

Folkligt deltagande och den nya, lokala politiken

– en jämförande studie av dialogprocesserna i Peru 1996-2006, under Fujimoris auktoritära regim och under demokratiseringsprocessen¹

Maria-Therese Gustafsson
2007

Innehållsförteckning

1. INTRODUKTION	3
2. DEN GAMLA VERSUS DEN NYA POLITIKEN	5
2.1 Folkligt deltagande	6
2.2 Representation	7
2.3 Diskursiv ojämlikhet och institutionell design	9
2.4 Konsensus eller dominans inifrån – vems agenda?	10
2.5 Tidigare forskning	13
3. METOD	15
3.1 Intervjuer	16
3.2 Skriftliga källor	17
3.2.1 Primärkällor	17
3.2.2 Sekundärkällor	18
3.3 Bakgrund	19
3.3.1 Huantas lokala historia	20
4. 1996-2001 – DIALOGARENAN UNDER EN AUKTORITÄR REGIM	21
4.1 Maktrelationer och konflikter	22
4.2 Konsensus eller dominans inifrån – vilken agenda drivs?	23
4.2.1 NGO:s perspektiv – folkligt deltagande och strategisk planering	24
4.2.2 Invånarnas perspektiv – Ekonomiska rättigheter och Jordbruksutveckling	25
4.2.3 Politikernas perspektiv – good governance	26
4.2.4 Att skapa en gemensam vision i en kontext av konflikter	27
4.2.5 Att ersätta politiska organisationer med NGO	29
4.3 Representation och deltagande	30
4.3.1 Kvinnokommittéen	30
4.3.2. Llacctanchikta Ccatarichisun	31
4.3.3 I vilka roller deltar olika aktörer?	32
4.4 Diskursiv ojämlikhet – kunskapens exkluderande funktion	33
4.5 Sammanfattning	35
5. 2001–2006: DIALOGARENAN OCH DEN NATIONELLA DEMOKRATISERINGSPROCESSEN	35
5.1 Hur de nationella processerna reflekteras i den lokala dynamiken	36
5.2. Deltagande budget ersätter <i>mesa de concertacion</i>	37
5.3 Den deltagande budgeten i en kontext av diskursiv ojämlikhet	38
5.4 Konsensus eller konflikt kring distributionen av ekonomiska resurser?	40
5.5 Representation och deltagande	42
5.6 COPREPAZ och skapandet av nya maktstrukturer	43
5.7 Sammanfattning	45
6. SAMMANFATTANDE JÄMFÖRELSE	46
Referenser	50

1. INTRODUKTION

De senaste åren har en rad reformer kopplade till decentralisering, ett stärkt civilsamhälle och ett ökat folkligt inflytande, införts världen över. Den dominerande diskursen kommer från Världsbanken, men även postrukturalister och vissa vänsterorienterade grupper förespråkar idag liknande idéer. Aktörer från vitt skilda ideologiska läger står idag enade kring synsättet att en ”ny politik” håller på att växa fram på de lokala politiska arenorna (Harris et. al. 2004:1). Denna politik baseras på folkligt deltagande som anses stärka demokratin på ett alternativt vis. Det finns dock flera anledningar att ställa sig kritisk till de senare årens ekonomiska och institutionella reformer som syftar till att fördjupa demokratin utan politisk konkurrens mellan olika sociala grupper. Enligt Harriss et. al är idealiseringen av den nya lokala politiken endast ett led i det liberala projektets nedmontering av staten (2004:8). Reformerna kan på så vis sägas bygga på ett samhällscentrerat och avpolitiserande perspektiv.

Provinsen Huanta, beläget i de peruanska Anderna, är ett intressant exempel på deliberativa processer på lokal nivå. Huanta är beläget i Ayacucho-provinsen och är ett av de områden som drabbats hårdast av sammandrabbningarna mellan armén och gerillan, Sendero Luminoso. Våldsepoken medförde att många politiska ledare dödades, de civila nätverken fragmenterades och att de materiella behoven hos befolkningen blev akuta. 1996 vann ”Paz y desarrollo” valet med löftet att modernisera provinsen genom ”teknisk effektivitet och folkligt deltagande” (Avila 2002:590). Syftet var att efter den 15-åriga våldsepoken återupprätta det civila styret, stärka civilsamhället och demokratin och skapa en lokalt förankrad utvecklingsstrategi. Man försökte koordinera återuppbyggnadsarbetet och få en folklig förankring genom att skapa en så kallad *mesa de concertación*, en deliberativ arena där statliga institutioner, NGO:s och politiska- och civilsamhällesrepresentanter ingick.

Dialogprocessen fungerade mellan 1996 och 2001 (under Alberto Fujimori’s auktoritära regim), och den kännetecknades under dessa år av stor folklig legitimitet. Från central nivå hade Fujimori under samma period genomfört omfattande strukturanpassningsprogram, samtidigt som han sökte nedmontera det representativa systemet bestående av politiska partier och fackföreningar, för att införa en direkt relation mellan medborgarna och den centrala staten.

År 2001 sker två avgörande händelser som kommer att påverka den lokala dynamiken: Milton Cordova, ledaren för ”Paz y desarrollo” avlider och Alberto Fujimoris auktoritära

regim upplöses. Den demokratiska regeringen, inför omfattande decentraliseringsreformer samtidigt som den utvecklar tanken om demokratisering via deliberativa arenor (t.ex. *mesas de concertación* och senare deltagande budgetprocesser) och folkligt inflytande. Det fanns stora förväntningar på vad dialogprocesserna skulle tillföra demokratiseringen: effektivisera och reducera statens omfattning, minska politiseringen av besluten samt att kompensera det representativa systemets svagheter. Detaljerade lagar om de institutionella mekanismerna för deltagandet har införts. Lagen begränsar dock deltagandet till en avgränsad funktion, att utveckla strategiska långtidsplaner och kommunala budgetar.

Internationella biståndsgivare och lokala NGO:s har strömmat in för att stärka institutionaliseringen av mekanismer för folkligt deltagande. Idag, 5 år efter att reformerna infördes, börjar effekterna synas. I vissa fall har utvecklingsplanerna varit ett resultat av deliberation med det civila samhället. I andra fall, som t.ex. Huanta, har dock dialogprocesserna initierats av NGO:s och det internationella biståndsväsendet. Detta har haft som konsekvens att utvecklingsplanerna istället har varit uppgörelser mellan tjänstemän och anställda på NGO:s (Panfichi och Pineda 2004:7). Vad som inte problematiserats i tillräcklig utsträckning är att resultaten är beroende av en mängd krävande lokala faktorer och existensen av ett starkt pro-demokratiskt civilsamhälle.

Risken när det representativa systemet är svagt, är att de rådande maktstrukturerna förstärks eftersom intressekonflikter inte längre kanaliseras genom de demokratiska institutionerna. Deliberationen rör då endast teman och aktörer som lyckas skapa ett konsensus, och alla de frågor och aktörer som bidrar till konflikt tystas antingen ner eller hänvisas till gatans politiska deltagande av manifestationer och strejker. Vad får det för konsekvenser när folkligt deltagande ersätter representation? Är det möjligt att demokratisera ett land med hjälp av samma verktyg som den auktoritära regimen använde sig av för att utöka sin kontroll över samhället? Enligt Maria Isabel Remy är faran att folkligt deltagande används som ett svepskäl för att undvika genomförandet av nödvändiga reformer som syftar till att stärka det representativa systemet och staten (2005:21).

I denna studie analyseras olika provinsiella dialogprocesser: en *mesa de concertación*, en deltagande budgetprocess och Sanningskommissionens dialogarena. Studien sträcker sig över tioårsperioden 1996-2006 i Huanta.

Syftet är att jämföra de lokala dialogprocesserna och om de tar sig skilda uttryck i den auktoritära regimen och den efterföljande demokratiska regeringen. Jag vill undersöka huruvida de skilda syftena (auktoritärt/demokratiserande) hos de olika deliberativa arenorna reflekteras och uppfattas på lokal nivå. Får de deliberativa processerna avsedd

effekt när de implementeras i lokalsamhället? För att försöka besvara mina frågeställningar kommer jag i stora delar använda mig av Gunter Schönleitners forskning inom deliberativ teori.

2. DEN GAMLA VERSUS DEN NYA POLITIKEN

Enligt Romeo Grompone strukturerar konflikter samhället (2005:25). Samhället består av olika rivaliserande grupper och konkurrerande intressen som försöker maximera kontrollen över staten. Det finns konflikter inom staten precis som det finns motsättningar inom civilsamhället. Stat och civilsamhälle kan på så vis sägas vara ömsesidigt konstituerande (Sachikonye 2001:117). Staten är därmed bara en reflektion av maktstrukturen i samhället. Politik kan definieras som en relation mellan sociala grupper som interagerar genom ömsesidigt samarbete, förhandling eller konflikt. Mellan vissa grupper, vid vissa tidpunkter, upprättas allianser. I detta perspektiv ligger fokuset på olika sätt att reglera konflikterna i ett samhälle, på olika regimer eller sociala pakter. Politiska partier och intresseorganisationer utgör de kollektiv som representerar olika grupper och ingriper i regleringen av konflikterna.

Globaliseringsprocessens omstrukturering av nationsstaterna har dock lett till att makten har spridits mellan olika aktörer (stat, marknad och civilsamhälle) på olika nivåer (lokal, nationell, regional och global nivå) (Harriss et.al. 2004:2). Å ena sidan stärks supranationella institutioners roll; IMF, Världsbanken och FN utövar idag avsevärd makt över institutioner och människor i framförallt syd, både på ett ekonomiskt och ett diskursivt plan. Å andra sidan har den lokala politiken fått en alltmer framträdande betydelse genom olika decentraliseringsreformer (t.ex. dekoncentering, politisk decentralisering och privatisering). Dessa åtföljs ofta av institutionella reformer för att främja *good governance*, som innefattar ett starkt juridiskt ramverk som syftar till att skapa ett tekniskt, effektivt och transparent lokalt styre genom att civilsamhället får en ansvarsutkrävande roll gentemot staten. Inom policyinriktningen har NGO:s kommit att ta på sig rollen att representera de ”fattigas röst” och ersätter därmed andra kollektivt organiserade intressen som till exempel fackföreningar och sociala rörelser (Grompone 2005:24).

Vissa författare framhäver dock att en lyckad decentraliseringsreform är beroende av en aktiv central stat på lokal nivå. Enligt Judith Tandler var förbättringarna i ett lokalt styre i Brasilien resultatet av en treparts-dynamik mellan det lokala styret, civilsamhället och en aktiv central stat. Civilsamhällesorganisationer och NGO:s spelade en viktig roll, men framförallt i samarbete med den centrala regeringen. Relationen mellan stat och civilsamhälle kom därmed

att överbryggas vilket stärkte båda parter (Tendler 1997:145-6). Problemet med många decentraliseringsreformer är att staten drar sig tillbaka från den lokala nivån. Enligt John T. Sidel skapas då en nätverksliknade statsstruktur som skapar förutsättningar för att ett slags lokala "bossar" ska etablera sig i den lokala politiken. Det är därmed inte traditionella, oligarkiska maktstrukturer med sin bas i samhället som skapar den lokala eliten. Snarare är det den svaga nätverksstaten som ger upphov till nya lokala "bossar" i den decentraliserade politiken (Harriss et.al. 2004:53).

En central aspekt av decentraliseringsreformerna är folkligt deltagande på deliberativa arenor. Det har länge funnits en kritik mot den representativa demokratins begränsningar, så till den grad att folkligt deltagande idag nästan kommit att bli synonymt med demokrati. Deliberativa arenor antas möjliggöra att beslutsfattandet styrs av en rationell debatt istället för att bli en maktkamp.

2.1 Folkligt deltagande

Inom debatten om decentralisering, demokratisering och civilsamhällets roll för att skapa ett effektivt demokratiskt styre, så har deltagande lyfts fram som en central aspekt för att göra stater mer ansvariga och offentlig service bättre anpassad för medborgarnas behov. Vad är då folkligt deltagande? Utifrån ett synsätt så är deltagandet ett sätt att öka effektiviteten; genom att involvera människor så antas de bli mer villiga att gå med på olika reformer. Rahnama menar att människor ofta, i det folkliga deltagandets namn, dras in i projekt som de inte har något egentligt intresse av. Utifrån ett annat perspektiv ses deltagandet som en grundläggande rättighet, som syftar till att främja organiseringen, *empowerment*, och stärka institutioner (Pretty 1995:1251).

Deliberation är en vanlig form av folkligt deltagande. Den kan definieras som en diskursiv process där fria och jämlika individer fattar kollektiva beslut genom argumentation och övertygelse. Utgångspunkten för deliberativa demokrater är att deltagarnas preferenser kan och bör förändras under den politiska processen. Liberala demokrater däremot utgår från att det finns givna, oberoende preferenser (Schönleitner 2005:79). Deliberation bygger på så vis på övertygelsen att en rationell debatt ska kunna ersätta maktpolitiken genom att människor tillsammans kan diskutera sig fram till de bästa lösningarna med allmänintresset i sikte. Konflikter blir därmed någonting exceptionellt, som måste övervinnas för att kunna uppnå ett normativt konsensus. För att skapa en effektiv deliberation är det dock, enligt Gutmann och Thompson, viktigt att deltagarna följer normer om ömsesidigt respekt,

ansvarsutkrävande och samarbete. Det största hotet är socio-ekonomisk ojämlikhet.

Enligt Gunter Schönleitner bygger tilltron till olika former av deliberativa arrangemang på det normativa antagandet att lokala regeringar skulle vara villiga att dela sin makt med civilsamhällesaktörer. Dessa antas vara autonoma från staten samtidigt som de är inblandade i policyprocessen för att kunna utöva ”social kontroll” (2005:75). Schönleitner ifrågasätter deliberativa processers effektivitet på tre punkter:

- Varför skulle regeringar vara villiga att ge upp sin makt?
- Deliberativa processer kräver ett demokratiskt, ”toquevilleanskt”, civilsamhälle. Vad händer om de pro-demokratiska krafterna i civilsamhället inte är tillräckligt starka?
- Vilka institutionella mekanismer krävs för att skapa effektiv deliberation och under vilka förutsättningar kan de bidra till att konsolidera demokratin (2005:75)?

Risken med en icke-fungerande deliberation, vilket ofta är fallet i samhällen med stora socio-ekonomiska skillnader, är att eliten får ytterligare en arena för maktutövande, där de kan argumentera för sina politiska och moraliska ståndpunkter. Enligt Wright och Fung kan deliberation förvandlas till dominans inifrån om följande situationer föreligger:

- 1) Deltagarna representerar de dominerande grupperna.
- 2) Även om representationen är balanserad så har grupper med bättre socio-ekonomiska resurser större tillgång till information, tid och retorisk förmåga som kan påverka besluten i en riktning som gynnar dem.
- 3) Deltagare med stort inflytande kan försöka exkludera frågor som hotar deras intressen.
- 4) Om deliberativa arrangemang på allvar utmanar elitens makt och privilegier, så kommer de troligtvis att nedmonteras (Schönleitner 2005:80).

För att minska risken att ”dominans inifrån” uppstår krävs det institutionella mekanismer som motverkar den deliberativa ojämlikheten. I praktiken existerar dessa ofta inte, vilket ofta medför att deliberationen förlorar sin demokratiska karaktär.

2.2 Representation

Ofta kombineras former av deliberation och representation vilket får ytterligare konsekvenser för jämlikheten. De lokala parlamenten är ofta en form av ”föreningsdemokrati”, där representanter från civilsamhället bjuds in för att fatta beslut i specifika frågor. Eftersom deltagandet styrs av konsensusprincipen och inte av majoritesbeslut så är det allra viktigaste

inte hur många representanter det finns från varje grupp. Istället menar Schönleitner att det kan få en motsatt effekt att inkludera ett stort antal representanter ur de underordnade grupperna. I takt med att den politiska ojämlikheten försvinner i antalet representanter räknat, så ökar då istället den deliberativa ojämlikheten (2005:81). Enligt Maria Isabel Remy handlar det snarare om mångfalden på de representerade grupperna. Detta kan leda till svårigheter att uppnå konsensus eftersom mindre avvikande grupper kan lägga in sitt veto. Att bjuda in vitt skilda grupper kan därför skapa svårigheter att fatta beslut (Remy 2005:61). Svårigheten att uppnå enighet medför att deliberativa processer ofta övergår i förhandling, strategisk kalkylering och manipulering. Om det inte är möjligt att komma överens är det till sist nödvändigt att rösta eller att exkludera organisationer som anses konfliktiva. Avvägningen mellan konsensus och bredden på organisationer kan skapa olika scenarion. Det allra vanligaste är, enligt Remy, att besluten är extremt generella, vilket medför att de får karaktären av deklARATIONER eller visioner som myndigheterna kan tolka på många olika sätt. Detta leder många gånger till att organisationer med stort inflytande inte ägnar så stort intresse åt dialogprocesser. Det är snarare mindre organisationer, som inte har några andra arenor att agera på eller tillräckliga resurser för att påverka, som är aktiva. I de fall där de betydelsefulla organisationerna deltar finns det en risk att de förhandlar sinsemellan och exkluderar mindre inflytelserika aktörer. Då blir resultatet ofta mer konkreta beslut som myndigheterna inte har lika stor frihet att tolka som de vill (2005:62).

