



"FLOR DE RETAMA", RETABLO DE EDILBERTO JIMÉNEZ

ARGUMENTOS

Revista de análisis social del IEP

Año 7, Nº2 Mayo 2013

Publicación del Instituto de Estudios Peruanos

COMITÉ EDITORIAL

DIRECTOR

Jorge Aragón

EDITOR

Jorge Morel

CONSEJO EDITORIAL

ROXANA BARRANTES

ÚRSULA ALDANA

ROMEO GROMPONE

ENRIQUE LÓPEZ

MARISA REMY

PABLO SANDOVAL

MARTÍN TANAKA

FRANCESCA UCCELLI

RAMÓN PAJUELO

ROBERTO PISELLI

CORRECCIÓN DE ESTILO

Daniel Soria Pereyra

DIAGRAMACIÓN Y PUBLICACIÓN

EN WEB

Mónica Ávila Paulette

DIAGRAMACIÓN Y PUBLICACIÓN

EN WEB

Diego Bedoya Vásquez

MaestroWeb

PRESENTACIÓN

Sin duda uno de los procesos de reforma más importantes del período post-transición fue el inicio de la descentralización política en el 2001 y de la puesta en marcha de los gobiernos regionales en 2003. Si bien un amplio consenso acompañó la aprobación de estas medidas, el rápido traslado de la conflictividad social al escenario regional y local desde 2001 ha llevado a diversos analistas a cuestionar los tiempos y la magnitud del proceso. Es claro que no existe una relación causal entre descentralización y aumento de la conflictividad; sin embargo, el proceso sí ha tenido incidencia en la forma particular que han adoptado los conflictos. Es así que, en los últimos diez años, han estado en agenda varios temas vinculados a la economía política y la burocracia a nivel subnacional que han sido determinantes en la dinámica de los conflictos: la correcta ejecución del presupuesto, la apertura hacia la inversión privada, la conformación de coaliciones políticas en las regiones, etc. *Argumentos* intenta a través de esta edición dar luces sobre los avances y retos de la descentralización.

EN ESTE NÚMERO...

COYUNTURA

LA REVOCATORIA EN ANÁLISIS COMPARADO: NOTAS PARA LA REFORMA EN EL PERÚ, *Alicia del Águila* p. 3

DIEZ AÑOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

EL DESBORDE LOCAL RURAL: ¿QUÉ PASÓ CON LOS DISTRITOS RURALES DEL PERÚ LUEGO DE LAS REFORMAS PARTICIPATIVAS Y DESCENTRALISTAS?, *Diego Uchaypoma* p. 9 / LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO EN PERÚ Y CHILE: CAUSA COMÚN, DIFERENTE TRAYECTORIA, *Claudia Serrano* p. 21 / LAS FUERZAS GRAVITACIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN: HISTORIA DE TRES ELECCIONES SUBNACIONALES, *Mauricio Zavaleta* p. 29 / LA EL SERVIDOR MUNICIPAL: UN TEMA DE AGENDA PENDIENTE PARA FORTALECER LA GESTIÓN COMUNAL, *Moisés Palomino, Diego Cerna y Miguel Ríos* p. 38 / DESCENTRALIZACIÓN Y CONTROL DE GASTOS A TRAVÉS DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN: EXPERIENCIAS DE DOS MUNICIPIOS RURALES, *Laura León* p. 45 / EL IMPRECISO PAPEL DE LAS MUNICIPALIDADES EN EDUCACIÓN A UNA DÉCADA DE DESCENTRALIZACIÓN, *Julio Vargas* p. 52

CRÍTICA Y RESEÑAS

"HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ" DE ALFONSO QUIROZ, *Cecilia Blondet* p. 57

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Horacio Urteaga 694 - Jesús María

Teléfonos: 431-6603 / 332-6194

Fax: 332-6173

E-mail: iep@revistargumentos.org.pe

En nuestra sección principal, Claudia Serrano nos ilustra sobre la dinámica del proceso de descentralización en el Perú a través de una comparación con el caso de Chile. En buena medida, ambos casos muestran apuestas distintas en los énfasis del proceso: un marco mucho más político y participativo en el Perú frente a uno más tecnocrático en Chile. Sobre los efectos en la política regional, Mauricio Zavaleta y Diego Uchuypoma ensayan diferentes hipótesis sobre la articulación de los movimientos políticos regionales. Zavaleta relaciona la pérdida de protagonismo regional de los partidos políticos nacionales con la creación de gobiernos regionales en 2002. Uchuypoma, por su parte, examina las implicancias que el proceso ha tenido en el ámbito rural. Para complementar este análisis, tres trabajos nos presentan distintos aspectos de la gestión pública a nivel local: en el ámbito de los funcionarios que acompañan la implementación de políticas públicas (Palomino, Cerna y Ríos), las políticas educativas (Vargas) y la aplicación de tecnologías de la información en las regiones (León).

Adicionalmente, nuestra sección de Coyuntura presenta un balance sobre el proceso de revocatoria de marzo pasado, en perspectiva comparada, elaborado por Alicia del Águila. Cerramos la edición, en nuestra sección Crítica y Reseña, con los comentarios de Cecilia Blondet al último libro de Alfonso Quiroz "Historia de la corrupción en el Perú".

