a los congresistas de la región Junín se hace visible en referencias dentro de los propios Informes de Actividades de las semanas de representación.

Un caso resalante es el del Acta de Compromiso firmada el 24 de abril del 2012 en relación al tema de contaminación en el Lago Chinchaycocha en la provincia de Junín. En este documento, los congresistas se comprometen con los dirigentes sociales, alcaldes, funcionarios y dirigentes campesinos a desarrollar contactos con la Organización de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA) para velar por la recuperación del lago.

Las actas de compromiso pueden ser identificadas como un tipo de relación pragmática de acuerdo a Wilkinson y Kitschelt (2007) pues con ella se consigue resolver problemas puntuales. Una de las características de estas actas es que mencionan acciones precisas que hay que cumplir. Desde la propuesta de Helmke y Levitsky (2006) en relación a instituciones informales, esta tendría las características de una institución informal sustitutiva pues las instituciones formales no siempre funcionan en el cumplimiento de sus objetivos, siendo esta una forma de obtener los resultados que se esperaría obtener en caso de funcionar las instituciones formales.

Cuadro 09:

Número de actividades en donde consta la firma de un compromiso por congresista durante periodo legislativo

CONGRESISTA	PERIODO LEGISLATIVO		
	2011 - 2012	2012-2013	2013-2014
Jesús Hurtado	NO CONSIGNA	NO CONSIGNA	NO CONSIGNA
Johnny Cárdenas	10	0	0
Doris Oседа	1	0	0
Federico Pariona	3	2	3

*Elaboración Propia en base a la información de la Oficina Técnica de Enlace con los gobiernos regionales y locales del Congreso de la Republica.

El análisis de los datos encontrados durante la investigación permite identificar la generación de vínculos de tipo clientelar que se manifiesta en la entrega de bienes concretos como regalos y alimentos o con la entrega de servicios gestionados por los parlamentarios, así como vínculos políticos de tipo pragmático puestos en manifiesto en la gestión de intereses específicos como el presupuesto y proyectos de inversión pública o la firma de compromisos públicos. Vale la pena reflexionar sobre estos hechos porque son considerados naturales en la política parlamentaria (Informantes 021-C, 019-C, 015-C y 010-C) y son desarrollados utilizando los instrumentos de representación institucional brindados por el propio Congreso de la Republica.

Conclusiones

Como resultado de la investigación se puede concluir que existen relaciones políticas informales entre congresistas y ciudadanos de la región Junín. El trabajo muestra cómo se configuran estas relaciones, qué actores intervienen, de qué tipo de relaciones informales se trata y cómo estas relaciones se articulan con instrumentos formales de representación generados desde el Congreso de la República.

A nivel de actores se puede afirmar que las conclusiones representan una posición divergente de la teoría y de las evidencias encontradas en otros países. Tanto la propuesta de relaciones informales (Helmke y Levitsky 2006) como la de intercambio en política (Wilkinson y Kitschelt 2007) y la de clientelismo político (Auyero 2001), reconocen la importancia del aparato de los partidos políticos como un elemento principal en este tipo de vínculos. En estos modelos, los dirigentes políticos tanto locales como regionales son los intermediarios ("brokers") entre ciudadanos o militantes y representantes políticos. De esta forma, los dirigentes de los diversos partidos políticos son los responsables directos del mantenimiento de las relaciones de tipo clientelar y pragmática (Wilkinson y Kitschelt 2007) al estar en contacto directo tanto con los beneficiarios como con las autoridades, y ser el medio por el cual se realiza el intercambio: otorgar bienes o servicios y organizar las movilizaciones electorales o promover el voto. Recordemos que la teoría sobre clientelismo asume la existencia de una maquinaria clientelar que en el caso peruano no existe. Por ello, Muñoz (2012) analiza a detalle el clientelismo peruano y desarrolla que la principal finalidad del clientelismo no es la generación de vínculos de lealtad y reciprocidad, sino que se busca que los políticos ganen visibilidad electoral y que puedan mostrarse como una opción atractiva. La voluntad de los representantes parece ser electoral y esto se muestra en que sus vínculos aun siendo de corte clientelar y pragmático son fugaces y no constantes (Wilkinson y Kitschelt 2007).

La academia y especialmente los trabajos de Auyero y Wilkinson y Kitschelt, muestran que los vínculos no formales se desarrollan mediante intermediarios en sociedades democráticas modernas. Para la academia estos intermediarios son en la mayoría de casos los partidos políticos a los cuales estos políticos se adhieren, mediante lo que ellos denominan "maquinaria" y nosotros conocemos como "estructura partidaria". Los hallazgos de esta investigación muestran que para el caso peruano y especialmente para

el caso Junin esto no se desarrolla así. De acuerdo a lo analizado, los partidos políticos, y en especial los partidos políticos con representación parlamentaria (Gana Perú, Fuerza Popular y Perú Posible), no tienen una estructura dirigencial ni mucho menos un aparato partidario capaz de generar estas relaciones informales. En casi la totalidad de casos, los parlamentarios de la región Junín actúan de forma independiente a la estructura política de sus partidos si es que esta existe.

