

La zona gris de la política subnacional

LUIS MELÉNDEZ GUERRERO¹



Las ciencias sociales suelen tratar al Estado como un «objeto del deseo», como un botín que es disputado —deseado— por distintas fuerzas de la sociedad que luchan por sus cuotas de poder. Los estudios sobre partidos políticos insisten en esta interpretación. Guillermo O'Donnell argumentaba que determinados «partidos no son más que máquinas personalistas ansiosamente dependientes de las prebendas que pueden extraer de los organismos estatales, tanto nacionales como locales» (1993: 12). Incluso, politólogos como Katz y Mair (1995) plantearon la emergencia de un nuevo modelo de partido —el «partido cartel»— cuya vida orgánica se sostiene gracias al uso de fondos y erarios públicos. Los estudios sobre «captura del Estado» (Wedel, 2014; Domhoff, 2006; Durand, 2016) también muestran un sinnúmero de agrupaciones —desde empresas, familias, hasta bandas criminales—, las cuales tratan de cooptar y orientar las decisiones del Estado en favor de unos cuantos privilegiados.

Estos trabajos suelen tener como referentes empíricos a las instituciones estatales mejor posicionadas en cuanto a recursos y niveles de decisión, que brindan mayores incentivos para su potencial captura o aprovechamiento. Sin embargo, ¿qué ocurre cuando el Estado no cuenta con recursos

que puedan ser corrompidos o cuando no posee importantes niveles de influencia política que puedan ser del interés de sus posibles captores?

El presente texto coloca sus reflectores en una de las agencias estatales menos privilegiadas del diseño institucional peruano: el municipio de centro poblado. A partir de un caso de estudio en el norte del país, se sostiene que en situaciones de extrema debilidad institucional, limitados márgenes de decisión política y escasez de recursos, la imagen proyectada por el consenso académico suele invertirse. Esta vez son los agentes estatales quienes recurren al apoyo y recursos de poderes fácticos de su entorno social —que a veces lindan con lo informal y delictivo— para asegurar el mantenimiento mínimo de su institucionalidad en términos funcionales y territoriales. El Estado pasa de ser una organización capturada a una organización que «captura» y se apodera de recursos ajenos a su estructura, estableciéndose una «zona gris» en donde la línea entre lo estatal y lo social, lo formal e informal, termina por evaporarse. La hipótesis que se sostiene es que esta «zona gris» es un importante mecanismo de subsistencia estatal en los márgenes del Estado peruano; más aún, que lo estatal persiste y se reproduce gracias a lo informal.

¹ Antropólogo de la UNMSM e investigador del Instituto de Estudios Políticos Andinos. Correo: lmelendez@iepa.org.pe



Imagen referencial de municipio de centro poblado. El caso ha sido anonimizado

El municipio de centro poblado: una estructura estatal parasitaria²

Enero de 2014. La jefatura de la comisaría del centro poblado de Bolognesi envió un oficio a la asociación de mineros informales de la localidad para solicitar la donación de un generador eléctrico. La localidad no contaba con electricidad las 24 horas del día, lo que dificultaba las labores de los policías. Meses atrás, se había hecho la misma solicitud a las instancias policiales superiores; sin embargo, la gestión no tuvo éxito. Luego de semanas de formulada la petición, los mineros confirmaron la donación del generador eléctrico. La entrega del equipo se realizó en un acto público, a las afueras de la comisaría y en presencia de los vecinos.

Por ese entonces, la oficina de los mineros informales se encontraba contigua al local policial. Ambas instalaciones contaban con una sola planta y eran arrendadas por un mismo propietario. La cercanía espacial de sus sedes era reflejo de su

proximidad en el tejido social. Estos estrechos vínculos entre las fuerzas del orden y los mineros artesanales contrastaban con las fuertes medidas represivas que, por esos meses, el Gobierno central venía adoptando en contra de la minería ilegal. Los mineros de Bolognesi se habían sumado al proceso de formalización; sin embargo, la falta de algunos requisitos claves para concluir exitosamente este proceso colocaba su actividad en los bordes de la ilegalidad. Las denuncias por muertes en algunos socavones —producto de las malas prácticas ambientales y de seguridad— tampoco eran su mejor carta de presentación.

La minería artesanal es la principal actividad económica en Bolognesi. De ella no solo dependen decenas de familias y comerciantes, sino también, en muchos aspectos, las instituciones estatales a escala local. En un contexto de extrema precariedad estatal, la actividad informal provee los soportes y recursos organizativos que las agencias estatales necesitan para operar y subsistir. Lo ocurrido con la comisaría no fue un caso aislado.