LA REVOCATORIA EN ANÁLISIS COMPARADO: notas para la reforma en el Perú



Alicia del Águila*

Aunque existe desde hace años en el Perú, el mecanismo de revocatoria recién adquirió primeras planas y generó intensos debates políticos y académicos con la consulta popular realizada en Lima, en marzo de este año. Sobre ello, baste señalar que el Perú es, actualmente, el país de América Latina con más procesos de revocatoria. Como recuerdan Welb y Sérdukt,¹ Perú es de lejos el país más activo en el uso de revocatoria de mandato en la región, con más de 1.029 procesos realizados entre 1997 y 2012.²

Este ensayo no busca reabrir el debate sobre la pertinencia o no de los mecanismos de democracia semidirecta o directa, debate inacabado, por cierto. Por lo demás, la revocatoria está sancionada constitucionalmente en el Perú, y, por tanto, es

poco probable que pueda derogarse. Sin embargo, sí es posible, a la luz del análisis comparado, poner en el debate algunas consideraciones que podrían ajustar este mecanismo, de tal manera que pueda en efecto ser un recurso ciudadano, de excepcionalidad, y no una herramienta de “perpetuación electoral”.

Del análisis comparado sobre la legislación y procesos de revocatoria en el mundo, hemos tomado tres aspectos, sin ser excluyentes otras consideraciones: ámbito o sujeto de aplicación, recojo de firmas y número de firmas requerido.

CONSIDERACIONES GENERALES

La revocatoria de mandato “consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo.”³

* Coordinadora de Diálogos Políticos de IDEA Internacional Programa Perú y docente de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Mi agradecimiento a José Saldaña por sus comentarios a este ensayo.

1 Welp y Sérdukt 1979.

2 Remy 2013.

3 Zovatto 2008: 260.

Si bien existen diferentes tipos de revocatoria de mandato, salvo excepciones (como Uganda), comparten el hecho de, primero, tener por objetivo recortar el mandato de una autoridad y, segundo, que ello se efectúe a través de un proceso de consulta popular. La más extendida es la llamada *full recall*, que es iniciada y aprobada por iniciativa popular. Sobre esta, la tomada en la mayoría de legislaciones de América Latina que contemplan revocatoria, así como en los Estados Unidos, nos centramos en el presente ensayo.⁴

ÁMBITO DE LA APLICACIÓN

La revocatoria de mandato de autoridades es probablemente el mecanismo de democracia directa o semidirecta menos extendido a nivel internacional, pero, al mismo tiempo, en los últimos años ha sido el más empleado allí donde está legislado. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, donde 32 estados contemplan en sus legislaciones ese mecanismo y hasta hace poco fueron contados los casos que llegaron a la consulta popular para revocar una autoridad (siete entre 1908 y 1980), en los últimos años se han multiplicado considerablemente los pedidos. Así, en 2011, al menos 150 autoridades tuvieron que afrontar un proceso de revocatoria en los Estados Unidos.⁵ Una cifra considerable, si tenemos en cuenta que la revocatoria se orienta a autoridades individuales. Si se incluye a más de uno (no al colectivo o asamblea), esta decisión debe ser debidamente justificada.

4 En Costa Rica, la revocatoria no tiene iniciativa popular (debe darse en una asamblea), pero sí debe ser aprobada por consulta ciudadana. Chile, Uruguay y Brasil en Sudamérica, y El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y México en Centro y Norte América, tienen mecanismos para interrumpir el mandato de una autoridad, pero no a través del sufragio popular, por lo que no se consideran dentro de las legislaciones sobre revocatoria. Ver Rivera 2006.

5 Spivak 2011.

En los países andinos de Perú, Bolivia y Ecuador, en cambio, existe una mayor discrecionalidad sobre cuántos sujetos pueden ser revocados por pedido ciudadano. El caso del proceso contra la alcaldesa de Lima y su concejo municipal, sin embargo, es de interpretación singular. Pero se entiende en un contexto normativo que, como veremos, tiende a una amplia discrecionalidad a favor del revocador.

Los pocos casos de países que tienen la figura de la revocatoria para asambleas son europeos, y la razón de enfocarse en esos órganos colectivos es que sus sistemas son parlamentarios. Así, en Liechtenstein, algunos *lander* de Alemania, como Berlín y Baden-Württemberg, y en seis cantones de Suiza⁶ la revocatoria se orienta a la fuente del poder: las asambleas.

Ese no es el caso ni en América Latina ni en Estados Unidos, países presidencialistas. Así, en este último y en Argentina, los primeros países del continente con revocatoria normada, en el siglo XIX (en ambos a nivel subnacional), señalan a la autoridad individual como sujeto pasible de ser revocada. Estados Unidos es particularmente importante, pues tiene una larga tradición, con detalladas legislaciones estatales al respecto.

En Colombia, la revocatoria está enfocada a las cabezas de los órganos de gobierno subnacional: los alcaldes y gobernadores. Es decir, no se contempla la consulta para revocar a otros funcionarios públicos, ni a miembros de asambleas, en esos niveles subnacionales.

La Ley 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, del Perú, también se apunta en ese sentido, pues en su artículo 21° señala que

6 En cinco de esos cantones se puede revocar tanto al Legislativo como al Ejecutivo. Sin embargo, no ha habido en este país un proceso de revocatoria exitoso, y los intentos han sido escasos a lo largo de toda su historia (que se remonta a fines del siglo XIX).