En los casos en donde se encuentra dirigencia política (Fuerza Popular y Perú Posible), ésta no actúa como un soporte político para los congresistas, ni siquiera actúa como un mediador entre la ciudadanía y la representación parlamentaria del partido en cuestión. Esto se da porque la dirigencia partidaria puede estar enfocada en la construcción de su partido para futuras elecciones (Fuerza Popular) o porque puede estar estructurada nominalmente sin vida orgánica ni actividad política (Perú Posible). En el caso del partido oficialista (Gana Perú) que tiene dos parlamentarios, esto se agrava pues no existen dirigentes oficiales cuya visibilidad haya permitido entrevistarlos para la presente investigación. El Partido Nacionalista Peruano (Gana Perú) no tiene un comité regional activo que sesione permanentemente ni tampoco una oficina formal. Ante la ausencia no solo de maquinarias clientelares partidarias, los políticos quedan en orfandad y sus relaciones clientelares se ciñen a luchar por ganar elecciones mediante su visibilización y su establecimiento de atractividad.

Los congresistas de la región Junín tienen una actuación diferente a la que supone el propio Congreso de la República cuando genera instituciones formales de representación como la Semana de Representación y las Oficinas Descentralizadas. Con ellas, el Congreso de la República supone que los congresistas mantendrán una relación fluida con los ciudadanos y canalizarán objetivamente sus demandas sin sesgo alguno. Para lograrlo se asume que los congresistas poseen modalidades de acercamiento a la ciudadanía: desde bases de datos de dirigentes sociales hasta modalidades más directas como el mailing (envío de correos) o contacto vía redes sociales (Facebook, twitter). De acuerdo a las entrevistas realizadas tanto a congresistas como dirigentes sociales, los parlamentarios no cuentan con modalidades efectivas para mantenerse en contacto con los dirigentes y ciudadanos. Ningún congresista posee un listado de organizaciones sociales representativas a diferencia de las autoridades de los municipios distritales y provinciales. Además los espacios de contacto directo con los ciudadanos como el mailing

o redes sociales no son utilizados por falta de voluntad política o por desconocimiento de los mismos.

Una forma efectiva de llegar a la población, de acuerdo a las entrevistas realizadas, es por los medios de comunicación regionales, especialmente por el Diario Correo, las radios Huancayo y 1550, y los canales de televisión UNITEL y Kdena15. Lamentablemente, de acuerdo a la investigación, existe un distanciamiento entre congresistas y medios de comunicación. Los parlamentarios critican a los medios por mostrar desinterés en su trabajo, mientras los periodistas comentan que los congresistas no aprovechan los espacios y que no quieren una prensa independiente.

A falta de un aparato político y al no contar con modalidades de contacto directo con dirigentes sociales y ciudadanos, los congresistas acuden a las autoridades locales. Nuestra investigación abre el campo para futuras investigaciones sobre la relación de intercambio entre parlamentarios y alcaldes, pero se concluye que existe un intercambio político. Las autoridades locales requieren a operadores políticos de alto nivel capaces de influir en cuestiones presupuestales (Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, y Sistema Nacional de Inversión Pública) mientras que los parlamentarios requieren operadores políticos capaces de organizar eventos y espacios donde se interrelacionen con ciudadanos y dirigentes, ya que este punto no está cubierto dentro de las instituciones formales creadas desde el Congreso de la República.

La investigación permite comprender el uso de los instrumentos formales de representación desde el Congreso de la República. Previamente al desarrollo de este trabajo no existía información sistematizada que nos permita analizar las actividades desarrolladas durante la Semana de Representación. Un primer hallazgo relativo al desarrollo de estas actividades es la estrecha vinculación que se encuentra entre localidad por la que fue elegido el congresista y número de actividades de representación en dicha localidad. Por ejemplo en el caso de los congresistas Jesús Hurtado y Johny Cárdenas los porcentajes de actividades desarrolladas en sus provincias de origen van entre el 38% y el 68%. Esto se debería a la mayor existencia de vínculos con autoridades locales y dirigentes sociales.

Otro hallazgo importante es la muestra del fracaso práctico de las Oficinas Descentralizadas de los congresistas. Las visitas desarrolladas así como los contactos directos con informantes y congresistas confirman que el modelo presentado desde el Congreso de la República no responde a los objetivos planteados y no funciona en la práctica. La situación es tan dramática para este instrumento que a Julio de 2014 no existen en funcionamiento ninguna de las Oficinas Descentralizadas. Tanto la del congresista Federico Pariona como la de Casio Huayre fueron desactivadas en los locales frecuentados meses atrás.