² El caso se mantiene en anonimato para protección de los informantes. En ese sentido, el nombre de la localidad y de los informantes son ficticios.

Los municipios de centro poblado, ubicados principalmente en las áreas rurales, son el tipo municipal de menor jerarquía en la estructura del Estado peruano. Representan el 57% del total de municipios, muy por delante de los distritales (38%) y provinciales (5%) (INEI, 2017). La normativa no los considera órganos de gobierno local, sino solo agencias que asumen funciones delegadas por las municipalidades distritales y provinciales —como registros civiles y limpieza—. Por ende, no tienen presupuesto propio, ni sus autoridades reciben un salario mensual. Sus fondos están supeditados a lo asignado por los municipios mayores de la jurisdicción, en proporción a su población y servicios transferidos. Sin embargo, debido a que sus autoridades son las más cercanas a la población, en la práctica asumen mayores roles y competencias, como puede ser la realización de obras y proyectos públicos. Los escasos recursos que poseen no les alcanzan para cubrir las exigencias y expectativas ciudadanas. Por ello, la búsqueda de recursos se convierte en un asunto crítico para estas autoridades locales.

Isaac fue el alcalde del centro poblado de Bolognesi durante el periodo 2014-2017. Como muchos de su generación, cuando era joven migró en busca de mejores oportunidades. Isaac se fue a Trujillo para estudiar ingeniería agroindustrial en la principal universidad de la ciudad. Su deseo era, según indica, «regresar y trabajar en la zona... desarrollar la agroindustria acá en el pueblo». Sin embargo, a su retorno, varios años después, comprobaría que «no hay materia prima de calidad». Frente a la fiebre de la minería artesanal, prefirió invertir su capital en perforaciones informales, actividad que le permitió alcanzar relativo éxito.

En el 2014, Isaac decidió postular a la alcaldía de centro poblado. Entre sus promesas electorales, se incluían obras de infraestructura, desde pistas y veredas, hasta la construcción del mercado de Bolognesi. Salió electo entre una terna de candidatos. Desde que asumió el cargo sabía que el buen desempeño de su gestión pasaba por estrechar «buenas relaciones» con las autoridades distritales y provinciales, de quienes dependía para acceder a fuentes y recursos económicos. «El cargo político implica eso: tener buena relación

para tocar la puerta, para traer recursos acá a Bolognesi», remarcaba Isaac.

No obstante, a pesar de su esfuerzo por cultivar esos vínculos, su gestión no pudo obtener un presupuesto fijo por parte de esos municipios. El apoyo brindado solo se restringió a gestiones u obras pequeñas, como la construcción de un baño público y la limpieza de carreteras. Estas colaboraciones, sin duda, fueron importantes, pero no colmaban las necesidades del municipio y menos aún las iniciativas de su alcalde. El personal de limpieza pública del centro poblado era pagado por el municipio distrital solo de manera parcial. La propuesta del alcalde para la construcción del mercado fue considerada inviable en términos presupuestarios por el municipio provincial. De esta manera, bajo esas condiciones, muchas demandas vecinales no podían ser correspondidas.

La pertenencia de Isaac a la red de mineros informales le permitió sortear, en gran medida, estos escollos. Así, en una reunión logró convencerlos para que brinden una contribución permanente al municipio. Su argumento fue que «el recurso se saca del pueblo prácticamente; entonces miremos de acá a unos cuantos años, no va a haber nada, el recurso se va a terminar porque es un recurso no renovable, ¿y tu pueblo cómo va a quedar?... ya es momento que cada minero debe aportar para que ese dinero quede en obras en Bolognesi». A pesar de algunas negativas, la propuesta fue avalada por la mayoría de asistentes. De esta manera, se acordó que los mineros aporten la suma de 10 soles al municipio por cada tonelada extraída de material en bruto. Según cifras del 2016, esto permitió un ingreso mensual que oscilaba entre los 7 mil y los 15 mil soles, dependiendo del ritmo de la producción minera artesanal.

Para un municipio como el que administraba Isaac, ese monto fue determinante. Gracias a este ingreso, su gestión pudo solventar algunos gastos corrientes, emprender pequeñas obras postergadas —como el levantamiento del cerco perimétrico del centro de salud— o, incluso, impulsar nuevos proyectos, como la construcción de un parque y una losa deportiva. La asociación de

mineros ya venía contribuyendo al municipio desde algunos años atrás a través de recursos para obras o proyectos específicos. Estos aportes siempre se habían efectuado de manera inmediata y sin mayor trámite, a diferencia de las burocráticas solicitudes realizadas en los municipios distritales y provinciales. Sin embargo, con el nuevo aporte mensual, logrado por el empuje de Isaac, el municipio generó una dependencia más fuerte respecto a la actividad informal, al punto de volverla indispensable para el devenir de la administración.