“La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular”. Sin embargo, más adelante, el artículo 25° anota que “únicamente si se confirmase la Revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal, se convoca a nuevas elecciones”. Con ello, se abría la puerta a la interpretación a favor de una revocatoria abierta a la pluralidad de los miembros de un Concejo, e incluso este en su totalidad. El formulario para realizar la solicitud de revocatoria en Perú, por lo demás, casi invita a la revocatoria de varias autoridades a la vez. Mientras que, por ejemplo, en California y otros estados,⁷ solo aparece un espacio para un nombre. En otros casos, el espacio puede ser un poco mayor, pero no como en el Perú, donde se da incluso la posibilidad de incluir, por un lado, el nombre del alcalde o presidente regional, y a continuación se brinda otras líneas para consignar los nombres de todos los regidores o concejeros municipales que se desea revocar. Casi una involuntaria invitación a proponer revocatorias a una variedad de autoridades.

En las provincias de Argentina y Estados Unidos la legislación es muy variada, pero, en principio, se orienta a una autoridad. En Estados Unidos, donde existe mayor documentación histórica sobre los procesos de revocatoria, son minoritarios los casos de consultas populares de este tipo dirigidas a más de una autoridad.⁸ En ellos, se ha procedido a consignar más de un nombre (nunca el conjunto de una asamblea), justificándolo por estar inmersos en una misma denuncia o con una misma causalidad, usualmente vinculada a un acto de gestión, establecida en la petición de revocatoria. Por ejemplo, el histórico caso del gobernador de North Dakota, Lynn Fraser, quien fue revocado en 1921 por establecer el Bank of North

Dakota, fuertemente afectado por la depresión en la agricultura. Él y los miembros del gobierno del estado involucrados en la gestión de esa entidad fueron señalados conjuntamente por los revocadores.

El caso de la revocatoria de Lima, en ese sentido, es particular y probablemente único en su género, pues se recogieron firmas contra una autoridad, la alcaldesa Susana Villarán, y se aprobó una consulta popular sobre otros 39 funcionarios, cuyos nombres no figuraron en las hojas de recojo de firmas, ni en la solicitud (solo se mencionaba “contra todos sus regidores”).

Así, en Estados Unidos (en los estados donde hay legislación sobre revocatoria), Colombia, Argentina (algunas provincias) y Venezuela, este mecanismo de democracia directa no fue concebido para revocar a una asamblea legislativa en pleno. Más aún el caso de Colombia, donde la legislación explícitamente solo permite revocar a los gobernadores y alcaldes, es decir, a las cabezas de los órganos ejecutivos. Tampoco, ciertamente, en Bolivia, Perú ni Ecuador. Sin embargo, la tendencia ha sido, en estos países, a dejar a mayor discrecionalidad del revocador cuántas autoridades, sin más, se quiere revocar en un solo proceso.

En Ecuador todavía se viene discutiendo en la Asamblea la norma que regula la revocatoria. En tanto, la Comisión Constitucional interpretó que debía hacerse efectiva la consulta popular solo

7 Para la regulación de la revocatoria en California, ver <http://www.sos.ca.gov/elections/recalls/recall.pdf>

8 Ver el blog <http://recallelections.blogspot.com/>

si la autoridad lo aceptaba. Cabe señalar, de todos modos, que la ley establece que, para la recolección de firmas, “la revocatoria del mandato será individualizada por dignatario, especificando nombres, apellidos y el cargo de la autoridad contra quien se propone”.⁹ Si bien se han dado casos de pedido de revocatoria a más de una autoridad, no ha habido ninguno que haya sido aceptado contra una asamblea en su conjunto o una mayoría de esta.

Solo el caso de Bolivia parece ser similar al peruano, en este sentido. En ese país, la revocatoria empieza a vislumbrarse como una herramienta de lucha política a futuro muy recurrente. Así está ocurriendo, por ejemplo, en Potosí, donde el Comité Cívico Potosinista solicita la revocatoria de sus autoridades en pleno: “El Comité Cívico Potosinista presentó solicitud para revocar el mandato al alcalde, a los concejales, al gobernador y a los diputados uninominales de la circunscripción 37 (Ángel Cortés, AS) y 38 (Juan Carlos Cejas, MAS)”.¹⁰

En el Perú, una manera de reducir la discrecionalidad de los revocadores es ajustar la normativa al respecto. Por ejemplo, el hecho de estar, en principio, orientada a una autoridad debe expresarse en el diseño de la ficha de solicitud de revocatoria, así como en las hojas de recojo de firmas, incluso si al final termina siendo presentada contra más de una autoridad. El caso de la revocatoria de Lima, en ese sentido, es particular y probablemente único en su género, pues se recogieron firmas contra una autoridad, la alcaldesa Susana Villarán, y se aprobó una consulta popular sobre otros 39 funcionarios, cuyos nombres no figuraron en las hojas de recojo de firmas, ni en la solicitud (solo se mencionaba “contra todos sus regidores”).