Las relaciones informales encontradas en la investigación coinciden con dos presentadas por Wilkinson y Kitschelt (2007: 16-8): relaciones clientelares y pragmáticas; y dos instituciones informales desde la propuesta de Levitsky: sustitutivas y competitivas (2006:13-5). En el caso de Junín, la institución informal con mayor difusión es la sustitutiva, ya que la ineffectividad de la institución formal da paso a que el vacío sea cubierto de alguna manera. Lo informal termina reemplazando a lo formal, aunque en algunos casos podemos ver la convivencia y complementariedad entre ambos tipos de institución.

En el análisis desarrollado, se identificaron las actividades como "chocolatadas", entregas de regalos y prestación especial de servicios públicos como generadoras de relaciones de tipo clientelar. Esto porque coinciden con las características presentadas por Wilkinson y Kitschelt (2007) en donde el político deliberadamente entrega un bien o servicio a un grupo beneficiario a cambio de su apoyo político. Los casos presentados muestran que los parlamentarios decidieron organizar actividades de este tipo pese a que el Congreso de la República no las califica como actividades de representación.

Las audiencias públicas, en especial aquellas organizadas por las autoridades locales, y las firmas de actas de compromiso han sido categorizadas en la investigación como instrumentos que promueven la creación y fortalecimiento de relaciones de tipo pragmático de acuerdo a la tipología de Wilkinson y Kitschelt (2007). Esto se debe a que las autoridades locales se organizan de forma que le exijan al congresista tomar acción sobre un tema en particular o resolver un problema específico pasando por encima el no mandato imperativo parlamentario.

El término “informal” genera automáticamente un concepto negativo a las relaciones oponiéndolas directamente con las oficiales. Esta investigación demuestra que las relaciones e instituciones informales (Helmke y Levitsky 2006) no sólo son complementarias a las formales y legales sino que en la práctica son las que permiten el cumplimiento de la representación parlamentaria en la región Junín. De otra forma los parlamentarios serían solo legisladores y esto no concuerda con las aspiraciones que tienen los ciudadanos de la región sobre los congresistas. Además ante la lejanía del estado y especialmente de los funcionarios no electos, los congresistas se convierten en una bisagra entre individuos y el estado.

Los objetivos secundarios de la investigación se han cumplido. Durante el desarrollo de la investigación se ha presentado claramente cómo funcionan los instrumentos de representación parlamentaria (Oficina descentralizada y Semana de Representación), que actores participan de las relaciones no formales creadas en el cumplimiento de la función de representación, y finalmente se han descrito e identificado los tipos de relaciones no formales generadas entre congresistas y ciudadanos de la región Junín. En este sentido se ha comprobado la hipótesis de esta investigación: En el cumplimiento de la función de representación, los congresistas de la república y ciudadanos de la región Junín configuran relaciones políticas no formales de dos tipos: un tipo de relación clientelar y un tipo de relación pragmática. Se puede afirmar esto porque si se generan relaciones políticas no formales en el cumplimiento de la función de representación entre los congresistas y ciudadanos de la región y estas relaciones no formales corresponden de acuerdo a la teoría política a relaciones de tipo clientelar y pragmático, puestas en evidencia en acciones concretas como: entrega de bienes y servicios, gestión de intereses y firmas de compromisos.

La investigación realizada buscó iniciar el debate sobre la forma fáctica en que se desenvuelven los instrumentos de representación y las relaciones informales entre ciudadanos y representantes. Los hallazgos permiten no solo reflexionar sobre las relaciones desde el Congreso de la República sino también reflexionar críticamente sobre las políticas públicas generadas desde esta institución reconocida como el centro de la democracia representativa. Los hallazgos realizados son perfectibles y urgen de ser complementados por otras investigaciones que se puedan dar en la misma línea a fin de

poder continuar conociendo la forma de funcionamiento de la política en nuestros espacios locales y regionales.