Enligt Remy används termen representanter för civilsamhället utan en problematisering av vilka grupper det egentligen rör sig om. Det kan handla om personer som företräder sektorer som har intressen i besluten som fattas. Det kan också vara representanter för en typ av organisationer som framförallt karaktäriseras av att de *inte* är politiska partier, samtidigt som de inte representerar sociala grupper. Dessa är ofta NGO:s, kulturföreningar, religiösa föreningar, Lions etcetera (2005:63). Vanligt är också att särskilda ”personligheter” deltar som civilsamhällesrepresentanter, det kan röra sig om högt uppsatta tjänstemän, representanter för NGO:s eller personer som är välkända på grund av sin yrkesmässiga erfarenhet, sina akademiska meriter eller sin personliga karisma. Romeo Grompone är kritisk till att inkludera denna typ av ”personligheter” i dialogprocesser eftersom han anser att detta är en elitism som är oförenlig med principer om folkligt deltagande. Det är särskilt problematiskt när det inte handlar om en politisk eller fackföreningselit (som representerar kollektiva intressen) utan om individer som enbart representerar sig själva (Remy 2005:65).

Problemet med uttrycket representanter för civilsamhället är att det ger ett intryck av att man uppnått mångfald. Men så är sällan fallet. Det är också problematiskt med den här

formen av ”föreningsdemokrati” eftersom det enbart är de organiserade intressena som representeras. Eftersom de allra fattigaste oftast inte är lika välorganiserade missgynnas de bland de kollektivt organiserade intressena. Därför är det viktigt att det lokala styret uppmuntrar och stödjer dessa gruppers organisering, men detta kräver att de som har makten är villiga att integrera de marginaliserade i policy-processen. Föreningsdemokratien kan enligt Gutmann och Thompson även leda till att invånarna splittras upp i många olika grupper, vilket kan skapa trångsynthet och fragmentering (Schönleitner 2005:81).

Deliberation kräver att representanterna är ansvariga inför alla sociala grupper som berörs av besluten. Om de enbart driver den egna gruppens intressen undermineras deras legitimitet som kollektiva beslutsfattare, eftersom de lämnar många grupper (kanske t.o.m. en majoritet) utan representation. Men om de istället driver allmänintresset riskerar de att ifrågasättas av den egna gruppen. (Schönleitner 2005:81).

2.3 Diskursiv ojämlikhet och institutionell design

Deliberativa processer medför att den som har den bästa retoriska förmågan får makt, oavsett om personen ifråga representerar kollektiva intressen eller ej. Därför måste det finnas en institutionell utformning som neutraliserar den ojämna resurs- och kapacitetsfördelningen. Det kan handla om kurser i kapacitetsutveckling som NGO:s ofta bedriver. Kortare kurser kan dock inte ersätta den grundskoleutbildning som de fattigaste människorna ofta saknar. Behovet av specialistkompetens medför därför att välutbildade personer, som är mindre representativa, ofta väljs in. Dilemmat är att institutionella utformningar inte kan komma åt problemet med jämlikhet när det gäller förmågan att komma med förslag. Den formen av ojämlikhet kan inte hanteras institutionellt, eftersom det är omöjligt att på kort tid lära människor att tänka självständigt och komma med förslag. Frågan är om det är möjligt att kombinera representanter med olika slags kunskap, det vill säga specialiserade yrkesmänniskor och människor med lägre bildningsnivå. Är det möjligt att hitta former där specialistkunskap och människors vardagliga erfarenheter kan komplementera varandra? Pellizzoni menar att ”effekterna av skillnaderna mellan olika former av kunskap kan inte övervinnas genom att experter och jurister sitter runt ett bord och instruerar övriga att legitimera deras handlingar. Att övertyga dem som inte är experter är ingen lösning, inte heller att göra dem till experter [...] Förståelsen är beroende av det ömsesidiga erkännandet som kommer ur samarbetet kring konkreta problem och samverkan mellan olika kompetenser.” (Schönleitner 2005:86). Kunskap är en avgörande faktor som både kan bidra

till att inkludera och exkludera underordnade grupper. I frånvaron av en kritisk debatt föreligger risken att dialogprocesserna förvandlas till former av odemokratiska expertstyren. Lösningen är enligt Schönleitner, att överge ”myten om det bästa argumentet” och istället fokusera på ”ömsesidigt erkännande” och socialt samarbete, vilket motverkar elitistiska tendenser i de deliberativa processerna (2005:86). Grompone hävdar dock att ömsesidigt erkännande ofta är resultatet av kamp, motstånd, klassmotsättningar och sociala rörelser. Det är därför viktigt att deliberativa arenor hittar institutionella former för att kanalisera de motsättningar som är en följd av pluralistiska värderingar och intressen (2005:80).

Det finns dock sätt att underlätta marginaliserade gruppers deltagande, till exempel genom att tillhandahålla information på det egna språket eller anpassa kommunikationen till deltagarnas språkliga och utbildningsmässiga nivåer. Man kan använda radio i samhällen där många är analfabeter och betala ersättning för resor där de geografiska avstånden är stora.

Ett ytterligare dilemma är att deliberativa arenor ofta är utformade som instanser för demokratisk kontroll. Många lokala styren är sålunda ansvariga för att utforma de regler och normer som är till för att kontrollera desamma (Remy 2005:17). Det rör sig om bestämmelser om sammansättning, urvalsprocedurer, specifika kompetenser etcetera. Reglerna styr tillgången till information och kontrollen över agendan och detta är avgörande för den deliberativa jämlikheten. Därmed påverkas resultatet av den deliberativa processen.

2.4 Konsensus eller dominans inifrån – vems agenda?

De deliberativa arenorna fungerar på en mängd olika sätt. De kan vara ett sätt att genom argumentation definiera och legitimera kollektiva intressen likväl som de kan vara en arena för politisk kamp mellan olika intressen. Om de mest inflytelserika aktörerna inte är beredda att dela sin makt i dialogarenan övergår processen naturligt till en hegemonisk logik. Hegemoni och deliberation kan ses som två olika paradig, som båda i praktiken ofta återfinns i dialogprocesser.

Gramsci har definierat hegemoni som ”en form av social och politisk kontroll som kombinerar fysisk kraft eller tvång med intellektuellt, moraliskt eller kulturellt övertygande eller skapande av samtycke. Hegemoni har en dualistisk karaktär som innebär att oppositionen domineras och en form av intellektuellt och moraliskt ledarskap utövas över allierade sociala grupper.” (Schönleitner 2005:86). Det är maktfaktorn som avgör om en dialogprocess karaktäriseras av hegemoniska principer eller deliberation. Om de inflytelserika aktörerna vägrar att ge upp sin makt är det omöjligt att upprätthålla en deliberativ process.

Vad är då makt? I *Power – A Radical View* diskuterar Steven Lukes maktbegreppet utifrån tre olika dimensioner som går från observerbart beslutsfattande och synliga konflikter till latent, osynliga former av konflikter och maktutövande. Han formulerar en tre-dimensionell, radikal syn på makt. Det *en-dimensionella* eller pluralistiska perspektivet fokuserar på beteende kring beslutsfattandet av frågor där det föreligger en observerbar konflikt om subjektiva intressen. Konflikten synliggörs genom att olika aktörer uttrycker olika policy-preferenser (2005:19). Det pluralistiska perspektivet fokuserar därmed enbart på de observerbara konflikterna, vilket ger intrycket att makt inte har utövats om det inte finns några synliga konflikter. Det hänger samman med att intresse anses vara samma sak som policy-preferenser, vilket innebär att intressekonflikt likställs med policy-preferenskonflikt. Ingen hänsyn tas därmed till latent eller osynliga intressen och det faktum att människor skulle kunna vara omedvetna om sina intressen (2005:19).

Det *två-dimensionella perspektivet* formuleras av Bachrach och Baratz som en kritik av det en-dimensionella perspektivet. Dessa forskare lyfter fram begreppet ”*mobilization of bias*” och utgår från Schattschneider’s välkända ord: ”All forms of political organization have a bias in favour of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others, because *organization is the mobilization of bias*. Some issues are organized into politics while others are organized out.” (Lukes 2005:20). ”’*Mobilization of bias*’ handlar om värderingar, trossystem, ritualer och institutionella procedurer som systematiskt främjar vissa gruppers intressen, på bekostnad av andra grupper.” (2005:21). Det innebär att de som befinner sig i inflytelserika positioner (ofta en liten elit) kan försvara och driva sina egenintressen. Makt kan utövas genom tvång, inflytande, auktoritet och manipulation. Enligt Bachrach och Baratz bör en maktanalys undersöka både beslutsfattandet och icke-beslutsfattandet. Ett icke-beslut är ett beslut som undertrycks eftersom det utmanar beslutsfattarnas värderingar eller intressen. Det är ett sätt att hindra att krav på förändring kommer upp på de relevanta beslutsfattande-arenorna (Lukes 2005:22).

Lukes *tre-dimensionella maktperspektiv* bygger vidare på det två-dimensionella perspektivet, samtidigt som han kritiserar flera centrala aspekter. Han menar att Bachrach och Baratz inte lyckats frigöra sig tillräckligt från fokuset på synliga konflikter och konkreta beslut. Detta menar Lukes är problematiskt av två anledningar. För det första eftersom två av maktformerna, auktoritet och manipulation, som Bachrach och Baratz definierar som ”*agreement based on reason*”, inte nödvändigtvis innehåller observerbara konflikter. För det andra menar Lukes att maktutövande inte bara handlar om att få någon att göra någonting den inte vill, utan även om att påverka och utforma den andres preferenser. Att kontrollera tankar

och önsknings är den mest effektiva formen av maktutövande eftersom den medför att konflikter som kan hota den rådande ordningen aldrig ens uppstår. Enligt Lukes kan det finnas potentiella, latent konflikter som består av motsättningar mellan dem som sitter vid makten och det verkliga intresset hos de som exkluderats (2005:28). Därför kan frånvaron av ifrågasättanden eller klagomål inte likställas med ett genuint konsensus. Lukes har ett relationellt maktperspektiv, ”makt över”, som lyfter fram konfliktiva aspekter av makten som utövas. Enligt Lukes kan makt definieras som ”A exercises power over B when A affects B in a manner contrary to B’s interests” (2005:37). Det är alltid svårt att tala om intressen eftersom det är kopplat till åskådarens politiska och moraliska övertygelser. Utifrån det radikala perspektivet som Lukes förespråkar kan människors önsknings dock vara produkten av ett system som arbetar emot deras intressen. Han använder därför reella intressen som utgångspunkt för analysera huruvida makt (i betydelsen dominans) har utövats, och han hävdar att det finns empiriska sätt att identifiera reella intressen. Då subjektet för maktutövningen har en relativ autonomi kan denne genom demokratiskt deltagande göra vissa självständiga val (2005:146). Om det är möjligt att på ett övertygande sätt påvisa att det inte finns någon tredje källa till extern maktutövning så menar Lukes att det finns en relativ autonomi (2005: 148).

Lukes strukturella maktperspektiv kan sägas vara kopplat till ett hegemoniskt tänkande där makt är en form av konflikt som inte är synliggjord. Den motsatta liberala positionen är deliberationen. Hegemoni och deliberation är kopplade till utformningen av politiseringen, det vill säga det sätt som aktörer definierar frågor och intressen i politiska termer och hur de mobiliserar politiskt stöd för att driva dem. Oftast är sakfrågor och specifika intressen kopplade till föreningar och nätverk som driver sakfrågor. Dessa är lättare att förena med den deliberativa logiken. Ideologier och kollektiva intressen däremot drivs oftast av partier grundade på samhällliga konflikter och klassbaserade intresseorganisationer. Dessa är oftast kopplade till en hegemonisk logik. Den senare kategorin konkurrerar ofta om den statliga makten eller driver projekt för hela samhället. De kan sägas utgöra det politiska samhället i kontrast till civilsamhället (Schönleitner 2005:88).

Enligt Schönleitner skiftar det politiska samhällets roll kraftigt mellan olika deliberativa arenor. Medan ideologier ligger till grund för skapandet av politiska identiteter så kan de vara problematiska när tekniska diskussioner ska föras. Det finns dock ingenting som säger att deliberativa arenor per definition behöver vara apolitiska. Det måste dock finnas en tydlig koppling till olika konkreta program som jämförs och diskuteras (2005:89).

Schönleitner menar vidare att det inte är klart huruvida inkludandet av underordnade grupper i deliberativa arrangemang verkligen har en demokratiserande effekt. Det skulle faktiskt kunna ha motsatt effekt eftersom det tar ledarnas tid och resurser från andra aktiviteter som mobilisering, protester och kampanjarbete.

Remy ser det som att det finns andra, mer effektiva former av folkligt deltagande som inte är institutionaliserade: det så kallade konfliktiva deltagandet i demonstrationer och protester. Desto våldsammare, desto effektivare. I den andinska regionen har sådana manifestationer lett till att flera valda presidenter avgått (Remy 2005:15).

2.5 Tidigare forskning

Vid forskningsinstitutet IEP (Instituto de Estudios Peruanos), dit jag var ansluten under fältarbetet, har flera av forskarna problematiserat folkligt deltagande utifrån olika aspekter. Martin Tanaka och Carolina Trivelli har skrivit ”*Las trampas de la focalización y la participación*” som handlar om deltagandet i sociala program, som var en central aspekt av den auktoritära regimens ekonomiska reformer. Konsekvenserna är att en stor del av civilsamhället idag är beroende av externa aktörer och knutna till staten i ett klientelistiskt förhållande. Om deltagande efter demokratiseringen 2001 finns det flera studier. Bland annat samlingsvolymen ”*Participación ciudadana y democracia*”. Här ifrågasätter Romeo Grompone tendensen att se deltagande- och representativdemokrati som motstridiga. Han menar att politisk representation historiskt sett varit förknippad med social inkludering, vilket breddat integrationen på de politiska arenorna. Martin Tanaka utvecklar denna tanke ytterligare i studien ”*Democracia sin partidos*” där han argumenterar för att problemet med demokratiseringsprocessen är frånvaron av ett representativt partisystem. Lösningen är inte att demokratisera och främja folkligt deltagande i ett politiskt system som redan är extremt fragmenterat, instabilt och öppet. Istället är det nödvändigt att etablera ett partisystem och genomföra statliga, institutionella reformer. En ytterligare författare som lyfter fram den svaga representationen som ett centralt problem är Maria Isabel Remy i boken *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. I studien diskuterar hon olika former av deltagande: från institutionaliserade till icke-institutionaliserade former. Remy ifrågasätter effektiviteten i de dialogprocesser där staten bjuder in representanter från civilsamhället eftersom maktrelationerna tenderar att strukturera dessa arenor. Ofta är

icke-institutionaliserade former, det vill säga protester och manifestationer, mer kostnadseffektiva (2005:38).

Javier Ávila har gjort en intressant studie om dialogprocessen i Huanta som fokuseras på den auktoritära aspekten i relationen mellan den centrala regeringen och provinsen. Statliga institutioner och NGO:s kom till dialogarenan med en färdig agenda. I den kontexten var det omöjligt för de sociala organisationerna att mäta sig med dessa organisationers tekniska kompetens och förmåga att driva sina frågor. Istället för att fördjupa demokratin genom folkligt deltagande, hävdar Ávila, förstärktes snarare det auktoritära och vertikala styret i provinsen (2002:599). Jag förhåller mig till och refererar till Ávilas studie, men har valt att studera dialogprocesserna under ytterligare fem år, för att jämföra med hur den nationella demokratiseringsprocessen påverkat de lokala dialogprocesserna. De befintliga studierna som jag konsulterat vid IEP handlar enbart om en av tidsperioderna. Tanken är därför att försöka hitta en ny angreppsvinkel på ett tema som det redan forskats mycket på. Förhoppningen är att kunna bidra till den peruanska debatten genom att kasta nytt ljus över decentraliseringsprocessen.

Syftet med studien är att jämföra dialogprocesserna i den auktoritära och den demokratiska nationella kontexten. Vilka resultat har de två vitt skilda decentraliserings- och deltagandereformerna fått i lokalsamhället? Återspeglas statens syfte (klientelism kontra demokratisering) i utfallet i lokalsamhället eller tenderar de deliberativa arenorna, oavsett sitt ursprungliga syfte, att cementera rådande maktstrukturer?

På empirisk nivå kommer jag att undersöka om man genom dialogprocessen lyckats uppnå konsensus utan att det övergått i strategiskt planerande och manipulation. Och vidare om de ledande aktörerna i dialogprocessen har lyckats skapa en diskursiv jämlikhet i en kontext av ojämlika maktstrukturer. Jag kommer också försöka ta reda på om grupprepresentationen kunnat förenas med ett deliberativt ansvar inför alla, samt om konflikter och intressemotsättningar kunnat lösas på ett tillfredsställande sätt.

Jag anser att mina frågeställningar är relevanta både på ett teoretiskt och ett empiriskt plan. På den teoretiska nivån finner jag det angeläget att problematisera begrepp som tenderar att idealiseras i den rådande diskursen. Detta ämnar jag göra genom att analysera ett empiriskt exempel.

3. METOD

Bakgrunden till valet av frågeställningar och fall är min tidigare mfs-studie som handlade om effekterna av en dialogprocess på organiseringen bland marginaliserade grupper på den andinska högplatån. Studien genomfördes i ett distrikt som karaktäriseras av en ovanligt stark bondeorganisation jämfört med andra peruanska distrikt. Trots dessa goda förutsättningar hade dialogprocessen inte lett till önskade resultat i termer av utveckling och demokratisering.