9 Consejo Nacional Electoral, República del Ecuador. Oficio Circular 00034, 29/07/2010. Ver <http://es.scribd.com/doc/36848849/Reglamento-para-Revocatoria-del-Mandato>

10 Ver <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/1202/noticias.php?id=79108>

NÚMERO DE FIRMAS Y TIEMPO DE RECOJO DE FIRMAS

Sobre este punto, en casi todas las legislaciones se establecen porcentajes, usualmente respecto del total del padrón electoral o del electorado que efectivamente sufragó en las últimas elecciones. Nuevamente, cabe señalar como distintos los casos de legislaciones subnacionales en Suiza y Alemania, que, aplicadas a un solo territorio, fijan un número absoluto. Perú es probablemente un caso particular, donde se establece ambos criterios, un porcentaje (25%) y un tope, con número absoluto fijo (400.000 firmas).

Además, en legislaciones como las de Ecuador, Micronesia (Chuuk y Pohnpei), en la mayoría de estados de Estados Unidos con revocatoria y otros más se fijan diferencias en los porcentajes de firmas requeridas de acuerdo al nivel de gobierno (estatal o local, en el caso de los estados de Estados Unidos, y nacional y subnacional en Ecuador).¹¹ Así, por ejemplo, en Ecuador se requiere de al menos el 15% de los electores registrados para que proceda una consulta de revocatoria al presidente y gobernadores, y de al menos el 10% de electores registrados de los distritos electorales para los otros cargos.¹²

Por otro lado, hay legislaciones que diferencian el porcentaje de firmas requeridas según el tamaño de la población. Por ejemplo, en California, para revocatorias del nivel local, respecto de la población registrada electoralmente menor a 1.000 ciudadanos, se requiere el 30% del registro, 25% para poblaciones con registro de entre 1.000 y 10.000, 20% para las comprendidas entre 50.000 y 10.000, 15% entre 100.000 y 500.000 y 10% para las que tienen más de 100.000 ciudadanos registrados.¹³

11 IDEA 2008: 111-119.

12 Ídem, p. 119.

13 Ver “Procedure for Recalling State and Local Officials. State of California”, en <http://www.sos.ca.gov/elections/recalls/recall.pdf>

El hecho de que en el Perú exista solo un porcentaje para todos los ámbitos, como señala Remy, facilita considerablemente la revocatoria en las circunscripciones pequeñas, haciéndola más difícil en las medianas e imposible en circunscripciones de más de 95.000 electores.¹⁴ La excepción es Lima, precisamente porque existe el tope de 400.000 firmas para todos los casos.

En el Perú no se establece ningún rango de tiempo o límite para el recojo de firmas, salvo el usualmente fijado en la mayoría de las legislaciones: no antes del primer año, ni durante el último. Así, si los revocadores consideran que no alcanzan a completar las firmas en una fecha señalada por el JNE, pueden intentarlo en la siguiente.

Si hacemos un análisis de los porcentajes requeridos en las legislaciones sobre revocatoria, el límite de 400.000 constituye una norma un tanto fuera de los parámetros usuales, lo que, al parecer, facilitaría su realización en la población más grande del país. Consideramos que tanto el eliminar ese tope como realizar una gradualidad en la exigencia de firmas requeridas permitiría una adaptación necesaria de este mecanismo.

TIEMPO DEL RECOJO DE FIRMAS

Otro tema importante es el plazo de recojo de las firmas. En la mayoría de casos se establece un periodo

de tiempo para realizarlo. Así, por ejemplo, en California se establecen 160 días, una vez que se ha autorizado la recolección de firmas, en el caso de una solicitud a nivel estatal, y de 40 a 160 días, dependiendo del tamaño de la población electoral.¹⁵ En Michigan el plazo de es 90 días, fuera de los cuales se invalidan las firmas.¹⁶

En el Perú no se establece ningún rango de tiempo o límite para el recojo de firmas, salvo el usualmente fijado en la mayoría de las legislaciones: no antes del primer año, ni durante el último. Así, si los revocadores consideran que no alcanzan a completar las firmas en una fecha señalada por el JNE, pueden intentarlo en la siguiente. Ello constituye una ventaja para los recolectores y mantiene la amenaza de la revocatoria abierta por demasiado tiempo, lo que afectando la gobernabilidad de la localidad o región. Más aún, además la ley les concede un tiempo adicional para “subsana” firmas. Algo particular de la legislación peruana. En Estados Unidos no solamente no se acepta un tiempo adicional, sino que el aportar firmas falsas es una infracción sujeta a penalidad.¹⁷ Por lo demás, con el tiempo extra de “subsanción” se está beneficiando al revocador para “compensarlo” por un supuesto problema, la falta de credibilidad del recojo de firmas, pero no se compensa, frente a esta misma deficiencia, a los ciudadanos (incluyendo a la autoridad). Un mecanismo que permita a los ciudadanos verificar si sus firmas están entre los que apoyan un proceso de revocatoria podría ser contemplado.

CONCLUSIONES

En suma, creemos que hay un primer punto a considerar en la evaluación de la revocatoria en Perú: uno, el alcance del ámbito de aplicación. Esta

¹⁴ Remy 2013.

¹³ Ídem.

¹⁶ “Michigan Recall Procedures. General Overview. State of Michigan. Terri Lyn Land, Secretary of State, Department of State.