La complicidad entre los mineros informales y el alcalde continuó. Una vez en el cargo, uno de los más ambiciosos proyectos de Isaac fue construir un nuevo local para el municipio. El que existía se encontraba en pésimas condiciones, con profundas grietas y con oxidados techos de calamina que poco protegían de la lluvia. Isaac logró otro acuerdo con los mineros para que financien su construcción. La producción artesanal, sin embargo, no pasaba por sus mejores momentos. Para convencerlos, les propuso que una vez construido el nuevo municipio, algunos de sus ambientes sean utilizados como oficinas para la asociación de mineros, quienes hasta entonces alquilaban el ya mencionado local al lado de la comisaría. Así, a fines de 2017, se inauguró el local municipal de dos plantas, en un vistoso acto público que contó con la presencia de los vecinos, mineros informales, prensa local y autoridades de la provincia. El evento todavía es considerado como uno de los más importantes de la historia de Bolognesi.

La mecánica de la zona gris

Max Weber definía el «tipo ideal» de Estado sobre la base de su monopolio de la violencia física legítima. Este tipo ideal encuentra sus límites cuando es aplicado a las dinámicas sociopolíticas «realmente existentes», especialmente si nos referimos al campo subnacional, en donde su legitimidad y dominio son constantemente interpelados por poderes fácticos con fuerte arraigo

en la sociedad. Es por eso que debemos entender al Estado dentro de una configuración social más amplia, en donde este deja de ser el núcleo trascendental de la vida política y, más bien, son otros actores los que pueden (y suelen) asumirlas funciones gubernamentales —en el sentido foucaultiano del término— de recomponer la matriz social y proveer los insumos más básicos para la continuidad estatal (Nugent, 2007).

La precariedad en la que operan muchas instituciones del Estado las convierten en estructuras parasitarias que informalmente sustraen recursos fuera de sus esquemas organizativos. En Bolognesi, los mineros artesanales pudieron beneficiarse de su involucramiento con el municipio, reforzando su prestigio local u orientando la representación estatal por más mínima que esta sea. Sin embargo, la relación de dependencia era sobre todo inversa: la agencia estatal era la que necesitaba del grupo informal más de lo que el grupo informal necesitaba de ella.

Estamos hablando de estructuras estatales que se retroalimentan de actores informales/ilegales, permitiendo al Estado alcanzar un grado mínimo de legitimidad y funcionalidad. En estas condiciones, las estrechas relaciones que se entretienen entre «agentes estatales» y «no-estatales» conforman una «zona gris» que quiebra las fronteras conceptuales entre lo público y privado, entre sociedad y estado, entre política formal y política informal (Auyero, 2007). En Bolognesi, el propio alcalde es minero informal; su potencial autonomía como autoridad se ve erosionada cuando recurre a redes informales que él mismo integra. Esta «zona gris» se convierte en la «otra» institucionalidad que opera en los márgenes del Estado peruano; una institucionalidad que permite que la maquinaria estatal maniobre en un terreno muy escarpado e inestable. El problema, entonces, no es la ausencia de vínculos entre sociedad y Estado, el problema es el tipo de vínculos (grises) que los unen.

BIBLIOGRAFÍA

AUYERO, Javier. *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI.2007.

DOMHOFF, William. *Who rules America?: power, politics and social change*. Boston: McGraw Hill. 2006.

DURAND, Francisco. *Cuando el poder extractivo captura al Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquete ambiental en Perú*. Lima: Oxfam.2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Estadísticas municipales 2016*. Lima: INEI. 2017.

KATZ, Richard y Peter Mair. «Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party». En *Party Politics*, vol.1, n° 1, pp. 5-28. 1995.

NUGENT, David. Governing states. In *A companion to the anthropology of politics* (eds.: David Nugent and Joan Vicent). Malden: Blackwell. 2007.

O'DONNELL, Guillermo (1993). «Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas». En *Desarrollo Económico*, vol. XXXIII, n° 130. Ver <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/deluca/odonnell.pdf>. 1993.

WEDEL, Janine (2014). *Unaccountable: power brokers, corruption finances, freedom and security*. New York and London: Pegasus Book.2014.