I föreliggande studie, som ju behandlar en liknande problematik, har jag därför valt en provins där de grundläggande förutsättningarna vad gäller tidigare organisation varit betydligt sämre. Provinsen Huanta har varit hårt drabbad av det politiska våldet. Där föddes tidigt en form av självförsvarskommittéer (*Comités de autodefensa*) som kämpade mot gerillan, vilka senare blev viktiga allierade för Fujimori i kampen mot gerillan. Anledningen till valet av fall är att jag vill problematisera debatten kring decentraliseringsreformer och peka på lokala faktorer som är avgörande för resultatet. I den peruanska debatten lyfts tre–fyra framgångsrika exempel på deltagandedemokrati ständigt fram, vilket ger intrycket att lösningen är att resterande distrikt, över tvåusen till antalet, följer deras exempel.

Syftet med studien är alltså att analysera deliberativa arenors resultat på lokal nivå genom att jämföra två olika decentraliseringsreformer med olika syften (auktoritärt/demokratiserande). Jag försöker därmed fånga dualismen i hur de å ena sidan utformas av staten och å andra sidan hur människor uppfattar dem på lokal nivå. Studien baseras på ett två månader långt fältarbete i provinsen Huanta. Framförallt kvalitativa forskningsmetoder har använts. Anledningen till att använda ett kvalitativt förhållningssätt hänger samman med forskningsfrågorna, som kräver en metod som fångar mening, processer och erfarenheter på ett kontextualiserat sätt. Jag söker svaret på mina frågor på framförallt en diskursiv nivå, och denna är hur olika aktörer har uppfattat dialogprocesserna. Vissa avsnitt kommer dock in på en mer empirisk, organisatorisk nivå, och detta för att kunna belysa vissa aspekter som är centrala när man söker besvara frågeställningarna. Att studien rör sig på en diskursiv nivå innebär att utgångspunkten är subjektiva intressen, det vill säga det som människor själva uppfattar som angeläget. Jag problematiserar därmed inte olika former av latent konflikter, eftersom det är alltför svårhanterligt på en empirisk nivå.

Fallstudien bygger på två metoder: intervjuer och skriftliga primär- och sekundärkällor.

3.1 Intervjuer

Samtliga intervjuer har genomförts som öppna konversationer för att på bästa sätt kunna fånga människors erfarenheter. Informanterna har i de flesta fall börjat med att tala fritt om ämnet, därefter ställdes frågor för att komplettera informationen. Det har medfört att jag fått en bra bild av vad människor anser viktigt och de centrala problemen och händelserna utifrån olika perspektiv. I de flesta intervjuer har bandspelare använts. Flertalet intervjuer genomfördes på spanska, men några gjordes på quechua. I dessa fall fick jag hjälp av en tolk, Ponciano del Pino. Jag har gjort totalt 49 intervjuer med personer med olika bakgrund: vanliga människor, politiker, tjänstemän i provinsen och från statliga institutioner, anställda inom NGO:s etcetera. Urvalet av intervju-personerna har till en del gjorts genom snöbollsmetoden, det vill säga att vid varje intervju fråga informanten vilka personer denne tror kan vara intressanta att intervjua, och därefter gå vidare till dessa. Rekommendationerna har ofta rört personer som har mycket kunskap om och har varit involverade i dialogprocessen. Min uppfattning är att dessa personer (som oftast tillhör den huantinska eliten) har tenderat att överdriva betydelsen, i både positiv och negativ bemärkelse, av processen. För att få en större balans har jag därför försökt prata med vanliga människor på marknaden, i byarna samt på olika institutioner. Dessutom har jag intervjuat journalister och även forskare som gett en betydligt mer distanserad och avdramatiserad bild.

Att utgå från informanternas versioner är i det här fallet förenat med två reliabilitetsproblem: dels vad gäller tidsaspekten och dels det faktum att enskilda personer inte alltid ger uttryck för organisationens officiella uppfattning. I vissa fall har det inte funnits skriftliga primärkällor att tillgå och i andra fall har jag inte kunnat lägga ner den tid och de resurser som krävts för att få tag på dokumenten. När det gäller tidsaspekten utgör den alltid ett problem i intervjuer. Upplevelser av händelser förändras med tidens gång, vilket minskar reliabiliteten i materialet. Jag har försökt hantera detta på två sätt: dels genom att ha det i åtanke vid analysen av intervjuerna och dels genom att använda andra primärkällor. Jag har till exempel använt en intern utvärdering om olika aktörers syn på dialogprocessen, som NGO:n SER gjorde 1999.

Intervjueffekten, det vill säga min identitet som kvinna och utlänning, har även påverkat hur mycket information människor har varit villiga att ge och hur uppriktiga de

har varit i sina svar. De flesta informanter har tenderat att idealisera dialogprocessen till en början. Detta beror troligtvis på att det vid många tillfällen kommit folk utifrån för att ställa frågor, inte sällan kopplade till möjligheter till biståndsprojekt. Våldsepoken har även lämnat efter sig en rädsla, särskilt bland landsbygdsbefolkningen, för att kritisera och tala öppet. Jag fick ofta en känsla av att dessa grupper tenderade att svara som de trodde att det förväntades av dem. I dessa fall har jag i ännu större utsträckning försökt att inte styra intervjuerna, utan enbart lyssnat till deras berättelse, oavsett om denna varit av högsta relevans för studien eller ej. Detta tillvägagångssätt har gett upphov till ett rikt intervjumaterial, både på bredden och på djupet. Vid sidan av intervjuerna tillkommer ytterligare en informationskälla, nämligen de informella samtalen med olika personer, antingen på IEP, eller med människor som på något sätt varit inblandade i de politiska processerna i Huanta. Utan bandspelare har det dock varit svårt att dokumentera informationen. Därför får dessa vittnesmål enbart stå som ett komplement till andra källor.

3.2 Skriftliga källor

Skriftliga primär- och sekundärkällor har varit viktiga för att kunna få en sammanhängande bild av dialogprocesserna. Till skillnad från intervjumaterialet som ofta är ett uttryck för personliga övertygelser, är olika former av skriftliga källor uttryck för institutioners officiella versioner. I studien används huvudsakligen tre olika slags skriftliga källor: utvecklingsplaner, officiella och interna dokument från NGO:s samt sekundärkällor från IEP eller peruanska universitet. Att arbeta med skriftliga primärkällor på den peruanska landsbygden är dock förenade med flera svårigheter eftersom arkiven är bristfälliga.

3.2.1. Primärkällor

Den ursprungliga tanken var att använda protokollen från de olika arbetsgrupperna i dialogprocesserna för att jämföra dem med de slutliga utvecklingsplanerna och informanternas utsagor. Flera veckor lades ner på att söka tillstånd och att söka i provinsens arkiv. I provinsens arkiv tillämpas dock ingen arkiveringsprincip överhuvudtaget, vilket gjorde det närmast omöjligt att få tag på protokollen. Den komplicerade arkivsituationen medförde att jag, av praktiska skäl, tvingades använda alternativa källor. Dels fick intervjuerna större betydelse och dels har jag använt internt och officiellt material producerat av NGO:n SER. De har dokumenterat

processen väl under den första tidsperioden. Under den andra perioden, då enbart provinsens arkiv varit tillgängligt, har jag därför varit tvungen att använda sekundärkällor. Obalansen i källmaterialet har inneburit en viss snedvridning av de olika avsnittens omfång. Vissa aspekter har därför blivit mer utförligt analyserade i framförallt den första tidsperioden, medan den andra fått en mer knapphändig behandling (särskilt COPREPAZ som inleddes i juni 2006). Ojämnheterna i materialet har inte möjliggjort en systematisk komparation (systematisk komparation i bemärkelsen att de olika elementen ställs mot varandra inom varje aspekt). Metoden har därför enbart kunnat genomföras i begränsad omfattning och på ett mer övergripande plan.

Är då dessa källor tillförlitliga och ger de en trovärdig bild av dialogprocesserna? Få källor producerade för myndigheter och intresseorganisationer har ett tillförlitligt värde eftersom de ofta är skrivna med ett särskilt syfte. När det gäller utvecklingsplanerna föreligger flera tolkningssvårigheter. Som visioner finns det ingenting som säger att de projekt som inkluderats har genomförts. På grund av de kommunikativa svårigheterna har det inte varit möjligt att kontrollera i vilken mån de implementerats, vilket medför att jag helt enkelt problematiserar dem som planer. De har dock framförallt använts för att se vilka personer som deltagit och i vilka roller. Deltagarregistren har relativt hög trovärdighet. Materialet från SER har bidragit till en mer detaljerad bild. En intern utvärdering med långa intervju-utdrag har gett en bra bild av hur aktörerna såg på processen under 90-talet. Syftet med detta dokument var att självkritiskt utvärdera det egna arbetet, vilket ger det större trovärdighet än de officiella dokumenten som NGO'n producerat. De officiella dokumenten som tenderar att idealisera processen, har även de varit viktiga trots tolkningssvårigheterna. Dock framförallt för att kontrollera detaljer där informanternas minne inte anses vara riktigt tillförlitligt.

3.2.2. Sekundärkällor

Jag har använt mig av sekundärkällor för att få en uppfattning om hur andra forskare analyserat ämnet. Dessa källor var viktiga i jämförelsen mellan primärkällorna och informanternas utsagor. Det finns mycket skrivet material om dialogprocessen under den första tidsperioden, men det finns emellertid anmärkningsvärda skillnader mellan dokumenten producerade av NGO's och de som gjorts av oberoende forskare. De senare tenderar att framhäva den auktoritära aspekten i relationen till den centrala regeringen, medan NGO's i högre grad beskriver det som en autonom dialogarena.

Sekundärmaterialet har därför varit betydelsefullt eftersom det tillåtit mig att analysera en aspekt som få informanter i lokalsamhället diskuterat utifrån ett kritiskt perspektiv. Detta hänger samman med att många av invånarna fortfarande är politiska anhängare av Fujimori.

3.3 Bakgrund

Provinsen Huanta är beläget i den norra delen av departamentet Ayacucho. Huanta är uppdelat i sju distrikt med sammanlagt 60 819 invånare (Ávila 2003:111). Provinsen har en varierad geografi med dalområde (ca 2 200 m.ö.h.), högplatåer (ca 4 200 m.ö.h.) samt djungelområden. Den ekonomiska och politiska eliten är koncentrerad till de urbana områdena (se distriktet Huanta på kartan), medan landsbygdsbefolkningen varit exkluderad från de politiska processerna.

60,3 % av befolkningen är jordbrukare och lever på landsbygden, i dalen nära provinsens huvudstad eller på högplatån. Landsbygdsbefolkningen är av indianskt ursprung och talar framförallt quechua medan den urbana befolkningen talar spanska. Fattigdomen är utbredd, 80 % av befolkningen har inte sina grundläggande behov tillfredsställda. På landsbygden är andelen så hög som 92 % (Ávila 2003:112).

Karta över provinsen



3.3.1 Huantas lokala historia

Från och med självständigheten 1821, tog jordägarna den ekonomiska, politiska och kulturella makten över ursprungsbefolkningen genom att ta kontroll över marken. Vissa inflytelserika familjer kunde kontrollera en hel provins. Bergsregionerna var så avlägsna att godsägaren, *el hacendado*, kunde styra området utan inblandning från den centrala regeringen i Lima. Haciendasystemet byggde på patron-klientrelationer, det vill säga en hierarkisk relation präglad av ojämlikhet, asymmetriska utbyten och personliga relationer (Genberg 2004:42). Jordreformen 1972–1976 innebar slutet för haciendasystemet. I frånvaron av jordägarna skapades ett tomrum i makten, vilket föranledde militärregimen att utse borgmästare och andra politiska förtroendeuppdrag bland sådana grupper som poliser och militärer (Degregori et. al. 1998:32–39). Under början av 80-talet ökade Sendero Luminosos närvaro och sammandrabbningarna mellan gerillan och militären. Mellan 1983–1990 dödades 3,68 % av den huantinska befolkningen av både gerillan och militären (Ávila 2003:114). Det var den indianska befolkningen i bergsområdena som drabbades hårdast av det politiska våldet. Det provinsiella styret försvårades till följd av Sendero Luminosos strategi att mörda politiska representanter som stod i vägen för Senderos politiska projekt att skapa en ”ny stat”. Under denna period spelade staten en viktig roll genom sin militära närvaro. Det institutionella tomrummet i det civila styret medförde att militärerna kom att ta över makten och utgöra staten i Huanta. Förutom det civila styret har våldsepoken även medfört att det civila och politiska samhället praktiskt taget upphört att existera. Konsekvenserna av det politiska våldet var fatala för de sociala nätverken och den existerande organisationen bland landsbygdsbefolkningen. De sociala rörelserna har därför, till skillnad från i andra delar av landet, inte funnits eller så är de mycket svaga. Även de politiska partierna dog ut. I valen 1995 presenterade sig flertalet av borgmästarna som självständiga (Ávila 2002:586).

La mesa de concertación uppstår i samband med att Sendero Luminoso förlorar sin politiska och militära makt i provinsen år 1995. Från och med 1992 hade statliga institutioner och NGO:s strömmat in för att återuppbygga provinsen efter våldsåren. Det fanns dock ingen koordination mellan insatserna, vilket ledde till duplicering och ineffektivitet. År 1995 vinner den oberoende gruppen *Paz y Desarrollo* (Fred och utveckling) valet under Milton Córdovas ledning. Det var en grupp välutbildade ungdomar, som för första gången gav sig in i politiken. I deras politiska program sade de sig vilja modernisera provinsen genom ”teknisk effektivitet och folkligt deltagande” (SEPIA 1999:590).

På ett tidigt stadium introducerar NGO:n SER (*Servicios Educativos Rurales*); idén att skapa en dialogarena, en *mesa de concertación*, som hade till uppgift att organisera det kaotiska samarbetet mellan statliga institutioner och NGO's med hjälp av folkligt deltagande. Dialogprocessens syfte var att ta fram en strategisk utvecklingsplan för provinsen. Invånarna integrerades i olika former av konsultativa arrangemang där de tillfrågas vilka behov som finns. 1997 ratificeras den strategiska planen. Då närmar sig dock valen på nytt och den här gången lanserar sig Córdova med Fujimoris parti "*Vamos vecino*", vilket leder till ett ifrågasättande som får konsekvensen att dialogarenan alltmer betraktas som en politisk arena där en mindre grupp profilerade sig politiskt. År 2001 sker två avgörande händelser som kommer att få stor inverkan på dialogarenan: Fujimoris regim faller och Córdova avlider. Den nationella demokratiseringsprocessen inleds och dialogprocesser blir nationell politik. I Huanta finns det dock ingen aktör som driver processen, istället blir det alltmer stängt och byråkratiserat. År 2003 skapas den deltagande budgeten som därmed kommer att bli den avgörande dialogprocessen i provinsen. Det handlar dock om en begränsad arena för att diskutera hur en del av den provinsiella budgeten ska fördelas. 2006 skapas ytterligare en dialogarena, COPREPAZ (*Consejo Provincial de Reconciliación y Paz*), som en del av sanningskommissionens rekommendationer för att återuppbygga samhället efter våldsepoken.

4. 1996-2001 – DIALOGARENAN UNDER EN AUKTORITÄR REGIM

Dialogprocessen inleddes i en kontext av en auktoritär regim som använde folkligt deltagande som en strategi för att implementera strukturanpassningsprogram och utöka sin kontroll över samhället. Huanta var en prioriterad pacificeringszon i mitten 90-talet vilket medförde en stor närvaro av statliga och privata institutioner. Dialogprocessen utgjorde ett ambitiöst försök att koordinera insatserna och skapa en långsiktig utvecklingsplan med lokal förankring. Den klientelistiska hanteringen av de statliga sociala programmen motverkade dock uppkomsten av horisontella organisationer och folkligt inflytande eftersom de lokala ledarna försökte alliera sig med den centrala regeringen. Det var dock inte enbart en relation påtvingad ovanifrån; folket gav sitt outtalade stöd till ledarna på central och provinsieell nivå, vilket skänkte legitimitet åt dialogprocessen. Men klientelismen i detta beroendeförhållande underminerade emellertid den demokratiska aspekten.

4.1 Maktrelationer och konflikter

Dialogprocessen har introducerat en ny politisk diskurs, där jämlikhet och demokrati är centrala komponenter. Bakom dialogdiskursen fanns dock maktrelationerna och konflikterna mellan olika grupper kvar. I grunden byggde dialogprocessen på en allians mellan *Paz y desarrollo*, NGO's, de statliga institutionerna under Fujimori samt vissa distrikt. Fram till 1995 styrdes Huanta av det militära högkvarteret, och fram till år 2000, då högkvarteret lades ner, hade det en implicit makt. Den centrala staten var även närvarande genom sina infrastrukturella investeringar. Investeringarna var en strategi för att kombinera en form av inklusion och social demokratisering med ett auktoritärt politiskt system. Att upprätta direkta relationer med byar, utan representativa ledares inblandning, var också en taktik för att atomisera och fragmentera det representativa politiska systemet. Córdova hade dock goda, personliga kontakter med institutioner som PAR, PRONAA och FONCODES som låg direkt under presidentministeriets kontroll och som gjorde stora investeringar i Huanta under 90-talet. Kontakterna medförde att provinsen kunde förhandla med de statliga institutionerna och därmed i viss utsträckning återföra makten till provinsiell nivå (Degregori et. al. 1998:37).