¹⁷ Ver, por ejemplo, la legislación de Montana; penalización por firmas falsas: <http://codes.lp.findlaw.com/mtdcode/2/16/6/2-16-612>

debiera estar orientada a una autoridad, siendo la excepción la ampliación a otros sujetos, cuando hubiera una razón de manejo o gestión que compromete a otros (por ejemplo, sospechosos de colaboración en un acto ilícito). Pero una revocatoria a una asamblea en su conjunto, donde las hojas de recojo de firmas ni siquiera contienen los nombres de las personas a revocar, como ocurrió en Lima, no solo es único en su género, sino que afecta el sentido mismo de dicho mecanismo, y atenta contra los derechos de las personas que ejercen ese cargo. En algunas legislaciones, incluso es obligatorio que la autoridad cuestionada presente descargos y ellos aparezcan en las hojas de recojo de firmas, en igual extensión que la empleada en la explicación de los revocadores. El formulario de revocatoria en el Perú, como hemos señalado, debiera ser revisado.

En relación con el segundo punto, sobre el número de firmas, habría que considerar el solicitar porcentajes de acuerdo con la naturaleza del cargo (regional, local) o con el número de la población electoral. El tope de 400.000 firmas, por otro lado, no ayuda a conservar la proporcionalidad entre el número de firmas solicitantes de una revocatoria y su población electoral.

El tercer punto está referido a los tiempos. En la legislación peruana, en la práctica, los revocadores tienen al menos un año y medio para ese recojo. Además, se establece una fecha adicional para “subsana” y entregar nuevas firmas, algo que no es usual en las legislaciones sobre revocatoria y favorece a los revocadores, y mantiene la atención de las autoridades durante un tiempo demasiado largo respecto de su mandato total. Ello, sin duda, afecta la calidad de la gestión. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IDEA (2008). *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Estocolmo: International IDEA.

Remy, María Isabel (2013). “Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional”. En *Argumentos* n.º 1, marzo 2013.

Rivera, Juan Luis (2006). “Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales”. En *Revista de Derecho Electoral*, n.º 2, segundo semestre.

Spivak, Joshua (2011, 27 de diciembre). “2011, The Year of the Recall”. En *Los Angeles Times*. Ver <http://articles.latimes.com/2011/dec/27/opinion/la-oe-spivak-recall-20111227>

Welp, Yanina y Uwe Serdült (1979). “¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”. Consultado en revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/.../1979

Zovatto, Daniel (2008). “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina”. En Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Del Águila, Alicia. “La revocatoria en análisis comparado: notas para la reforma en el Perú”. En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/la_revocatoria_comparado.html.

ISSN 2076-7722

EL DESBORDE LOCAL RURAL: ¿qué pasó con los distritos rurales del Perú luego de las reformas participativas y descentralistas?



Diego Uchuypoma *

En este artículo buscamos describir parte del comportamiento político de los distritos rurales del Perú a partir del proceso de las reformas descentralista y participativa durante la última década. Podemos afirmar que el ingreso de algunas instituciones políticas puede generar efectos esperados o no, positivos o negativos, que serán determinados en el mismo desarrollo, es decir, en la interacción entre actores, recursos, intereses y expectativas. Y es que diversos problemas surgen alrededor de las gestiones locales en distritos rurales, sobre todo las que tienen relación con el ejercicio de poder y la legitimidad de sus gobernantes.

* Politólogo, Pontificia Universidad Católica del Perú. El autor agradece de manera especial los comentarios de Luis Mas, Patricia Quiñones, Rodrigo Barrenechea y los miembros de la Comisión de Investigaciones de Politai a versiones preliminares de este artículo.

REFORMAS PARTICIPATIVAS Y DESCENTRALISTAS. ENTRE LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y LOS IMPULSOS DEMOCRATIZADORES EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA¹

En el Perú, aun cuando la mayoría de exigencias de participación ciudadana vinieron de abajo, es desde el Estado que se tuvieron mayores respuestas. El caso del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (Sinamos), durante el gobierno militar de Velasco, parece ser un ejemplo del intento de desplazar a los partidos políticos como intermediarios entre la demanda ciudadana y la

¹ Las investigaciones sobre la inserción de mecanismos participativos en la región evidencian que esta tuvo lugar en contextos políticos de crisis del sistema representativo, por lo que no hubo mayor discusión y debate político (Welp y Serdült, 2011). Además, que los vacíos dejados por los partidos políticos fueron aprovechados por líderes neopopulistas y que actores excluidos tradicionalmente lograron ingresar al gobierno, lo que evitó quiebres democráticos (Barczak 2001).

respuesta pública (Rupire 2008). Así también, durante los años ochenta, Izquierda Unida asume cargos públicos en las diferentes municipalidades del país e implementa un modelo de gestión local a partir de la participación de organizaciones sociales (Remy 2005).

A la llegada del gobierno fujimorista, y frente a un contexto de crisis de partidos, desafección política y presiones internacionales por la descentralización o la eficiencia de la gobernabilidad, es a través de la reforma constitucional de 1993 que se insertan y formalizan los mecanismos participativos. Sin embargo, es en la etapa post Fujimori que estos mecanismos se mantienen e incrementan, complementados con el impulso de un nuevo proceso de descentralización.