BIBLIOGRAFÍA

- ARAMBURU, Carlos Eduardo
2010 “Junin una población diversa” en VEGA, Cesar. Junin donde late el Corazón del Perú. Lima: Inkafotos.
- ASOCIACION SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES
2009 Las comunidades campesinas en la región Junin. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales.
- AUYERO, Javier
2001 La política de los pobres: Las practicas clientelistas del peronismo. Buenos Aires: Prometeo.
- BRACK, Antonio
1997 Amazonia peruana, comunidades indígenas, conocimientos y tierras tituladas. Lima: PNUD.
- BALANDIER, Georges
1999 El poder en escenas. Buenos Aires : Editorial Paidos.
- BERNALES, Enrique
2001 Parlamento y Ciudadania. Lima :Comision Andina de Juristas.
- BRIQUET, Jean- Louis
1998 “La politique clientelaire. Clientelisme et processus politique”. En BRIQUET, Jean-Louis. Le clientelisme politique dans les societescontemporaines. Paris: PUF, pp. 7-38.
- CAMPBELL, Andrea Louise
2000 “The Third Rail of American Politics: Senior Citizen Activism an the American Welfare State”. Tesis de Doctorado. Berkeley: University of California.
- CAMPBELL, John Kennedy
1964 Honor, Family and Patronage. A Study of Institutions and Moral Values in a Greek Mountain Community. Oxford: Claredon Press
- CASAS, Ernesto
2009 “Representación política y participación ciudadana en las democracias”. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. México DF, 2009, vol. LI, núm. 205, pp. 59-76.
- CERRON, Rodolfo
1989 Lengua y sociedad en el Valle del Mantaro. Lima: IEP.

COMBES, Helene

2011 “¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?”. *Desacatos*, mayo-agosto 2011, núm. 36, pp. 13-32.

DE LA PUENTE, José Carlos

2011 “Curacas ‘amigos de cristianos’ y ‘traidores’ a sus indios: a propósito de la alianza hispano-wanka” en ALVAREZ, José. *Pueblos del Hatun Mayu: historia, arqueología y antropología en el Valle del Mantaro*. Lima: Ministerio de Educación.

DIEZ, Alejandro

2012 *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: CISEPA

GARRORENA, Angel

1991 *Representación política y constitución democrática*. Madrid: Cívitas.

HURTADO, Carlos

2011 “Las curacas de Jauja y las jefaturas étnicas en la sierra central del Perú (Siglo XVIII)” en ALVAREZ, José. *Pueblos del Hatun Mayu: historia, arqueología y antropología en el Valle del Mantaro*. Lima: Ministerio de Educación.

INSTITUTO DEL BIEN COMUN (IBC)

2006 *Atlas de comunidades nativas de la selva central*. Lima: Instituto del Bien Común.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2002 *Perú: Proyecciones de población por año calendario*. Lima: INEI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2007 *Censo de Población y Vivienda*. Lima: INEI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2012 *IV Censo Nacional Agropecuario*. Lima: INEI

KITSHELT, Herbet y Steven WILKINSON (eds)

2007 *Patrons, Clients and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.

LEVITSKY, Steven

2006 “Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America”. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

MANIN, Bernard

1998 *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

MANSBRIDGE, Jane

2011 "Clarifying the concept of representation". American Political Science Review. Washington DC, Vol.105, N° 3, pp. 621-630.

MANRIQUE, Nelson

2010 "Junin en la Historia" en VEGA, Cesar. Junin donde late el Corazón del Perú. Lima: Inkafotos.

MARTÍNEZ, María Antonia

2004 "La representación política y la calidad de la democracia". Revista Mexicana de Sociología. México DF, 2004, año 66, núm. 4, pp. 661-710.

MELÉNDEZ, Carlos

2012 La soledad de la política. Lima: Mitin

MEDARD, Jean-Francois

1976 "Le rapport de clientele: Duphenomene social a l'analysepolitique". Revue Francaise de Science Politique. Paris, vol. 26, núm. 1, pp. 103-131.

MEDARD, Jean-Francois

2000 "Clientelisme politique et corruption". Revue Tiers Monde. Paris, num. 161, pp. 75-88.

NOHLEN, Dieter

1995 Elecciones y sistemas electorales. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

OSSIO, Juan

1992 Parentesco, reciprocidad y jerarquía en los andes. Lima: PUCP

OSZLAK, Oscar (comp.)

1999 Estado y Sociedad: Las Nuevas Reglas del Juego. Volumen 2. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC.

PAKOSTAS, Apostolis

2001 "Why is there no clientelism in Scandinavia? A comparison of the Swedish and Greek Sequences of Development". En PIATTONI, Simona. Clientelism, Interests and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.

PASQUINO, Gianfranco

2011 Nuevo curso de ciencia política. México DF: Fondo de Cultura Económica.

PITKIN, Hanna

1985 El concepto de representación política. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

TANAKA, Martín

1998 Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada. Lima: IEP.

TANAKA, Martín

2005 Democracia sin partidos Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política. Lima: IEP.

VERGARA, Alberto

2009 El choque de los ideales: reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato. Lima: Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral.

ZAVALETA, Mauricio

2012 La competencia política post-Fujimori: Partidos regionales y coaliciones de independientes en los espacios subnacionales peruanos. Tesis de pregrado: PUCP.