Från 1993 till 2002 ökade provinsens budget från 6 miljoner soles/år till 43 miljoner. Under nästföljande mandatperiod sjunker budgeten återigen (Arieta 2006:29). Investeringarna i provinsen kom att uppfattas som ”borgmästarens investeringar”, vilket gav legitimitet (Artemio Sánchez Portocarrero 2006:07:03). Ett ytterligare sätt att stärka legitimiteten var att alliera sig med vissa distrikt på högplatån. Distrikten fick hjälp med transport, mat och information om när mötena skulle hållas. Ett exempel är Santillana där borgmästaren tillhörde *Paz y Desarrollo*. Flera avlägsna distrikt exkluderades dock, några på grund av det geografiska avståndet (bl.a. Ayahuanco) och andra av politiska skäl. I Llochegua hade till exempel borgmästaren Emilio Ccente Solier tidigare stöttat oppositionen i provinsen. Många gånger fick de inte ens reda på när mötena skulle hållas och om de underrättades tvingades de gå den ca 8 timmar långa vägen till fots (Paulino Aucatoma Huaman 2006:07:03). Det tyder på att man försökte försvåra deltagandet för vissa representanter, vilket medförde större tidsmässiga och ekonomiska kostnader. Konsekvensen blev ofta att dessa distrikt avstod från att delta.

En annan viktig aktör är NGO's som delvis bidrog till att skapa den institutionella basen för att kunna förhandla med de statliga institutionerna. Investeringarna ökade även från internationella NGO's; från 1993 till 2002 hade investeringarna ökat från 3 % till 10 % av provinsens totala budget (SER 2006:20). Det gav NGO's inflytande. José Tavera (SER)

framhäver dock att det var provinsen som tog på sig ledarskapet för processen (2006:08:02), till skillnad från politikerna som hävdar att NGO's hade kompetensen och informationen om processen. Även om de flesta erkänner att NGO's har gjort en viktig insats på många områden finns det även en omfattande kritik. De lämnade till exempel sällan kvar informationen eller sina undersökningar. (Amador Barbossa 2006:07:22). Oscar Tutaya Torres (kommunfullmäktige 1996-2001), menar att NGO's tenderade att följa sin egen agenda och sina egna behov. De hade inga skyldigheter gentemot provinsen. Vissa NGO's som t.ex. CARE hade stora finansiella resurser och anställde personer som arbetade med dialogprocessen inifrån det provinsiella styret. Den vice borgmästare 1998-2001, var till exempel samtidigt anställd av CARE (2006:06:22). Kritiken tyder på att de anställda inom provinsen i vissa fall upplevde att NGO's utövade makt genom sina resurser. Det tycks dock finnas en stor medvetenhet och mistänksamhet gentemot NGO's syften, vilket uttrycks i ibland ogrundade anklagelser om att NGO's skulle ha utnyttjat sina "inflytelserika positioner" för att driva egenintressen, det vill säga få finansiellt stöd från internationella biståndsaktörer och där enbart en liten del uppfattas ha tillfallit lokalsamhället. Detta tyder på att NGO's var framgångsrika när det gäller att påverka de institutionella procedurerna, även om det i efterhand gett upphov till kritik. Enligt Bachrach och Baratz är det en form av "mobilization of bias", ett sätt att utöva makt, som systematiskt gynnar vissa grupper på bekostnad av andra grupper. Utan att ta sig uttryck i en observerbar konflikt har oppositionens krav nästan omärkbart hindrats från att komma in på de relevanta beslutsfattande-arenorna. I praktiken är detta en form av icke-beslut som tenderar att dölja former av latent konflikter (Lukes 2005:22). Deliberationen övergår då oftast till former av strategiskt manipulerande enligt en hegemonisk logik.

4.2 Konsensus eller dominans inifrån – vilken agenda drivs?

Det finns tydliga tecken på att de inflytelserika aktörerna i provinsen varit ovilliga att ge upp sin makt, vilket gjort det omöjligt att upprätthålla en deliberativ process. Enligt Schattschneider är dock alla politiska organisationer partiska genom att de exploaterar vissa konflikter och undertrycker andra. NGO's, staten och medborgarna tenderar att uppfatta dialogprocessen på olika sätt. Utifrån NGO's perspektiv har det handlat om strategisk planering och deltagande, utifrån provinsens perspektiv om att effektivisera det lokala styret och utifrån medborgarnas perspektiv om ekonomiska rättigheter. Det är dock NGO-

perspektivets värderingar och institutionella procedurer som har kommit att prioriteras i störst utsträckning, medan andra intressekonflikter aldrig nått de relevanta beslutsfattande-arenorna.

4.2.1 NGO's perspektiv – folkligt deltagande och strategisk planering

Utifrån NGO-perspektivet har det folkliga deltagandet ett egenvärde ur demokratisk synvinkel. Deltagandet ses även utifrån ett effektivitetsperspektiv: genom att engagera människor i olika utvecklingsprocesser anses en större långsiktighet uppnås. Många NGO's stannar dock vid att se deltagandet som ett egenvärde. Som till exempel Javier Torres, ordförande för organisationen SER, uttrycker det: ”Vi insisterade alltid på att det folkliga deltagandet var det allra viktigaste, att folk skulle delta och bestämma och punkt slut. Där befann vi oss. Predikanter för det folkliga deltagandet. (2006:08:08). Javier Torres berättar att inom NGO-världen diskuterades Habermas och den offentliga sfären mycket vid den här tidpunkten. Detta tyder på att NGO's i mitten av 90-talet var influerade av en inflytelserik diskurs där deltagande och deliberation likställdes med demokrati. Alejandro Laos (nationella *mesa de concertación*) är kritisk till detta synsätt och anser att ”ett av de främsta problemen med dialogprocesserna, var tendensen att se det folkliga deltagandet som själva målet. Den stora utopin var nästan att medborgarna skulle ersätta staten. På så vis skulle saker och ting bli rättvisare. Jag tror att vi blivit påverkade av alltför utopiska visioner” (2006:08:09). Problemet med detta synsätt var att det inte förankrades i den svåra verkligheten, där invånarna led av akuta materiella och organisatoriska problem när de återvände till sina hembyar efter 15 år av politiskt våld. Enligt NGO's var dialogprocessen lösningen på dessa problem. De började därför arbeta med kapacitetsutveckling för att stärka den fattiga befolkningens förmåga till ledarskap och strategisk planering. Kapacitetsutvecklingen bygger på en kritik mot statens traditionella utvecklingssyn, där infrastrukturella projekt prioriteras. Enligt vissa informanter har kursverksamheten varit positiv, medan flertalet framhäver att den kursverksamhet som bedrivits inte gett konkreta resultat i form av minskning av fattigdomen. Enligt Alejandro Laos är det problematiskt att vissa NGO's som till exempel SER arbetar enbart med kapacitetsutveckling, när det endast borde vara en del av en större strategi. Att anordna kurser där invånarna får lära sig hur en kommun fungerar och hur man skapar en strategisk långtidsplan är inte tillräckligt för att skapa förändring. Han menar att invånarna måste få riktiga redskap för att utveckla sin jordbruksproduktion. Anledningen till att invånarna trots detta närmar sig NGO's är att de vet att det finns resurser där. (2006:08:09).

Åsikterna ovan reflekterar på vilket sätt böndernas intressen har exkluderats från dialogprocessen. Arbetsformerna har istället kommit att definieras av NGO's. Inhemska

NGO's är beroende av utländska biståndsmedel, vilket medför att verksamheten anpassas efter internationella biståndstrender. Det är idag viktigt att kunna visa upp att projekten är folkligt förankrade i strategiska långtidsplaner som tagits fram genom deltagande processer. Enligt Artemio Sánchez medförde detta att flera NGO's försökte manipulera processen och inkludera de egna projekten i planen genom att presentera dem som folkligt krav. (2006:07:03).

Medan dessa projekt ofta har finansierats har andra projekt som varit uttryck för folkliga krav inte implementerats. Projekt för jordbruksutveckling är ett sådant exempel. (Coronel 2006:07:22). Det folkliga deltagandet har därmed framförallt varit begränsat till projekt och aktiviteter som inte bidrar till en substantiell förändring för majoriteten av invånarna på landsbygden.

4.2.2 Invånarnas perspektiv – ekonomiska rättigheter

Huanta socio-ekonomiska, kulturella och geografiska mångfald medför att dialogprocessen uppfattas på många olika sätt beroende på klass och etnisk tillhörighet. Dialogprocessen har integrerat framförallt den urbana och zonen och dess närområden där invånarna kunde använda arenan för att knyta kontakter och profilera sig politiskt. Enligt en tjänsteman var dialogprocessen ”en arena där man kunde utveckla sina ledaregenskaper och få ökat självförtroende. En arena där man fick erfarenhet” (Albino Araujo Gonzales 2006:07:25). För bönderna på högplatån var deltagandet betydligt mer krävande på grund av de ekonomiska, informativa och geografiska begränsningarna. Från vissa delar av provinsen tar det tio timmar att vandra till Huanta. Befolkningen på högplatån tenderar dels att missuppfatta dialogprocessen och dels att endast förknippa deltagandet med möjlighet till ekonomiskt stöd. Vid ett besök i byarna på högplatån noterades att många personer som deltagit missuppfattat vilket möte de varit på. De minns att de sett olika politiska ledare som informerat om olika teman. Enligt SER:s interna utvärdering från 1997 förstår många personer inte ens innebörden av dialogprocess (*concertación*), utan sammanblandar den med den liknande termen på spanska, koncentration (*concentración*). Detta hänger samman med att en majoritet av befolkningen är quechua-talande, medan dialogprocessen framförallt förts på spanska (1997:21).

Borgmästaren i Santillana (1996–2002) hade uppfattningen att ”*la mesa* var en arena där institutioner med stora finansiella resurser som Care stöttade oss[...] De var specialister, antropologer och ekonomer och de kom från andra länder och för att lära oss vad politik är och hur man ska arbeta med dialogprocesser” (2006:07:02). Beskrivningen tyder på att

informanten har upplevelsen av en vertikal relation där kunskap och ekonomiska resurser utgör barriärer för att en jämlik dialog ska uppstå. Möjligheterna att uppnå ekonomiska resurser är dock den främsta orsaken som anges för att delta. I SER:s utvärdering framgår det att flertalet av invånarna på högplatån definierar sitt strategiska intresse som jordbruksutveckling, dvs. utveckling av infrastruktur, teknisk assistans och stöd för kommersialisering (1997:23-5). Under perioden 1996-98 var det dock enbart 2% av den provinsiella budgeten som satsades på jordbruksutveckling (SER 2006:19).

Enligt Germán Analla (f.d. bondeledare): ”Folk tröttnade, från högplatån har de inget förtroende längre, mer ord än handlingar. De åker för att representera sin by, med kunskap om sin by. Byborna har hjälpt till att betala resan. När de kommer tillbaka måste de ha någonting med sig, som när man åker för att handla till sin familj. Om man kommer utan någonting blir det svårt att samla ihop pengar till nästa resa” (2006:07:25). Analla verkar inte ha uppfattat den deliberativa aspekten av deltagandet. Vilket enligt flera NGO's är ett vanligt fenomen och beror på en brist på kapacitetsutveckling. José Távora (SER) hävdar att det från början var klart att dialogprocessen inte handlade om olika sektors krav, utan om att skapa en unik vision (2006:08:02). I praktiken ser invånarna mötena som ett tillfälle att ansöka om stöd från borgmästaren, eller att skapa kontakter med externa aktörer. Enligt en enkätundersökning om vilken som är borgmästarens främsta roll svarar 83,6 % av de tillfrågade att det är att genomföra byggprojekt, 8,2 % svarar att det är att vara demokratisk och endast 0,6 % svarar att det är att främja folkligt deltagande. Den demokratiska aspekten av borgmästarens roll är enligt Ávilas undersökning tydligt underordnad den materiella. I denna kontext menar Ávila att det är svårt att tillämpa en deliberativ demokrati. Det är troligare att det växer fram *brokers*, som exempelvis Córdova (ledare för *Paz y desarrollo*) som drivs av ett egenintresse snarare än att han representerar ett kollektiv (2002:597).

4.2.3 Politikernas perspektiv – good governance

De ledande politikerna inom *Paz y desarrollo* hade ett perspektiv där utveckling likställdes med att på ett kostnadseffektivt sätt bygga ut infrastrukturen i provinsen. Detta är ett vanligt perspektiv bland myndigheter och institutioner som likställer folkligt deltagande med gratis arbetskraft. Det brukar sägas att ”kommunen bidrar med materialen och byn med arbetskraft” (Távora 1999:15). I Huanta gick de politiska ledarna ytterligare ett steg och definierade deltagande som konsultationer om byarnas behov utöver gratis arbetskraft. Deltagande sågs med andra ord som ett sätt att öka effektiviteten, reducera kostnaderna och koordinera resurserna. Enligt Romeo Grompone präglades *Paz y Desarrollo* av ett anti-politiskt

ledarskap, där effektivitet prioriterades så till den grad att det medförde kompromisser med demokratiska principer (Tavara 1999:6). Mot den bakgrunden kan dialogprocessen ses som en pragmatisk strategi för erhålla ekonomiskt stöd för provinsen och öka den egna legitimiteten. Dialogprocessen var för ledarna inom *Paz y desarrollo* ett sätt att profilera sig politiskt och yrkesmässigt. Under andra delen av 90-talet hade Córdova, mycket tack vare dialogprocessen, blivit den viktigaste politikern i departementet, med ambitionen att bli parlamentariker (Ávila 2002:597).

Prioriteringen mellan effektivitet och demokrati ställs tydligt på sin spets under den andra kandidatperioden då kritiska röster alltmer marginaliseras från dialogprocessen och borgmästaren allierar sig med auktoritära politiska krafter. För att kunna upprätthålla den interna enheten förlorar därmed processen sin sociala mobiliseringskraft.

4.2.4. Att skapa en gemensam vision i en kontext av konflikter

Att skapa gemensamma utvecklingsplaner förutsätter, enligt Remy, två saker. Dels att planering inom ett kortare tidsperspektiv, förknippade med större potentiella konflikter, utesluts. Dels bygger det på en kommunitär tanke: att det lokala samhället kan enas kring ett projekt. Sökandet efter gemensamma projekt utesluter dock möjligheten att olika grupper definierar sina intressen på olika sätt, och att dessa sedan kanaliseras genom demokratiska processer (Remy 2005:172-3). Det huantinska samhället har ända sedan jordreformen 1972 präglats av konflikter på olika nivåer. Med gerillans ökade närvaro under 80-talet förstärktes motsättningarna både inom och mellan byarna eftersom invånarna var tvungna att välja sida (Ponciano del Pino 2006:07:23). När våldet upphörde började konflikterna komma upp till ytan, allt detta i takt med att militären släppte sin kontroll. Isabel Limasna berättar om svårigheterna i sitt arbete i kommunfullmäktige: ”vi har velat göra mycket saker, men det går inte eftersom det finns så mycket misstro. Människor känner fortfarande smärtan, så många som har förlorat sin pappa eller sin son, tre eller fyra på samma gång. De lever med smärtan inombords, med ett inre sår som gör att det inte finns något uppriktigt förtroende” (2006:07:23). Detta har tagit sig uttryck i en konkurrens om makten mellan olika ledare på landsbygden (t.ex. ordföranden i byn, *teniente gobernador*, delegerade borgmästare och ordföranden för kvinnokommitten). När ”ledaren” bjöds in var det vanligt att sex personer dök upp och konkurrerade sinsemellan om vem som representerade sin by (Javier Torres 2006:08:08). Det finns också intressekonflikter mellan olika grupper. Medan böndernas strategiska intresse är kopplat till jordbruksutveckling går större delen av resurserna i den urbana zonen till infrastruktur som skolor, sjukhus, vägar etcetera. Motsättningarna medför

svårigheter att nå konsensus, vilket begränsar vilka frågor som kan diskuteras. Det enda som återstår är frågor som inte utmanar elitens makt. Enligt Eloy Robles (ord. *Frente defensa*), är det omöjligt att komma överens om sådant som bidrar till förändring (2006:07:28). Detta har hanterats på olika sätt. Ett sätt har varit att inkludera vissa krav, som sedan ”faller bort” när planen uppdateras (Santiago Mercado 2006:06:17). Ett annat sätt är att exkludera vissa verkligen ”hotande” frågor som till exempel det politiska våldet. Enligt Fernando Romero var tystnaden och den strategiska planeringen det enda sättet att hantera den här frågan (2006:08:09). En bidragande orsak var att militären och polisen deltog på mötena vilket enligt Germán Analla Rojas (f.d. bondeledare) skapade en rädsla bland människor att uttrycka sina åsikter (2006:07:25). Javier Torres menar att det inte var förrän år 2000, då det politiskt–militära kommandot i Ayacucho lades ned, som människor började öppna sig på allvar (2006:08:08). Rädslan rörde även myndigheter i allmänhet. Enligt Santiago Mercado vågade bönderna sällan ifrågasätta provinsens budget på projekt som genomförts i deras byar, trots att de upplevde att projekten var överdrivet kostsamma. De personer som ifrågasatte blev ofta aggressivt bemötta och inbjöds därefter inte på nästa möte (2006:06:17). Skapandet av konsensus har därmed varit ett sätt att täcka över latent konflikter, istället för att hitta institutionella former för att kanalisera dem på ett politiskt plan. Samtidigt är det viktigt att lyfta fram fördelarna med den strategiska planeringen. Enligt vissa informanter upplevdes det som en demokratiserande process eftersom det för första gången skapats en arena där alla invånarna kunde delta och där provinsens prioriteringar tydliggjordes. Problemet var dock att för att kunna implementera de strategiska planerna var provinsen beroende av externa aktörer. I Iguain (ett distrikt på högplatån) är till exempel visionen att det 2010 inte ska finnas någon analfabetism och jordbruksproduktionen ska ha ökat genom tillgång till lämplig infrastruktur och teknik. Alla ska ha tillgång till vatten, avlopp och elektricitet (2001:19). I planen har styrkor, möjligheter och hot sammanställts. Styrkorna är bland annat intresse från ledarnas och basorganisationernas sida att planera och att skapa en dialog, en befolkning som deltar aktivt i projekt som gynnar allmänintresset samt en inställning hos ungdomarna att komma vidare (2001:23). Möjligheterna är till exempel ökad efterfrågan på jordbruksprodukter, utveckling av turismen och närvaro av statliga och privata institutioner (2001:21). Hoten är bland andra politisk instabilitet som påverkar sociala program, terrorismen, klimatrelaterade hot, instabila marknader och låga priser på jordbruksprodukter (2001:22). Att lägga ansvaret på externa faktorer kan vara ett sätt för inflytelserika grupper att undvika att bli ifrågasatta. Men det är sant att många avgörande faktorer, som priset på jordbruksprodukter, bestäms av

transnationella ekonomiska strukturer som är omöjliga att påverka genom fragmenterade, lokala dialogprocesser.