Lo paradójico de este camino es que estos procesos son impulsados sin necesariamente atender los problemas de representación política. Mientras que algunos autores han hecho mención a los “impulsos democratizadores” que no permitieron enfrentar las serias deficiencias del sistema político antes de generar una apertura institucionalizada de este (Tanaka 1999, Remy 2005), otros han señalado a este proceso como un intento de construir un régimen “simétricamente opuesto” al fujimorismo (Vergara 2007). Así, las reformas participativas y descentralistas durante los gobiernos de Paniagua y Toledo fueron una reacción a excesos autoritarios y centralistas; sin embargo, no tomaron en cuenta la fragmentación social, la crisis de los partidos políticos y la poca institucionalidad estatal.

El resultado de esto es que, por un lado, se ha promovido la participación ciudadana como herramienta de gestión local, técnica y apolítica, visto este conjunto de normas y prácticas como parte del sentido común (Remy 2005); por otro lado,

todavía el discurso predominante de la descentralización parece obviar el componente político, y llega a concentrarse en cuestiones técnicas, de concertación o resolución de conflictos, sin tomar en cuenta intereses, recursos y dinámicas de poder entre los actores locales o regionales (Grompone 1998).

EL DESBORDE LOCAL EN LOS ESPACIOS RURALES

De lo descrito anteriormente podemos concluir que las reformas de descentralización y participación ciudadana se desarrollaron en un contexto de crisis de representación política. Algunos estudios recientes muestran marcos de análisis para comprender los efectos generados. Por ejemplo, se ha mencionado que factores institucionales, económicos y políticos terminan configurando un “desborde de lo local” en nuestro sistema político (Meléndez 2012).

Así, la coyuntura crítica de las reformas descentralista y participativa se generó a partir de la mayor inversión de capitales en zonas rurales y la limitada presencia territorial estatal, lo que trajo como consecuencia una activación local y desborde posterior frente a demandas sociales no resueltas. Se afirma que ante la débil (y casi imposible) intermediación de operadores políticos locales (autoridades municipales), se presentan altos niveles de conflictividad en zonas rurales (Meléndez 2012). Lo cierto es que los estudios sobre la política local rural van aportando en la comprensión de cómo se insertan instituciones políticas o cómo se generan modelos de gobernabilidad y dinámicas de representación política. En nuestro país, de manera formal, el tipo de gobierno local está dividido por las municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados; no obstante, solo el 4,7% aproximadamente son municipalidades provinciales.

Tabla 1: Cantidad de tipo de gobierno local en el Perú

| Tipo de gobierno local | Número | % |
|-----------------------------------|--------|--------|
| Municipalidades provinciales | 195 | 4,76% |
| Municipalidades distritales | 1.643 | 40,13% |
| Municipalidades de centro poblado | 2.256 | 55,11% |

Fuente: Registro Nacional de Municipalidades 2012, INEI.

Tabla 2: Cantidad y porcentaje de municipalidades provinciales y distritales según área urbana y rural

| | Urbano | | Rural | | Total |
|------------------------------|--------|-----|-------|-------|-------|
| Municipalidades provinciales | 156 | 80% | 39 | 20% | 195 |
| Municipalidades distritales | 340 | 20% | 1.303 | 79,4% | 1.643 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Supremo 090-2011-PCM, el Registro Nacional de Municipalidades 2012 (INEI) y Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob-JNE).

Asimismo, tomando en cuenta el listado de municipalidades rurales del Perú, emitido por el DS-090-2011-PCM, del total de municipalidades provinciales, el 80% son urbanas y solo 20% son rurales; mientras que del total de municipalidades distritales, la proporción es a la inversa, 80% son rurales y 20% son urbanas.²

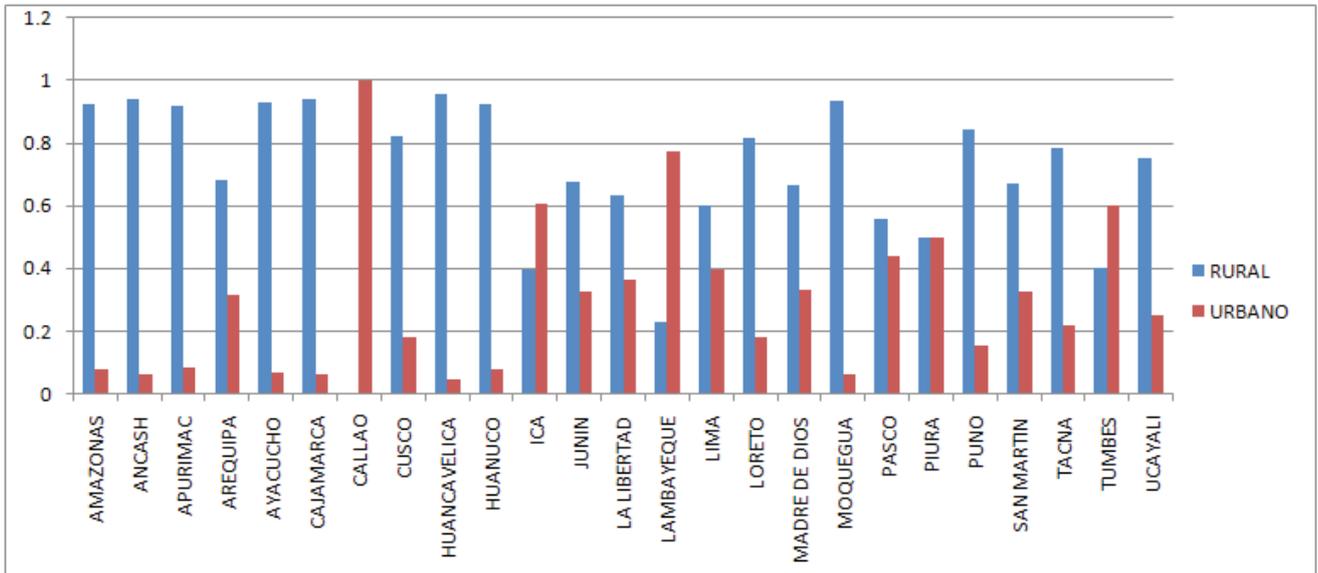
También encontramos que los departamentos que poseen mayor cantidad de distritos rurales son Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancaavelica, Huánuco, Moquegua y Puno; mientras que Callao, Lambayeque, Ica y Tumbes son los que tienen mayor cantidad de distritos urbanos. Cabe señalar que

las proporciones pueden ser llamativas en algunos casos; así, el Callao solo posee distritos urbanos y Ancash, 136 distritos rurales y solo 9 distritos urbanos.

Pese a la importante distribución de distritos rurales a nivel de gobiernos locales y departamental, estos aún presentan serias deficiencias en las gestiones municipales, por lo que demandan capacitaciones o asistencia técnica para el desarrollo de sus funciones. Los gráficos a continuación muestran las principales demandas de las municipalidades urbanas y rurales a nivel provincial y distrital; sin embargo, dada la gran proporción de estas últimas (rural y distrital), consideramos tomarlo como un dato referencial. Las demandas se concentran en la formulación y ejecución de proyectos, planificación de desarrollo local, gestión municipal, catastro urbano y rural, seguridad ciudadana y turismo; además de administración, contabilidad y finanzas, legislación municipal y gestión ambiental.

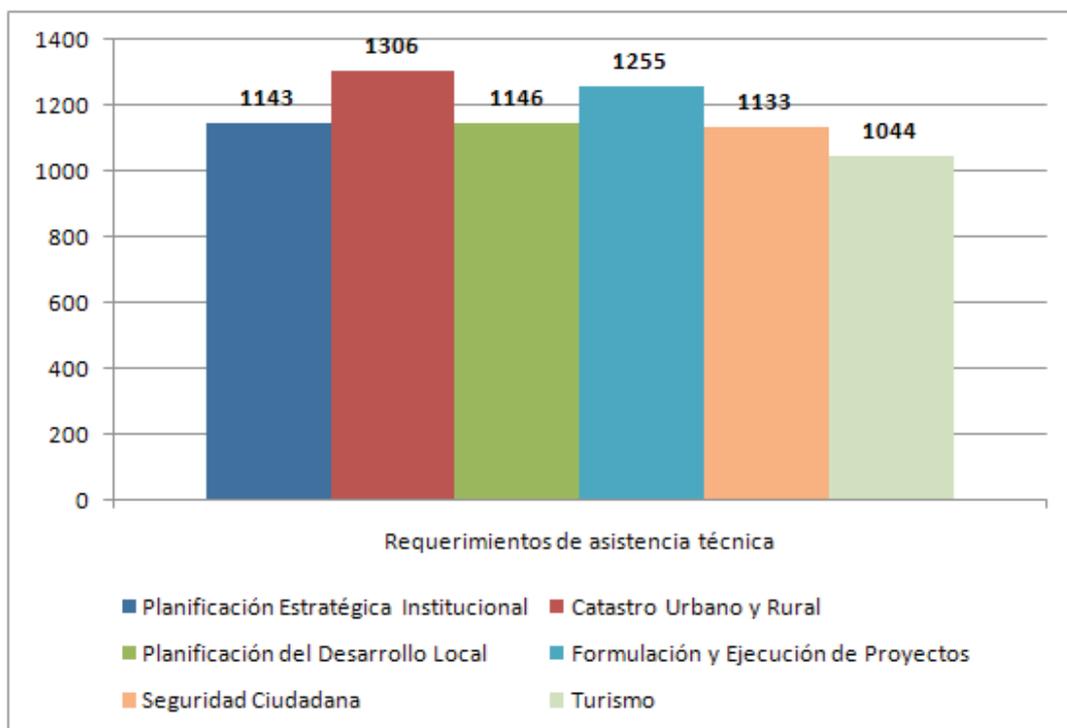
² En dicho decreto supremo se considera el artículo 139° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que establece que las municipalidades ubicadas en zonas rurales son aquellas que funcionan en capitales de provincia o distrito cuya población urbana no es mayor al 50% de su población total.