4.2.5 Att ersätta politiska organisationer med NGO's

Strävandet efter konsensus har bidragit till en anti-politisk diskurs, där man tar avstånd från allt som förknippas med konflikt och ideologi. Politiken och partierna förknippas med korruption och egenintresse. Tekniska lösningar på konkreta problem anses ge upphov till ett mer rationellt, effektivt styre än politiken. Det har kommit att innebära att NGO's delvis ersatt fackliga organisationer och politiska partier. Enligt José Coronel är det problematiskt att många ledare i provinsen fått sin erfarenhet genom kapacitetsutbildningar och seminarier som NGO's anordnar, och inte i politiska och fackliga organisationer. I dessa organisationer krävs det nämligen mer horisontella relationer, deltagarna får lära sig att hantera motsättningar och majoritetsomröstningar. Den formen av politisk skolning går inte att ersätta med kapacitetsutveckling (2006:07:22). Enligt Schönleitner handlar kunskapsproblemet i dialogprocesser om bristen på grundskoleutbildning, som medför att experter ofta får framträdande roller. Bristen på formell utbildning skulle kunna kompenseras genom den form av politisk skolning som Coronel förespråkar. Men detta skulle emellertid kräva deliberativa former som är anpassade till att hantera intressekonflikter och majoritetsomröstningar. Deliberation behöver inte nödvändigtvis vara apolitisk, men den kräver att ideologiska ståndpunkter är tydligt förankrade i partiprogram. Om politiska organisationer skulle kunna integreras i dialogprocesser i högre grad skulle man även komma åt kunskapsklyftorna eftersom deras representativitet som förtroendevalda skulle ge dem legitimitet.

I dialogprocessen deltog inte politiska partier och det fanns en outtalad distans gentemot politiken. Istället har NGO's kommit att ta på sig rollen som företrädare för de "fattigas röst", vilket medför en risk att underordnade gruppers krav på förändring demobiliseras. Enligt Eloy Robles har NGO's en passiviserande effekt på folket genom att de erbjuder olika förmåner och projekt som medför att människor anpassar sig till rådande omständigheter (2006:07:28). Amador Barbossa anser att stora NGO's som CARE hade en paternalistisk attityd, de erbjöd ekonomisk ersättning för resor och utebliven arbetsinkomst, lunch etcetera. Det gjorde att folk deltog för att få mat snarare än för att de var intresserade av kurserna. Samtidigt måste det framhävas att det var ett sätt att möjliggöra att den fattiga befolkningen deltog, eftersom de själva skulle ha svårt att betala resor. Enligt Schönleitner är det dock inte säkert att det är positivt för människor att delta i olika former av deliberativa arrangemang och

kapacitetsutvecklingar eftersom det tar ledarnas tid och resurser i anspråk. Och dessa medel skulle då istället kunna användas till att mobilisera medlemmar till radikalare aktiviteter.

4.3 Representation och deltagande

Fujimoris politik har präglats av försök att fragmentera den civila och den politiska representationen. I valet 1995 höjde han barriären för att få skriva in politiska partier, vilket medförde att få nationella partier lyckades registrera sig. Istället presenterade sig självständiga individer, så kallade *independientes*, som kandidater. De framhävde sitt avståndstagande från den traditionella politiken och lyfte fram sitt tekniska ledarskap. Fujimori representerar denna tendens i sin allra mest apolitiska och auktoritära form. I frånvaron av starka politiska partier i Huanta utformades dialogprocessen som en form av ”föreningsdemokrati” där representanter från civilsamhället såväl som statliga institutioner deltog. En effektiv deliberation är därmed beroende av existensen av ett välorganiserat, pro-demokratiskt civilsamhälle som är representativt för olika sociala grupper. Men våldsepoken har ju tyvärr medfört att civilsamhället och de sociala nätverken slagits sönder. Fujimoris klientelistiska sociala program har visserligen bidragit till att skapa organisationer, men dessa befinner sig i ett direkt beroendeförhållande till staten på lokal och central nivå. Martin Tanaka har gjort en intressant undersökning i Peru, som visar att deltagande i civilsamhället inte har någon direkt relation till utvecklandet av demokratiska attityder. De som deltar i sociala organisationer visar tvärtom större tolerans för auktoritära värderingar än de som inte deltar (2001:23).

Två organisationer som har haft viktiga roller i dialogprocessen är: Kvinnokommittén (*Clubes de madres*) och *Llacctanchikta Ccatarichisun* (knuten till World Vision). Organisationernas gemensamma nämnare är att de befinner sig i någon form av beroendeställning till offentliga eller privata institutioner. Enligt Alejandro Laos är det problematiskt eftersom det inte är den sortens civilsamhälle som främjar demokratisering och samhällsförändrande processer (2006:08:09).

4.3.1 Kvinnokommittén

Kvinnokommittéerna är en av de organisationer som uppstått till följd av den ekonomiska krisen. Uppmuntrade av internationella biståndsgivare har de statliga strategierna innefattat deltagande i olika former för att kvinnorna själva skall bidra till att lösa sina försörjningsproblem och samtidigt främja det sociala kapitalet i civilsamhället. Kommittéerna har en viss grad av autonomi, men större delen av dynamiken har styrts av statliga initiativ för att bekämpa fattigdomen. Det är de lokala styrena som i samarbete med kvinnokommittéerna

tar emot mjölk, sädeslag och andra livsmedel (Tanaka och Trivelli, 2002:21). Enligt Santiago Mercado skulle Kvinnokommittén försvinna om livsmedelsprogrammen upphörde. Beroendet av provinsen medför att kommittén implicit är manipulerad; de är till exempel alltid närvarande vid möten och stödjer borgmästarens positioner (2006:06:17). Javier Ávila framhäver dock att dialogprocessen haft positiva konsekvenser för kvinnokommittéerna; den har till exempel bidragit till att konsolidera organisationen på departementsnivå, FEDECMA (*Federacion Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho*). Det har även bidragit till att kvinnor idag deltar i politiken, vilket är ett framsteg i sig (2002:586). Trots den positiva utvecklingen, menar Reneé Palomino Laurente i sin studie av kvinnokommittén i Huanta, har de inte lyckats utveckla en egen agenda. Istället ligger fokuset på distributionen av livsmedel, vilket också skapar konflikter inom organisationen. Det är en sammanslutning utan förmåga att formulera policyförslag, vilket medför att den får en passiv, legitimerande roll på dialogarenan (2003:27). Enligt Marina Vargas (ordföranden i kvinnokommittén) dyker många kvinnor endast upp en gång i månaden när livsmedlen ska distribueras och inte på de ordinarie mötena (2006:06:23). I relation till det lokala styret pågår det ett ständigt förhandlande kring mängden livsmedel som kommittén har rätt till. Deltagandet fokuserar därmed på att kontrollera att distributionen gått till på ett transparent vis. Detta är problematiskt eftersom deliberation kräver att representanterna är ansvariga inför gränsöverskridande grupper i samhället. Kvinnokommittén tycks ha deltagit i dialogprocessen som företrädare för den egna gruppens intressen, vilket inte är önskvärt.

4.3.2. Llacanchikta Ccatarichisun

Llacanchikta Ccatarichisun var den organisation som representerade befolkningen på högplatån. Den är tätt knuten till den evangelistiska NGO'n World Vision som haft en betydande närvaro i regionen de senaste åren. Enligt José Tavera var Llacanchikta Ccatarichisun en inflytelserik aktör eftersom det var den enda gruppen som hade finansiella resurser och som kunde anställa mycket personal samt föreslå och genomföra projekt i samarbete med provinsen, något som andra mindre institutioner hade haft svårt att finansiera (2006:08:02). Under 90-talet hade organisationen ett gott anseende, men kritiken har vuxit allt eftersom det uppdagats i vilken utsträckning som den styrdes av World Vision's tekniska team. De hade teknisk kompetens för att utveckla avancerade projektförslag, medan de flesta av bondeledarna var analfabeter. Dessa olika förutsättningar skapade en ojämlig relation (Omar Rosel 2006:08:08). Enligt Artemio Sanchez var det "World Vision's tekniska team som bestämde vem som skulle anställas, vilket projekt som skulle genomföras. Bönderna som

leder Llacctanchikta Ccatarichisun accepterade bara de projekt som World Vision presenterade. Men det här upphör när byarna på högplatån samlas i sin lokal och säger till World Vision: 'vi själva måste styra allt det här'. Vad gör World Vision då? De ändrar all infrastruktur, bilarna och allt till World Vision's namn." (2006:07:03). Detta illustrerar hur vertikal relationen mellan bondeledarna och NGO'n kunde vara. Det är dock inte alla som förhåller sig kritiskt till World Vision's agerande. Flera informanter på landsbygden framhäver de positiva aspekterna av deras arbete; hur de stöttade invånarna i de allra mest avlägsna distrikten där andra NGO's inte ville arbeta på grund av de svåra materiella och kommunikativa omständigheterna.

Det är dock tydligt både när det gäller kvinnokommittéen och Llacctanchikta Ccatarichisun att deras representanter befann sig i ett beroendeförhållande till externa aktörer, vilket underminerar de egna medlemmarnas möjligheter till ansvarsutkrävande. Det minskar även deras legitimitet som kollektiva beslutsfattare, eftersom de inte längre kan driva allmänintresset. Enligt Grompone är hela det demokratiska värdet i deliberation beroende av att aktörerna är öppna att förändra sina ursprungliga positioner i processen (2005:80). Detta verkar vara grundat på ett alltför optimistiskt och normativt synsätt. Konsekvensen när deltagarna driver den egna organisationens intresse är att det inte längre är det "bästa argumentet" utan ekonomiska resurser som avgör vilken aktör som kontrollerar agendan.

4.3.3 I vilka roller deltar olika aktörer?

I de flesta av dialogprocesserna i Peru är det staten som bjuder in representanter från civilsamhället att delta. Det innebär att det lokala styret kontrollerar agendan och utformningen av de institutionella procedurerna, som i sin tur avgör i vilka roller de olika aktörerna ska delta (Remy 2005:17). I Huanta skapades sex arbetsgrupper: Vägnätverk, Ekonomi och produktion, Hälsa och livsmedel, Bostäder, Utbildning, Miljö och Institutionell förstärkning. Arbetsgrupperna hade som uppgift att ta fram ett förslag till planen inom sitt arbetsområde. Det innebar att de samlade in information om befolkningens behov. Förslagen diskuterades och ratificerades sedan på öppna möten.

Borgmästaren var ordförande för dialogprocessen. Enligt Elida Ramirez (NGO'n, SISAY) är det avgörande vem som är ordförande. När borgmästaren är ordförande upprätthålls oftast dialogprocessen eftersom provinsens resurser är tillgängliga. Det kan dock vara svårt att skapa en öppen dialog. När civilsamhällesaktörer leder processen känner sig ofta borgmästaren hotad och ifrågasatt, vilket medför att det inte satsas några resurser till resor

eller för finansiering av de projekt som prioriteras av deltagarna. Detta medför att dialogprocesserna ofta dör ut (2006:06:19). En anonym deltagare berättar att han upplevde att tjänstemännen och politikernas närvaro utgjorde ett psykologiskt hinder för att en öppen dialog skulle ta form (SER 1999:8).

När det gäller arbetsgruppernas utformning är det framförallt de urbana invånarna som deltar. Ordföranden i samtliga grupper är bosatta i Huanta. Fem av dem sitter i kommunfullmäktige, en är universitetslärare och en är rektor på en skola i Huanta. Flertalet av deltagarna är välutbildade och har teknisk kompetens (Utvecklingsplan 1998:65). Att deltagarna främst kommer från de urbana miljöerna beror delvis på de geografiska avstånden och det faktum att ingen ekonomisk ersättning gavs för resorna. Enligt Albino Araujo var konsekvensen av detta att bönderna inte deltog om det inte handlade om deras direkta intressen (2006:07:25). De deltog därför framförallt genom att informera arbetsgrupperna om sina behov, vilket enligt Tavara hade en exploaterande karaktär eftersom det fanns en tendens bland tekniker och kommunfullmäktiga i arbetsgrupperna att inte vilja integrera böndernas synpunkter (1999:32). Processen att definiera problem och att utveckla planerna genomfördes av arbetsgrupperna. Den slutgiltiga planen sammanställdes av två specialister från Lima som tillämpade den tekniskt sofistikerade FODA-metodologin. De hade ingen tidigare kunskap om de lokala förhållandena i Huanta och genomförde ett antal seminarier under loppet av några dagar. De hade som yrke att ta fram strategiska utvecklingsplaner och säger vid flera tillfällen att de har skapat planer utan att det funnits någon folklig förankring (Avila 2002:596). När planerna sedan skulle ratificeras skickades de inte heller ut på remiss i förväg, utan invånarna ställdes inför ett färdigt dokument som skulle godkännas i sin helhet (Artemio Sanchez 2006:07:03). Detta förhållande har medfört att befolkningen inte har kunnat bidra med egna erfarenheter och kunskaper om lokalsamhället i arbetsgrupperna. Anledningen är att teknisk kunskap och utbildning varit vägledande i urvalet av deltagare. Enligt Javier Torres beror detta på att flertalet i kommunfullmäktige hade mycket negativa attityder gentemot bondebefolkning. De ansåg att de inte hade den intellektuella förmågan att ta till sig metodiken kring den strategiska planeringen (2006:08:08). Prioriteringen av teknisk kunskap framför representativitet har medfört att dialogprocessen fått en exkluderande karaktär.

4.4 Diskursiv ojämlikhet – kunskapens exkluderande funktion

Deliberativa processer medför att den som har den bästa retoriska förmågan får makt, oavsett om personen ifråga representerar kollektiva intressen eller ej. I en kontext av socio-ekonomisk

ojämlikhet är det viktigt att införa institutionella mekanismer för att motverka den diskursiva ojämlikheten. I Huanta finns det stora utbildningsmässiga skillnader mellan olika grupper.

Enligt José Coronel används ordet ”okunnig” ofta för att beskriva vissa grupper, vilket visar på utbildningens stora betydelse både som en demokratiserande kraft men även som ett sätt att markera och reproducera klasskillnader. Välutbildade och anställda på NGO's uppfattas ofta som auktoritära (Coronel et. al. 1998:35). Ett problem som uttrycks är att en majoritet av befolkningen på landsbygden inte verkar ha förmågan att komma med förslag, åtminstone inte i den institutionella utformning som dialogprocessen tagit form. Enligt Alejandro Laos medför det att NGO's måste komma med förslag åt landsbygdsbefolkningen. I de urbana områdena menar han att det är annorlunda eftersom invånarna är mer välutbildade (2006:08:09). Enligt Schönleitner är det ett ofrånkomligt dilemma eftersom det är omöjligt att skapa institutionella utformningar för att förbättra förmågan att komma med förslag. NGO's har försökt hantera problemet genom kapacitetsutveckling, men det är omöjligt att på några få dagar utjämna så stora kunskapsmässiga skillnader. Det medför att interaktionen präglas av att en liten grupp informerar majoriteten som kanske ställer frågor, men sällan kommer med självständiga motförslag. På frågan vad de diskuterar under mötena svarar Salvador Chavez Morales (invånare från Chula) att de blir informerade av olika myndigheter. Han har själv inte deltagit, utan bara lyssnat (2006:07:19). Marisol Ovalle Roca (försäljare på marknaden) har haft en liknande upplevelse. Hon deltog på ett möte för att föreslå att de skulle sätta upp en papperskorg i varje gathörn. Under mötets gång vågade hon dock inte berätta om sitt förslag eftersom hon tänkte att hon inte kunde uttrycka sina idéer på ett bra sätt och att det hon hade att säga kanske inte hade något värde (2006:07:29). Enligt Artemio Sanchez var det till 90 % representanter från olika institutioner som talade, eftersom det var de som kunde systematisera och föra fram sin idéer på ett bra sätt (2006:07:03).

Ett krav i den strategiska planeringen var att varje projektförslag skulle ha en teknisk profil, så att man inte skulle kunna föreslå projekt som var ogenomförbara i praktiken. Den tekniska profilen görs ofta av en ingenjör eller tekniker. Det var ofta här som problemet uppstod eftersom det tekniska teamet kunde besluta att ett projekt inte hade en teknisk profil och inte var genomförbart. I flera distrikt hävdar borgmästarna att de fått stöd från provinsen för att utveckla profilen. Särskilt när det rör sig om en statlig institution har det funnits pengar att tillgå. Det finns dock vissa distrikt där borgmästarna hävdar att de inte fått hjälp att utveckla den tekniska profilen, ofta handlar det om distrikt där borgmästaren tillhört den politiska oppositionen. *Llacctanchikta Ccatarichisun*'s resurser har därför varit viktiga för att utvecklingen av böndernas förslag till konkreta projekt. För att kunna få tillgång till materiella

förmåner måste organisationerna knyta kontakter uppåt i hierarkin (till provinsen, staten eller NGO's). De egna kunskapsmässiga och ekonomiska resurserna är inte tillräckliga för att kunna utveckla tekniskt, avancerade projektförslag.

Majoriteten av landsbygdsbefolkningen är quechua-talande och har svårigheter att förstå och uttrycka sig på spanska. Större delen av diskussionerna fördes på spanska, vilket medförde att den diskursiva ojämlikheten förstärktes ytterligare.

Sammanfattningsvis har den institutionella utformningen i dialogprocessen inte bidragit till att skapa en diskursiv jämlikhet. Snarare har den tekniska kompetensen, utbildningsnivån och språket använts som instrument för att exkludera majoriteten av befolkningen.

4.5 Sammanfattning

Dialogprocessen inleddes i slutet av en femtonårig våldsepok, i en kontext av en auktoritär regim som var aktivt närvarande på lokal nivå genom klientelistiskt utformade sociala program. Under de första åren hade NGO's stort inflytande över de institutionella procedurerna och diskursen. Det strategiska planerandet innebar vissa fördelar eftersom det motverkade atomiseringen av den offentliga budgeten genom en långsiktig utvecklingsplan. Med tiden kom dock den auktoritära aspekten att förstärkas och processen blev alltmer exkluderande. Det innebär att framstegen framförallt varit av ekonomisk karaktär, till exempel byggandet av ett omfattande vägnätverk, medan böndernas krav på jordbruksutveckling inte implementerats. Elitens motvilja mot att ge upp sin makt medförde att frågor som hotade konsensus aldrig kom upp till beslutsfattande-arenorna. Medan majoriteten enbart deltog genom att bidra med information kom en urban elit att definiera problem och utveckla handlingsplaner. I frånvaron av representativa civila och politiska organisationer växte ett apolitiskt tekniskt ledarskap fram, utan koppling till folket. Det handlade om en välutbildad elit, som agerat som "brokers" och som haft en medlande funktion mellan lokalsamhället och externa aktörer.

5. 2001–2006: DIALOGARENAN OCH DEN NATIONELLA DEMOKRATISERINGSPROCESSEN

Vid Alberto Fujimoris statskupp 1992 infördes en ny konstitution, där medborgarnas rätt till deltagande i utformningen av de offentliga resurserna för första gången blev en konstitutionell rättighet. Reformen var snarare ett svar på Världsbankens krav än en följd av regimens egna

politik (Panfichi, Dammert 2005:11). Det folkliga deltagandet blev ett sätt att reducera konfliktiviteten i samhället, samtidigt som statens kostnader minskade genom att de överfördes till civilsamhället (Remy 2005:75). Vid Fujimoris fall 2001 byggde övergångsregeringen paradoxalt nog vidare på institutionaliseringen av det folkliga deltagandet genom en omfattande decentraliseringsreform som syftar till att stärka den lokala politiken genom konsensusmodellen. Övergångsregeringen bestod av en rad personligheter utan partitillhörighet, som hade det gemensamt att de lyfte fram det folkliga deltagandet på olika nivåer, som en modell för ett demokratiskt styre (Remy 2005:27). Det huvudsakliga syftet var att motverka klientelismen som skapats av Fujimoris regim, bekämpa de socio-ekonomiska klyftorna och på så vis lägga grunden för en demokratisk kultur. Detta skulle ske genom skapandet av lokala, strategiska utvecklingsplaner, men man ville ha en process med mer politisk karaktär, till skillnad från det anti-politiska, tekniska fokuset som varit rådande under Fujimoris regim (Panfichi, Dammert 2005:24). År 2003, under Alejandro Toledos regering, antogs lagförslaget om deltagande budgetprocesser som skulle vara kopplade till de strategiska utvecklingsplanerna. Varje etapp: förberedelser, urval av deltagare, kapacitetsutveckling, seminarier, urvalskriterier och ekonomisk redovisning var detaljerat reglerade från Ekonomiministeriet. Detaljregleringen gjorde det svårt för mindre lokala styren där den tekniska kompetensen var bristfällig (Grompone 2006:8).

Det finns en omfattande kritik mot hur decentraliseringsreformerna har utformats. Irma del Águila Peralta menar att dialogprocesserna tenderar att förstärka apolitiska identiteter som inte har någon koppling till ”allmänintresset” i samhället (2005:40). En mosaik av särintressen bidrar på så vis till fragmentering av det politiska systemet, snarare än att främja framväxten av breda politiska identiteter baserade på klass eller etnicitet. Utifrån ett lokalt perspektiv framgår det att den demokratiska regeringens välmenande reformer inte haft så stor genomslagskraft. Det finns en tydlig kontinuitet vad gäller bristen på effekt i den lokala dynamiken; människorna tenderar att uppfatta dialogprocesserna som likartade under de båda undersökta tidsperioderna.

5.1 Hur de nationella processerna reflekteras i den lokala dynamiken

Under 2001 avlider Milton Córdova. Dialogprocessen hade redan då förlorat stor del av sin sociala mobiliseringsförmåga. I revideringen av utvecklingsplanen år 2000 deltar endast 99 personer varav 9 är representanter från distrikten, medan 22 av deltagarna är anställda på NGO's och 27 tjänstemän från provinsen (Plan estratégico 2000). Héctor Vega blir ny borgmästare under ett års tid. Därefter väljs Milton Córdovas bror till ny borgmästare och han lovar att fortsätta broderns politiska projekt, men nu som representant för *Perú Posible* (presidenten

Alejandro Toledos parti). Den lokala, fujimoristiska rörelsen, Tarpuy, kommer på andra plats, mycket nära att vinna valen (ONPE's hemsida). I Huanta uppfattas Fujimoris fall som att staten drar sig tillbaka, särskilt bland den fattiga befolkningen som aldrig upplevt en så nära relation till den centrala regeringen (Ponciano del Pino 2006:07:23). Amador Barbossa (f.d. borgmästare i Luricocha) hävdar att Fujimori stärkte dialogprocesserna genom att utveckla ekonomin på mikronivå, med satsningar på infrastruktur i de allra mest avlägsna områdena på landsbygden. Toledos regering däremot fick endast en lagstiftande funktion och stödde konkret inte dessa processer. Barbossa upplever det som att staten har dragit sig tillbaka, vilket försvårar upprätthållandet av dialogprocessen, eftersom provinsen i sig har alltför lite resurser (2006:06:22).

5.2 Deltagande budget ersätter *mesa de concertación*

Strategisk planering, som växte fram under 80-talet som ett resultat av ett förslag från IU för att öppna upp de lokala styrena, har alltmer förvandlats till en teknisk och apolitisk metodologi. Strategisk planering har till och med förvandlats till ett yrke, så kallade *facilitadores* (underlättare), som har till uppgift att underlätta processen. Till dialogprocessen kallas representanter för civilsamhället som har förmågan att formulera förslag snarare än att de representerar sociala grupper. Genom dessa institutionella reformer har staten kommit att anpassa sig alltmer till medborgarnas krav; utbudet anpassas så att säga efter efterfrågan, i enlighet med marknadens logik. Remy menar att detta är en del av nedmonterandet av utvecklingsstaten. Det är inte längre staten som ska komma med initiativ eller politiska partier som ska initiera projekt för hela samhället, istället är det nu det organiserade civilsamhället som har initiativet (2005:26). Dessa tendenser fanns i dialogprocesserna under den första tidsperioden, men de blev mer framträdande i och med att de institutionaliserades i den deltagande budgetlagstiftningen. I Huanta förlorade la *mesa de concertación* alltmer betydelse, vilket enligt Rackel Reynoso (SER) delvis kan förklaras med bristande politisk vilja att driva processen. Rackel Reynoso menar att dialogprocessens dynamik är helt beroende av vilka som sitter vid makten. Det finns individualistiska borgmästare, som till exempel Alejandro Córdova, och i sådana fall kan det lokala styret bli mer personcentrerat och i mindre grad representera en politisk rörelse eller ett parti. Den här typen av borgmästare skapar hinder för folkets deltagande på de deliberativa arenorna. En annan bidragande orsak till inskränkningar i deltagandet var att det under den andra tidsperioden saknats finansiella resurser att implementera utvecklingsplanen med (2006:06:22). Dialogprocessen, som till en början karaktäriserats av stor social

mobilisering, förvandlades därmed till en mer byråkratisk och sluten arena, och detta i takt med att människor såg att dialogen inte omvandlades i konkreta resultat.

Provinsen fortsätter sporadiskt att kalla till möte, dock mest för att uppfylla sina lagstadgade skyldigheter. Emilio Rondinel hävdar att det framförallt är tjänstemännen i provinsen, eller deras släktingar, som deltar (2006:07:17). Från Ayahuanco, ett avlägset distrikt på högplatån, deltog 13 representanter 1996. År 2001 deltog ingen. (Utvecklingsplanerna 1997 och 2001).

Inom SER ledde detta till en intern diskussion om värdet av den strategiska planeringen. Javier Torres erkänner att det finns flera problem, särskilt i fattiga distrikt på landsbygden där beroendet av externa faktorer är stort. Den lokala förmågan att skapa förändring har överskattats i utvecklingsplanerna, samtidigt som svagheter och de externa hoten underskattats. Att till exempel planera att ett distrikt på högplatån ska vara turistiskt om tjugo år anser han vara en omöjlighet eftersom det är omöjligt att påverka från lokalsamhället (2006:08:08).

5.3 Den deltagande budgeten i en kontext av diskursiv och socio-ekonomisk ojämlikhet

Den deltagande budgeten är en betydligt mer avgränsad dialogprocess än *la mesa de concertación*, eftersom syftet enbart är att medborgarna ska vara med och besluta över en begränsad del av den offentliga budgeten. Idealt ska den deltagande budgetprocessen vara kopplad till en strategisk utvecklingsplan, vilket minskar risken för att fragmenterade projekt, utan långsiktiga mål, genomförs. I lagstiftningen kan man läsa att den deltagande budgetprocessen är en rättvis, rationell, effektiv och transparent mekanism för att dela ut de offentliga resurserna. Processen stärker relationen mellan stat och civilsamhälle (Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley No. 28056, artículo 1)¹.

Den deltagande budgeten hålls en gång per år, och Huanta är då uppdelat i fem olika zoner. I varje by eller kvarter hålls ett möte där invånarna beslutar om vilket projekt de vill ansöka stöd för (Rondinel 2006:07:17). Det hålls ett antal seminarier i de olika zonerna där representanter från varje by får utveckla sina förslag.

Det tekniska teamet avgör sedan vilka projekt som ska implementeras, med hjälp av ett system som poängsätter olika kriterier. Ekonomiministeriet har formulerat övergripande riktlinjer för kriterierna: de ska syfta till att bekämpa de allra fattigaste sektorernas ekonomiska marginalisering, utveckla produktiva aktiviteter och vara förenliga med den strategiska utvecklingsplanen. Det är dock upp till deltagarna att definiera de exakta

¹ ”El proceso de presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones de estado-sociedad civil”

urvalskriterierna (MEF 2005:10). Enligt Ricardo Diaz (teknisk sekreterare) är de lokala urvalskriterierna i Huanta följande: hur många personer som gynnas, om det främjar produktionen och ekonomin för invånarna, om det finns en teknisk profil samt i vilken utsträckning invånarna kan bidra med egna resurser (i form av arbetskraft och material) (2006:07:23).

Formellt sett ska det lokala styrets tekniska team utveckla tekniska profiler, men i praktiken är detta problematiskt. Enligt Germán Analla Rojas är det obligatoriskt att presentera en teknisk profil, men det tar emellertid mycket tid och pengar i anspråk (ca 7 000-9 000 s. kr. enligt Analla Rojas). Han hävdar att man kan ansöka om stöd från provinsen, men teknikerna har sällan tid, vilket medför att projekten inte kan genomföras (2006:07:25). Paulino Aucatoma Huaman (borgmästare i Iquicha) har ansökt om stöd från en NGO för att utveckla den tekniska profilen för ett vägbygge. Han beskriver svårigheterna och hur byborna fick skjuta till pengar för att betala hans resor för att besöka olika NGO's. Vägbygget var i juli 2006 redan 6 månader försenat. Aucatoma Huaman berättar att han går den åtta timmar långa vägen till Huanta nästan varje vecka för att insistera, men varje gång kommer borgmästaren med bortförklaringar. Det finns ett stort missnöje bland befolkningen eftersom de lagt ner så mycket resurser på vägbygget (2006:07:02). I den här kontexten, av knappa resurser och bundenhet till externa aktörer, är det förståeligt att befolkningen har en positiv uppfattning om Fujimori och Córdova, vilka erbjöd projekt och ekonomiskt bistånd, även om det skedde på bekostnad av demokratiska principer.

Ett ytterligare urvalskriterium är huruvida distriktet eller byn kan bidra med egna medel. Det kan handla om pengar, byggmaterial eller i sista hand arbetskraft. Rondinel hävdar att detta ofta är avgörande eftersom det reducerar provinsens utgifter (2006:07:17). En attraktiv möjlighet är därför att samarbeta med en NGO's som bidrar med resurser.

Det finns tecken på att urvalsprocessen tenderar att cementera socio-ekonomiska ojämlikheter genom att de fattigaste grupperna missgynnas då de inte kan bidra med egna pengar. Artemio Sánchez menar dock att ekonomiska resurser inte nödvändigtvis är avgörande. Det hänger lika mycket på organisatorisk förmåga, att kunna mobilisera medel för ett gemensamt projekt (2006:07:03). Men faktum kvarstår att de lokala urvalskriterierna inte riktigt överensstämmer med Ekonomiministeriets generella riktlinjer om fattigdomsbekämpning och produktiva projekt. Inom flera aspekter verkar de snarast ha fått en motsatt effekt. Det innebär att det statliga syftet – att införa en rationell, rättvis och transparent budgetprocess – inte nödvändigtvis fått genomslag på lokal nivå. I en sådan kontext av ojämlika maktstrukturer är det av största vikt att ha kontakter med NGO's eller

staten för att kunna få tillgång till materiella resurser. Samtidigt är det viktigt att framhäva att budgetprocessen också inneburit förbättringar på flera områden. Dels eftersom invånarna själva får besluta över vilka infrastrukturella satsningar de vill göra, och dels för att de faktiskt får information om provinsens budget. Transparensen har därmed ökat. En annan förbättring är att invånarna är uppdelade i olika zoner, vilket gör att den diskursiva ojämlikheten minskar eftersom människorna tenderar att vara mer homogena inom zonerna. Det innebär att bönderna på högplatån inte längre behöver konkurrera och mäta sina argument med den professionella, huantinska elitens.

5.4 Konsensus eller konflikt kring distributionen av ekonomiska resurser?

Den deltagande budgetprocessen bygger på tanken att rationella individer ska kunna sätta sig tillsammans och diskutera sig fram till en budget som främjar allmänintresset. I praktiken ger detta dock upphov till konflikter eftersom resurserna inte räcker till alla distrikt och byar. Ofta kan det vara svårt att förstå hur urvalet går till, vilket ger upphov till en ibland ogrundad misstänksamhet. Enligt Germán Analla Rojas är problemet att det är olika representanter som deltar varje år, vilket motverkar kunskapsackumulering och kontinuitet. Misstron grundas på att det endast är ett tjugotal projekt som genomförs per år, medan det finns ett trettiotal byar och distrikt som ansöker om stöd. I budgetprocessen samlas de och försöker komma fram till vilken by och vilket projekt som ska prioriteras (2006:07:25). Det finns med andra ord byar eller distrikt som måste acceptera att vänta till nästa år eftersom de prioriterats bort. Vissa informanter hävdar att de kan vänta till nästa år eftersom de vet att de får ett projekt. Andra aktörer har svårt att förstå urvalsprocessen och uppfattar den därför inte som rättvis. Eloy Robles upplever att processen är konfliktfylld eftersom alla representanter vill ha förmåner för den egna gruppen. De ifrågasätter varför just deras projekt valts bort och varför någon annan prioriterats. Det skapar verbala konfrontationer och konflikter mellan olika grupper (2006:07:28).

Med tanke på den utbredda fattigdomen och alla de akuta behov som finns är det inte märkligt att olika grupper driver sina egna intressen. José Coronel menar att konsekvensen har blivit att invånarnas krav atomiseras. Det finns ingen sammanhängande plan eller strategi med ideologisk förankring, utan enbart lokala krav på olika projekt (2006:07:22). Enligt Irma del Águila Peralta är detta ett karaktäristiskt problem med den deltagande budgeten. Invånarna pressar ofta på för att enbart investera i projekt som gynnar mindre lokala grupper. Det finns sällan allianser mellan olika grupper och projekten tenderar att prioritera kortsiktiga resultat

(2004:53). Risken är därmed att den offentliga budgeten söndersmulas, vilket motverkar uppkomsten av den typen av enhetliga program för hela samhället som politiska partier står för. Dessa synsätt tyder på att den institutionella utformningen inte främjar ett deliberativt ansvar gentemot alla, i synnerhet inte i frånvaron av en bredare dialogprocess som *la mesa de concertación*. Representanterna är ansvariga gentemot den egna gruppen och den enda gruppen som har ett gränsöverskridande ansvar är det tekniska teamet som fattar det slutliga beslutet baserat på de tekniska kriterierna. Denna utformningen främjar snarare konflikter och fragmentering än uppkomsten av ett konsensus.

Andra typer av politiska konflikter kommer också upp till ytan under budgetprocessen. Enligt Rackel Reynoso är det vanligt att oppositionen konfronterar makthavarna. I grunden har dessa konflikter en politisk karaktär, där man anklagar den andra gruppen för att vara terrorister eller nyliberaler. Dessa djupa motsättningar menar hon försvårar dialogprocesser i Huanta (2006:06:22). Det verkar dock röra sig om personliga intressen och konflikter, snarare än motsättningar av en politiskt, ideologiskt karaktär. Michel Azcueta lyfter fram det som ett centralt problem att politiska partier inte deltar i dialogprocesserna. Han menar att det finns en rädsla för det politiska inom dialogprocesser, vilket har negativa konsekvenser (2006:08:10). I frånvaron av representativa politiska organisationer och demokratiska former för att kanalisera ideologiska och intresserelaterade motsättningar, finns det få alternativ till att påverka den lokala politiken. Alternativen som återstår är antingen andra deltagandeformer som manifestationer där de olika föreningar och organisationer deltar (t.ex. kvinnokommittéen, fackföreningar, intresseorganisationer ect). eller strejker. Svårigheterna kan även leda till en demobilisering eftersom civilsamhällesorganisationerna inte är tillräckligt starka för att kunna mobilisera de stora transaktionskostnaderna som är förenade med förändringsprocesser.

Är det då möjligt att skapa förändring i de lokala maktstrukturerna genom dialogprocesserna? Rackel Reynoso svarar att ”nej, inte nu, det har visat sig effektivare att protestera på gatan än att delta i dialogprocesser. Staten implementerar inte de beslut som fattats i dialogprocesserna, vilket gör att de sociala organisationerna drar sig tillbaka. De föredrar gatan och att göra oväsen, vilken lokal ska vi ockupera för att de lägger märke till oss” (2006:06:22). I Huanta har strejkerna ökat under de senaste åren. Organisatören är ’*Frente Defensa*’ (Försvarsfronten), ett nätverk där de olika föreningar och organisationer deltar (t.ex. kvinnokommittéen, fackföreningar, intresseorganisationer ect). Nätverket finns på nationell nivå och var före våldsepoken var knuten till det kommunistiska partiet. Idag har ’*Frente Defensa*’ en ifrågasättande roll och en förmåga att mobilisera invånarna. Enligt

Santiago Mercado (f.d. kommunfullmäktige) så är radikaliserings genom strejkerna en rättvis och folklig kamp. Historien har visat att förändring sker genom folkliga organisationer och kamp (2006:06:17). 'Frente Defensa' verkar dock ha större förmåga att konfrontera makthavarna än att skapa strategiska allianser med olika organisationer och ena sig kring konkreta förslag. Jose Coronel menar att Frente defensa har en bristande förmåga att komma med förslag men har sporadiskt en förmåga att mobilisera, större än vad organisationen egentligen representerar. Det är tack vare radio och de politiska partierna svaghet som de kan fylla detta tomrum. (2006:07:22). Det senaste året har 'Frente Defensa' allierat sig med cocaodlarna för att organisera strejker som en protest emot frihandelsavtalet (*TLC -Tratado de Libre Comercio*) med USA. De har blockerat vägar och genomfört aktioner med ett visst mått av våldsamhet, vilket fått som följd att deltagandet i protesterna minskat och legitimiteten minskat, särskilt bland den urbana befolkningen som drabbas hårdast av strejkerna.

5.5 Representation och deltagande

Den svaga representativiteten i det politiska och civila samhället fortsätter att vara ett avgörande problem. Organisationer som 'Frente Defensa', kvinnokommittén har fortfarande inte förmågan att komma med självständiga förslag och påverka den lokala politikens inriktning. Enligt Emilio Rondinel är det ett problem att det finns många ledare som inte representerar någon, men de väljs ut av borgmästaren när de ska genomföra ett projekt. Men de väljs för att de är duktiga på att uttrycka sig verbalt, snarare än att de är representativa (2006:07:17). I den deltagande budget-processen är det vanligt med representanter som kommer till seminarierna utan några förslag som är förankrade i gruppen som personen ifråga representerar. Ibland kan de byta projekt under seminariets gång, vilket också tyder på att de inte kommer med ett förankrat mandat (Rocio Arieta 2006:07:01). Problemet med representativiteten är avgörande enligt Jose Coronel. Våldsepoken har visserligen medfört en betydelsfull demokratisering av den lokala politiken, eftersom att de traditionella oligariska maktstrukturerna luckrades upp när eliten flydde till andra städer. Detta gav bönderna med indianskt ursprung möjligheten att inta de ledande positionerna. Något som hade varit otänkbart för 30 år sedan. Problemet, enligt Coronel, är att det endast är aktörerna som bytts ut, sättet att styra och de auktoritära attityderna finns kvar. Förklaringen ligger i att den enda politiska erfarenheten som de här bondeledarna har är från NGO:s kapacitetsutvecklingar. De har ingen facklig eller annan mer politisk erfarenhet till grund eller någon förankring i en politisk rörelse (2006:07:22). Ett intressant exempel är distriktet Santillana där borgmästaren och alla i

kommunfullmäktige kommer från de mindre byarna och ursprungligen är bönder. Enligt Isabel Limasna visar dock borgmästaren på tydliga auktoritära attityder gentemot bondebefolkningen och i sitt sätt att styra (2006:07:02). En annan förklaring är att de samhällsbaserade oligariska maktstrukturerna ersatts med en nätverksliknande statsstruktur som skapar förutsättningarna för framväxten av en ny lokal elit, baserad på bönder som genom att utbilda sig kunnat göra karriär inom staten. Utbildning har på så vis kommit att ersätta jordäggande som den avgörande faktorn som reproducerar maktstrukturerna.

Det finns en utbredd misstänksamhet emot allt som är förknippat med politik. Victor Vargas Rojas (f.d. ordförande i byn San Antonio) anser att "allt som har att göra med politik handlar om egenintresse. Jag uppoffrar mig med min jord, medan de [politikerna] tjänar en massa pengar" (2006:06:21). Misstänksamheten gentemot politiken är kopplad till bristen på representativitet i de politiska organisationerna, men kan även förklaras med att allt som kopplas till ideologi förknippas med det politiska våldet (Angelo Fernandez 2006:07:26). Partierna tenderar att mobilisera sina resurser under valåret, sedan upphör de att existera fram till nästa val. Majoriteten av de politiska partierna utgörs vidare av självständiga rörelser, som tar avstånd från de traditionella politiska partierna. Rörelserna är ofta centrerade kring en person, som mobiliserar stöd för sitt politiska program, snarare än resultatet av folkligt förankrade krav. I de provinsiala valen år 2002 ställde dock flera traditionella partier, med nationell omfattning, upp i valen, även om röstresultatet blev lågt (ONPE's hemsida). Den starkaste lokala rörelsen som representerar bondebefolkningen från högplatån är Hatun Tarpuy, som skapats med stöd av World Vision's demokratiskola. Enligt Jose Coronel representerar Hatun Tarpuy en lokal version av *el fujimorismo*, utan koppling till partiet eller programmet. Han menar att detta är ett grundläggande problem med kapacitetsutvecklingarna, eftersom de inte är knutna till något specifikt politiskt program så kan de främja vilken politisk inriktning som helst, t.o.m. auktoritära (2006:07:22).

5.6 COPREPAZ och skapandet av nya maktstrukturer

I Sanningskommissionens rekommendationer finns förslaget att skapa ett reparationsprogram (PIR, *Programa Integral de reparaciones*) för offrena av det politiska våldet. PIR innefattar symboliska, materiella, individuella och kollektiva reparationer. Det är organiserat i sex olika program: Symbolisk upprättelse, Hälsa, Utbildning, Medborgerliga rättigheter, Ekonomisk ersättning och Kollektiva reparationer (www.cverdad.org). Staten är ansvarig för att skapa en

nationell politik som sedan implementeras på lokal nivå. I Huanta skapades i juni 2006 en dialogarena, COPREPAZ (*Consejo Provincial de Reconciliación y Paz*) med stöd av IDS (*Instituto de Diálogo y Propuesta*) en italiensk NGO, SER och World Vision. Syftet var att undersöka förutsättningarna och utforma ett lokalt förankrat program. Det är borgmästaren, Alejandro Cordova, som är ordförande för dialogarena och föreningen APADIP (*Asociación de Familiares Desplazadas en la Provincia de Huanta*) är teknisk sekreterare. IDS har dock anställt personal som enligt Rocio Arieta (administrativ chef i provinsen) tagit på sig det praktiska ansvaret för att skriva dokument och kalla till möten (2006:08:03). Angelo Fernandez (IDS) hävdar dock att hans enda uppgift är att ge teknisk assistans till aktörerna som leder processen (2006:07:26) I juli månad 2006, hade det genomförts ett möte för att påbörja en diagnostik över på vilket sätt invånarna drabbats av det politiska våldet och identifiera vilka åtgärder som är nödvändiga. Det är det tekniska teamet som är ansvarigt för att utarbeta ett utkast till det lokala programmet. Enligt Ángel Fernandez kommer detta utkast sedan att skickas till distrikten för att diskuteras och förankras bland invånarna i en deltagande process. När det ratificerats skickas det åter till provinsen där det slutgiltiga dokumentet färdigställs till den 31 augusti 2006 då det skall ratificeras på provinsiell nivå (2006:07:26).

De som drabbats av våldet delas upp i tre grupper; de som flytt, de försvunna och de som kämpade emot gerillan. Enligt Javier Torres finns det motsättningar mellan dessa grupper, särskilt mellan de som stannat kvar och försvarat sin by och de som flytt (2006:08:08). De som flytt tenderar att tillhöra de grupper med de bästa ekonomiska förutsättningarna att börja på nytt i stadsmiljön, medan de som stannade ofta inte hade något annat val.

I Huanta finns det framförallt två organisationer som representerar de som är drabbade av våldet; AFADIP och ASAVIP (*Asociación de afectados por la violencia política*). AFADIP har sina medlemmar i den urbana delen av Huanta. Det är den äldsta och mest välkända organisationen i Huanta. Flertalet av medlemmarna har flytt undan våldet.

ASAVIP däremot är en relativt ny organisation som skapades 2003 när Sanningskommissionens rekommendationer presenterades. Organisationen har sina medlemmar i distriktet Santillana, på högplatån. Flertalet av de 280 medlemmarna är kvinnor som förlorat sina män. Isabel Limasna (ordförande ASAVIP) är mycket positiv till att COPREPAZ har skapats men hon lyfter fram flera problematiska aspekter med dialogprocessen. Först och främst ställer hon sig kritisk till att AFADIP ska leda processen, detta eftersom AFADIP framförallt utgörs av personer som förflyttats. Medan ASAVIP's medlemmar från landsbygden som förlorat anhöriga. I Santillana-området finns det enligt Limasna 365 försvunna personer och 11 massgravar (2006:07:02). Andra informanter

bekräftar att antalet döda är högt i området men kan inte uppge exakta antal. Hon lyfter fram att det är stor skillnad att enbart ha tvingats flytta mot att ha förlorat sin allra närmaste familj. Under COPREPAZ möte lyfte AFADIP fram nödvändigheten av försoning. Enligt Limasna kan det inte finnas någon försoning innan det finns någon form av ersättning. Hon krävde detta öppet på mötet och har därefter skrivit ett dokument tillsammans med sin organisation för att protestera emot användandet av termen försoning. Hon har lagt märke till att hon anses vara en ”besvärlig” person och att andra distrikt fått mer hjälp med t.ex. transport till mötet ect. Hon hävdar att hon önskat att hennes organisation skulle få sitta med i det tekniska teamet som representanter för de anhöriga till de försvunna, det var dock inte möjligt (2006:07:02).

Ángelo Fernandez menar att detta beror på det geografiska avståndet. COPREPAZ har möte 3–4 gånger/månad, vilket gör det omöjligt att ASAVIP skulle delta. Han hävdar dessutom att det tekniska teamet endast har en teknisk funktion (2006:07:26). Fernandez lyfter även fram att Limasna är en person som tycker om att kritisera och som har svårt att samarbeta. Hans perspektiv som visserligen skulle kunna handla om en personlig konflikt, men reflekterar även deliberativa arenors svårighet att hantera konflikter. Dessa ses som en anomali, någonting som måste bekämpas för att uppnå ett normativt konsensus.

På vilket sätt deltar då de övriga deltagarna från landsbygden? Framförallt genom att bidra med information till det tekniska teamet om på vilket sätt det drabbats av det politiska våldet. Enligt Limasna fick de olika offrena ge sina vittnesmål. Jacinto Polay Quispe (borgmästare i Iquicha) däremot menar att de under mötet blir informerade av olika auktoriteter. Han hävdar att han själv inte deltagit, utan bara lyssnat eftersom det är ”de som vet” (2006:07:02). Trots att han som bondeledare har haft personliga erfarenheter av det politiska våldet upplever Polay att hans kunskap inte är tillräcklig för att delta aktivt under mötet.

5.7 Sammanfattning

Under den andra tidsperioden fick den centrala staten en alltmer reglerande roll, vilket i praktiken kom att innebära att den drog sig tillbaka från den lokala arenan. Det finns inte längre någon politisk vilja från provinsens sida att driva dialogprocesserna, vilket medför att *la mesa de concertación* förvandlas till en sluten arena där dokument uppdateras för att uppfylla de lagstadgade skyldigheter. I praktiken ersätts den av den betydligt mer begränsade deltagande budgetprocessen. Denna har en fragmenterade effekt på lokalsamhället och tenderar att förstärka ett tekniskt ledarskap, där civil och politisk representation får minskad

betydelse. Bristen på långsiktigt förankrade utvecklingsstrategier hänger samman med att den extrema lokalism som präglar processen och frånvaron av uppskalade civila och politiska organisationer. Sanningskommissionens dialogarena illustrerar kontinuiteten i dialogprocesserna. Trots välmenande intentioner från central nivå, tenderar den på lokal nivå att cementera den nya lokala elitens makt.

6. SAMMANFATTANDE JÄMFÖRELSE

Lokaliseringen av politiken är en del av globaliseringsprocessens omstrukturering av staterna. Deliberativa arenor är en viktig del av denna 'nya lokala politik' som syftar hän till att fördjupa demokratin och effektivisera det lokala styret. I Peru har dock deliberativa arenor och folkligt deltagande varit integrerad del av den auktoritära såväl som den demokratiska regeringens politik. I provinsen Huanta inleddes 1996 en dialogprocess för att koordinera de statliga och de privata institutionernas insatser under återuppbyggnaden efter våldsepoken. Under den demokratiska regeringen infördes två nya dialogprocesser: den deltagande budgeten och COPREPAZ. Resultatet av dessa reformer har dock inte haft förväntat genomslag p.g.a. flera faktorer.

I en kontext av stora socio-ekonomiska klyftor har det varit svårt att skapa en diskursiv jämlikhet. Tekniskt kunnande har istället använts som ett maktmedel för att förhindra att majoriteten får inflytande över processen. Under den första tidsperioden hade den institutionella designen en exkluderande karaktär, kunskap och språk användes som verktyg för att öka den diskursiva ojämlikheten snarare än att hitta former där olika slags kunskap komplementerar varandra. Detta innebar att NGO-personal och den lokala eliten kunde ta kontrollen över dialogprocessens agenda. Till skillnad från den deltagande budget-processen där provinsen delas upp i olika geografiska zoner, vilket medför att den diskursiva ojämlikheten minskar eftersom den fattiga, indianska befolkningen inte längre behöver konkurrera med den urbana eliten. Däremot fortsätter samma kunskapsmässiga och tekniska kriterier att strukturera relationerna inom zonerna. Resultatet under båda perioderna är därmed att dialogprocesserna förstärker ett "tekniskt ledarskap", där förmågan att formulera förslag är överordnad den politiska och sociala representativiteten. Det tekniska ledarskapet har blivit en förutsättning för att kunna få tillgång till materiella förmåner. Medan politiska representanter varit frånvarande i processen.

En ytterligare konsekvens av den nya politiken är att konflikter täcks över eller tar sig uttryck i former som inte utmanar den lokala elitens makt. Under den första

tidsperioden var agendan hårt kontrollerad av den lokala eliten och en grupp NGO's, vilket medförde att frågor som hotade konsensuset aldrig kom upp till beslutsfattande arenorna. Även i COPREPAZ är det avgörande att skapa ett konsensus kring försoningsprocessen, vilket ifrågasätts av de som drabbats hårdast av våldet, dvs den fattigaste befolkningen från högplatån som kräver ekonomisk ersättning innan försoningen kan äga rum. Vilket medför att vissa organisationer exkluderas från de arenor där problemen definieras och handlingsplaner utvecklas. I COPREPAZ är det dock inte den traditionella eliten som får makt genom processen, utan en elit bland de drabbade av det politiska våldet, dvs de som haft möjligheterna flytta till den urbana delen av provinsen under våldsepoken. En tydlig skillnad kan urskiljas när det gäller den deltagande budgeten där konsensus inte eftersträvas på samma sätt, vilket öppnar upp för underliggande konflikter på mikro-nivå. Det är dock inte eliten som ifrågasätts, utan konflikten tar sig istället uttryck mellan olika basorganisationer, distrikt och sociala organisationer som alla konkurrerar om samma, knappa resurser. Det är ändå viktigt att framhäva att den deltagande budgeten inneburit framsteg. Det finns idag formella möjligheter för invånarna att kräva information om provinsens budget och det finns en större förutsägbarhet eftersom processen är detaljstyrd från central nivå. Problemet kvarstår dock att processens effektivitet är beroende av att eliten är beredda att ge upp sin makt. I frånvaron av en politisk vilja har därför borgmästaren med hjälp av av professionella tekniker kunnat manipulera dialogprocesserna och producera de "rätta dokumenten" så att intrycket utifrån blir att processen präglats av ett genuint deltagande och en demokratisk process i enlighet med lagstiftningen. Möjligheten att processen tar en annan riktning finns dock om det skulle finnas en politisk vilja från provinsens sida att integrera folkliga krav. Om den deltagande budgetprocessen skulle kombineras med en mer långsiktig utvecklingsstrategi i "*la mesa de concertacion*" skulle kortsiktigheten och fragmenteringen i den nuvarande budgetprocessen motverkas. Vilket på sikt skulle kunna främja framväxten av ett pro-demokratiskt civilsamhälle. Det är dock beroende av att den lokala eliten är beredd att ge upp sin makt, vilket är ett ofrånkomligt problem med deliberativa arenor. Den demokratiska aspekten av deliberationen bygger därmed på att deltagarna är beredda att förändra sina preferenser under processens gång med allmänintresset i sikte. När alla grupper tenderar att försvara egenintresset går dock deliberationen över i en hegemonisk logik. Under båda tidsperioderna har grupprepresentationen dominerat, vilket fått som konsekvens att de grupper som inte deltagit blivit utan representation, vilket gäller flera distrikt i slutet av 90-talet. Under den

första tidsperioden gav detta upphov en form av "brokers" som agerat som medlare mellan den centrala staten, internationella biståndsaktörer och folket, på en provinsial nivå. I bristen på representativa politiska eller civila organisationer fanns det dock ingen tydlig koppling mellan dessa "medlare" och de grupper de representerar. Under den andra perioden får grupprepresentationen en ökad kraft p.g.a. de materiella incitamenten i den deltagande budgetprocessen. I ett lokalsamhälle där de sociala och politiska nätverken slagits sönder under våldsepoken har detta dock gett upphov till en mängd fragmenterade mikroidentiteter utan politisk anknytning. Vilket i sin tur motverkar politiseringen av breda politiska identiteter som etnicitet eller klass, som på allvar skulle kunna utmana rådande maktstrukturer på lokal, regional och nationell nivå.

Sammanfattningsvis finns det tydliga tendenser att dialogprocesserna leder till samma resultat trots skilda ursprungliga syften. En förklaring till kontinuiteten på lokal nivå är att den nya regeringen bygger vidare de ekonomiska liberaliseringar som Fujimori genomförde med stöd av Världsbanken och IMF. Det finns dock även tydliga skillnader, särskilt när det gäller den centrala statens roll. Under den första tidsperioden var den centrala staten aktivt, närvarande på lokal nivå vilket begränsade samtidigt som det ökade den lokala elitens makt, dock inom ramen för ett auktoritärt styre vilket medförde att den lokala dynamiken integrerades i regimens klientelistiska nätverk. Till skillnad från den andra tidsperioden då den lokala elitens autonomi ökar i och med att den centrala staten formellt får en allt mer reglerande roll men i praktiken drar sig tillbaka. Det är dock inte de traditionella oligarkiska maktstrukturerna (som uppluckrades under våldsepoken) utan en ny elit, som växer fram genom den nya nätverksliknande statsstrukturen. Denna elit kommer ofta från fattiga, urbana grupper som lyckas ta sig upp i hierarkin genom att skaffa sig utbildning och gjort karriär inom staten. Att aktörerna i den lokala elitens byts ut, innebär dock inte att de traditionella, vertikala styrelseformerna förändrats.

Jämförelsen mellan de båda tidsperioderna tyder på att den centrala staten spelar en viktig roll för att begränsa den lokala elitens makt. Existensen av ett pro-demokratiskt civilsamhälle där de underordnade grupperna är representerade är även en sådan avgörande begränsande faktor. Slutsatsen kan därför dras att decentraliseringsreformerna måste föregås av institutionella reformer för att förstärka staten och det representativa systemet i det civila och det politiska samhället. Många lokalsamhällen i tredje världen saknar dock dessa krävande förutsättningar, vilket medför negativa bakslag när decentraliseringsreformerna genomförs. I den post-konflikt-situation som Huanta befinner sig är det särskilt viktigt att hitta politiska former för att kanalisera konflikter

och intressekonflikter som legat till grunden för den politiska konflikten. Att täcka över latent konflikter kan istället ge upphov till en explosiv situation. Årets presidentval är ett oroande tecken på det växande missnöjet; 80% (ONPE's hemsida) i Ayacucho röstade på Ollanta Humala, en f.d. militär, med ett fläckigt förflutet och utan demokratisk förankring. En röst på Humala likställdes med en röst emot systemet, en röst emot demokratin. Faran med fokuset på dialogprocesser i Peru är därför att de blir ett svepskäl för att undvika nödvändiga institutionella reformer i staten och i det representativa politiska systemet. Dessa reformer fortsätter att vara avgörande för att på allvar bryta med den auktoritära regimen och det ekonomiska system som står i vägen för att en reell demokratiseringsprocess ska äga rum.

Referenser

Beckman, B. (2001) "Civil society and alliance politics", *Civil society and authoritarianism in the third world*, PODSU, Stockholm.

Genberg, Birgitta (2004), *The struggle for the hacienda*, Latinamerikanska institutet. Stockholm

Grompone, R. (2005), "Argúmentos a favor de la participación en contra de sus defensores", *Participación ciudadana y democracia – perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*, IEP, Lima.

Grompone, R (2006), *El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales*. IEP, Lima.

Harriss, J., Stokke K. och Törnquist, O. (red.), 2004, *Politicising democracy – the new local politics of democratisation*. Palgrave Macmillan. Hampshire.

Lukes, S. (2005), *Power – a radical view*, andra upplagan, Palgrave Macmillan. Hampshire.

Panfichi, A., Dammert J. L, (2005) *Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú. La mesa de concertación para la Lucha Contra la Pobreza*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Pretty J. N., *Participatory Learning for Sustainable Agriculture*, World Development, Vol. 23, No. 8, (1995) pp. 1247-1263.

Remy, M. I., (2005), *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*, IEP, Lima.

Sachikonye, L. M. (2001), "The changing balance in the state-society relations: A review of selected labour regimes in Africa", *Civil society and authoritarianism in the third world*, PODSU, Stockholm.

Schönleitner, G. (2004), "Can Public Deliberation Democratiser State Action?: Municipal Health Councils and Local Democracy in Brazil", *Politicising democracy – the new local politics of democratisation*. Red. Ed. Harriss, J., Stokke K. och Törnquist, O. (red.), Palgrave Macmillan. Hampshire.

Sidel, J.T., "Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of 'Local Strongmen'. *Politicising democracy – the new local politics of democratisation*. Red. Ed. Harriss, J., Stokke K. och Törnquist, O. (red.), Palgrave Macmillan. Hampshire.

Tanaka, M. (2001), *Participación popular en políticas sociales, cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*, IEP, Lima.

Tanaka, M. och Trivelli, C. (2002), *Las trampas de la focalización y la participación – pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*, IEP, Lima.

Tanaka, M. (2005), *Democracia sin partidos Perú, 2000-2005*, IEP, Lima.

Tendler, J. (1997), *Good government in the tropics*, John Hopkins university press. Baltimore.

SKRIFTLIGA PRIMÄRKÄLLOR

Asi queremos ser – plan estratégico de desarrollo de la provincia de Huanta (1998), Mesa de concertación Provincial, med stöd av SER, Lima.

Arieta, R. (2006) *La inversión municipal en la provincia de Huanta*. SER, Lima.

Instructivo para el Proceso del Presupuesto participativo año fiscal 2006. El Peruano pág. 286261. Ministerio de Economía y finanzas.

Plan estratégico de desarrollo de la provincia de Huanta al 2010 (2000).Municipalidad Provincial de Huanta, med stöd av CARE, SER och Fortalecimiento de la Gestión Local. Ayacucho.

Plan estratégico de desarrollo de la provincia de Huanta al 2010 (2002). Municipalidad Provincial de Huanta. Ayacucho.

Plan estratégico de desarrollo de Iguain (2001), Municipalidad de Iguain, Ayacucho.

Venturo, S., (1997) *Evaluación de mesa de concertación de Huanta 1996-97 (documento interno)*, SER, Ayacucho.

SKRIFTLIGA SEKUNDÄRKÄLLOR

Aguila Peralta (2005), *Procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo 2005 – informe de sistematización y evaluación*. Mesa de concertación de lucha contra la pobreza. Lima.

Ávila, J., (2002), “Los límites para la concertación y la descentralización en un contexto de autoritarismo: La mesa de concertación de Huanta durante el Fujimorismo”, *SEPIA Perú: El problema agrario en el debate – SEPIA IX*. Ed. Pulgar-Vidal M., Zegarra E. y Urrutia J. Lima: SEPIA Consorcio de Investigación Económica y Social. 2002.

Ávila, J., (2003) “¿Descentralización “desde abajo”? Cultura política, sociedad civil y estrategias de concertación en Huanta”, *Ayacucho – centralismo y descentralización*, IEP, Lima.

Degregorio, C. I., Coronel J. och Pino, P. (1998), *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*. Instituto de Defensa Legal, Lima.

Palomino Laurente, R. (2003), *Democracia, municipio y rol de autoridad de la mujer en la provincia de Huanta*, maestria en asistencia social. Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga. Ayacucho.

Panfichi, Al och Pineda L., (2004), *De la confrontación a la concertación en Provincias Indígenas del Perú. Comparando las mesas de concertación para el desarrollo local de Huanta (Ayacucho) y Churpampa (Huancavelica)*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Tavara, G. (1999), *Concertación y gobierno local – la mesa de concertación de la provincia de Huanta*, SER, Lima.

INTERVJUER

Provinsen

Albino Araujo Gonzales, tjänstman, 2006:07:25

Alejandro Cordova, borgmästare i Huanta 2002-2006, 2006:07:06

Artemio Sanchez Portocarrero, kommunfullmäktige, 2006:07:03

Ciro Moreyra, f.d. kommunfullmäktige, 2006:07:12

Mariano Arce, f.d. kommunfullmäktige, 2006:07:12

Oscar Tutaya Torres, f.d. kommunfullmäktige, 2006:07:22

Ricardo Diaz Pillaca, tekniker för den deltagande budgeten, 2006:07:23

Ricardo Quispe, tjänsteman

Rocio Arieta, administrativ chef i provinsen 2006:07:01, 2006:08:03

Santiago Mercado, f.d. kommunfullmäktige, 2006:06:17

Sergio Huaman, kommunfullmäktige, 2006:07:27

Victor Vega Fajardo, borgmästare 2001-02, 2006:07:27

Virgilio Quispe Huaman, tjänsteman

NGO's

Angel Fernandez Chachari, IDS, 2006:07:26

Elida Ramirez, SISAY, 2006:06:19

Fernando Romero, f.d. ordförande SER, 2006:08:09

Javier Torres, ordförande SER, 2006:08:08

Jose Coronel, chef UNICEF Ayacucho, 2006:07:22

Jose Tavara, SER, 2006:08:02

Leo Calle, World Vision (Uchurrachay)

Omar Rosel, SER, 2006:08:08

Raquel Reynoso, SER, 2006:06:22

Rossana Rivera, SER

Sociala organisationer

Aurelio Pineda, ordförande AFADIP, 2006:08:12
Eloy Robles, ordförande Frente Defensa, 2006:07:28
Emilio Rondinel Vera, f.d. ordförande Frente Defensa, 2006:07:17
German Analla Rojas, f.d. ledare i Comites de Autodefensa, 2006:07:25
Heidi Quispe, koordinatör för ungdomens hus, 2006:07:14
Isabel Limacna, ordförande ASAVIP, 2006:07:02
Marina Vargas, ordförande för Kvinnofederation i provinsen Huanta, 2006:06:23
Marta Tobar, f.d. ordförande för Kvinnofederation i provinsen Huanta, 2006:07:05
Victor Pineda Quispe, ordförande i Bevattningskommittéen Rasuhuillka

Distrikten

Emilio Ccente Solier, ordförande Uchurrachay 1999-2000, 2006:07:01
Paulino Aucatoma Huaman, fd. ordförande Iquicha, 2006:07:02
Braulio Lapa Cubeta, invånare Iquicha, 2006:07:02
Jacnto Polay Quispe, ordförande Iquicha, 2006:07:02
Victor Vargas Rojas, f.d. ordförande i byn San Antonio. 2006:06:21
Salvador Chavez Morales, invånare Chula, 2006:07:19
Leonardo de la Cruz, invånare Chula, 2006:07:19
Martina Quispe, invånare Santillana, 2006:07:02
Borgmästaren Santillana, 2006:07:02
Fd. Borgmästaren Santillana, 2006:07:02
Amador Barbossa, f.d. borgmästare Luricocha, 2006:06:22
Juana Aguilar Vasquez, invånare, 2006:07:14

Övriga

Alejandro Coronado, journalist i Huanta, 2006:07:12
Alejandro Laos, teknisk sekreterare i den nationella dialogprocessen, 2006:08:09
Michel Azcueta, f.d. borgmästare Villa el Salvador, 2006:08:10
Poncino del Pino, forskare University of Madison, USA, 2006:07:23
Marisol Ovalla Roca, försäljare, 2006:07:29

APPENDIX

Appendix 1. Dialogarenan's institutionella struktur (1996-2001)

- *Allmänna församlingen* – utgörs av alla representanter, institutioner och organisationer som är registrerade. Har uppgiften att definiera övergripande frågor och att ratificera utvecklingsplanen.
- *Arbetsgrupperna* - Vagnätverk, Ekonomi och produktion, Hälsa och livsmedel, Bostäder, Utbildning, Miljö och Institutionell förstärkning. Varje kommission leds av en koordinatör och en teknisk sekreterare. Har uppgiften att skapa projekt och utvecklingsplanen.
- *Tekniska sekretariatet* – utgörs av de tekniska sekreterna i arbetsgrupperna. Har uppgiften att erbjuda teknisk assistans till arbetsgrupperna.
- *Koordinatörskommittéen* – utgörs av borgmästarna i distrikten och provinsen samt koordinatörerna. Har till uppgift att koordinera och utvärdera dialogarenan. Utvärderar och ratificerar även projektförslagen som det tekniska sekretariatet föreslår.
- *Ordförande* – leds av den provinsiella borgmästaren. Har till uppgift att representera dialogarenan inför statliga, privata och internationella institutioner. (Avila 2002:592).

Appendix 2: Deltagande institutioner i dialogprocessen 1996-2001

<i>Typ av institution</i>	<i>Namn</i>
NGO	1. Ayni
	2. CEAA Inti
	3. ADRA-OFASA
	4. SER
	5. CEDAP
	6. CARE Perú
	7. CIPPD
	8. CEPRODEP
	9. SEPAR
	10. TADEPA
	11. PRODES
	12. CODEAC
	13. World Vision

	14. IER Arguedas
	15. IPAZ
	16. Sivia
	17. Huanta
Distrikt	18. Iguain
	19. Santillana
	20. Ayahuanco
	21. PAR (Programa de Apoyo a Repoblamiento)
	22. Instituto nacional de Cultura - Huanta
Statliga institutioner	23. Beneficia Pública de Huanta
	24. CTAR Libertadores Wari
	25. Dirección Regional de Transporte
	26. Agencia agraria Huanta
	27. Pronamachs
	28. Instituto Peruano de seguridad social
	29. Instituto superior pedagógico
	30. Unidad Territorial de Salud de Huanta
	31. Centro Educativo de San Fransisco
	32. Technoserv. Inc.
Företag	33. Empresa prestadora de Servicio de Saneamiento de Ayacucho.
	34. Sindicato del mercado de Huanta
	35. Comité de autodefensa Sector A
	36. SUTE- Huanta
	37. Frente Defensa de Huanta
	38. AFADIPH
	39. Asociación de Comunidades Altoandinas Llaktanchikta Qatarichisum
	40. Comité de Reconstrucción de Ayahuanco
	41. APEMIPE- Huanta
Civilsamhällesorganisationer	42. Pago Esmeralda
	43. Barrio Parque Central
	44. Comunidad Huallhua
	45. Comité de Autodefensa de Huallha
	46. Comité de Obras de Ayahuanco
	47. Federación Provincial de Clubes de Madres
	48. Liga Agraria de Huanta
	49. Círculo de Estudiantes de Huamanguilla

Källa: Avila 2002:595-96

¹ Magisteruppsats Statsvetenskapliga institutionen vt 2007.Handledare: Lars Lindström