Gráfico 1: Distritos rurales y urbanos por departamento



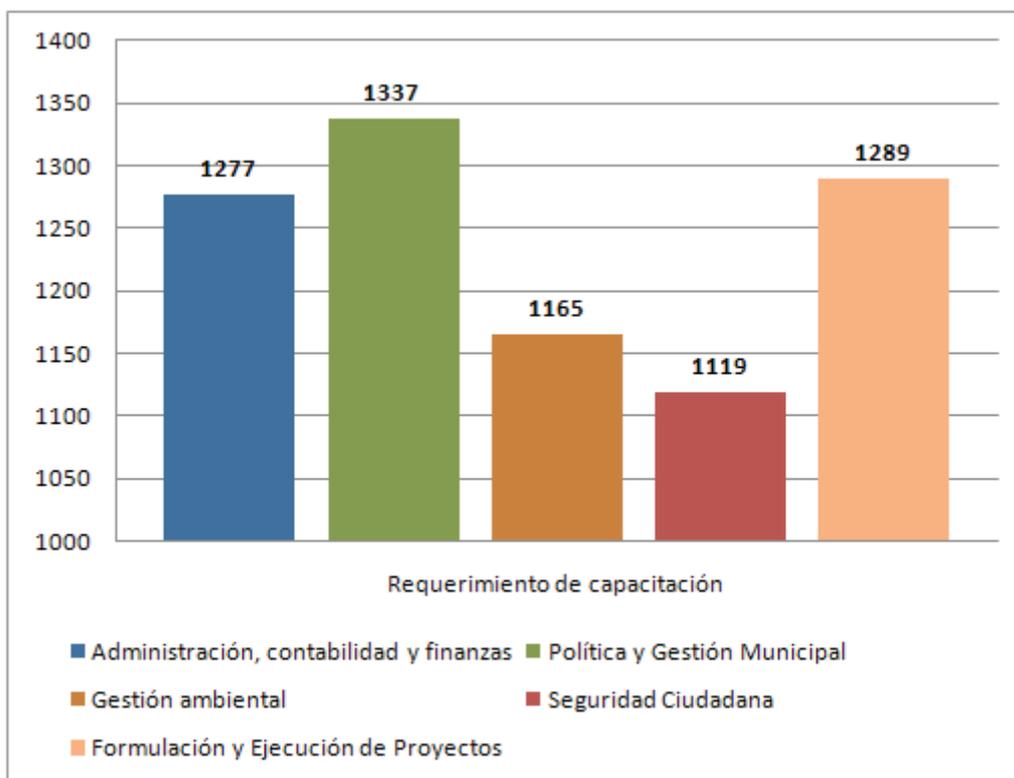
Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Supremo 090-2011-PCM, el Registro Nacional de Municipalidades 2012 (INEI) y Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob-JNE).

Gráfico 2: Número de municipalidades con requerimientos de asistencia técnica



Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Nacional de Municipalidades 2012, INEI.

Gráfico 1: Número de municipalidades con requerimientos de capacitación



Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Nacional de Municipalidades 2012, INEI.

Respecto a las municipalidades rurales, esto es aún más grave, ya que mucha de la normativa planteada en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) mantiene un marco referencial predominantemente urbano. Así, el diseño municipal sigue siendo homogéneo y poco articulador, ya que no considera necesidades particulares de las zonas rurales en contraste con las zonas urbanas o metropolitanas (Muñoz 2005). Sin embargo, la modificación de esta ley en el año 2003 señala un tratamiento especial para las municipalidades rurales en el desarrollo sostenible, por lo que se norman transferencias focalizadas y priorizadas del

Fondo de Compensación Municipal, canon y otros recursos (Castro Pozo Díaz 2005).

Esto último ha sido causa de otros riesgos, ya que no se ha cumplido en paralelo con un fortalecimiento de la representación política de las autoridades y la gestión pública en estas municipalidades. Así, el proceso de descentralización (transferencias de competencias, funciones y recursos) ha generado mayores tensiones sin mayores recursos o autonomía política. Un ejemplo de esto sería la multiplicidad de funciones (municipalidades de centros poblados, comunidades y parcialidades) y la

desarticulación en las transferencias sin tomar en cuenta la precariedad institucional y logística que caracteriza a la mayoría de municipios rurales en el país (Quiñones 2012). Peor aún si se toma en cuenta que los gobiernos locales rurales tienden a estar cerca de las problemáticas o demandas cotidianas de la ciudadanía, e incluso son de las pocas instancias que representan al Estado en estos espacios.

Este impulso de transferencias económicas no ha tenido mejores resultados en la desaceleración de la pobreza a nivel local en zonas rurales; así parecen demostrarlo los datos del Mapa de Pobreza Provincial y Distrital del INEI de 2009

Entonces, este impulso de transferencias económicas no ha tenido mejores resultados en la desaceleración de la pobreza a nivel local en zonas rurales; así parecen demostrarlo los datos del Mapa de Pobreza Provincial y Distrital del INEI de 2009, el cual menciona que de los 1.836 distritos (incluidas provincias), el 16,9% son los menos pobres con nivel de pobreza por debajo del 25%, el 29,1% presenta porcentajes de pobreza de entre 25% y 49,9%, el 33,6% entre 50% y 74,9% y el 20% presenta extremo nivel de pobreza por encima del 75%. Además, estos distritos se concentran en los departamentos de Apurímac, Huancavelica,

Huánuco, Loreto, Puno, Ayacucho, Cajamarca y Cusco, lo que evidencia una mucho menor cantidad en departamentos de la región costa.

Por otro lado, el impulso de la participación ciudadana a partir de mecanismos como los presupuestos participativos, los consejos de coordinación local, la consulta popular de revocatorias o las vacancias han mostrado diversos efectos en las gestiones locales en zonas rurales. Quizá la dificultad de obtener un mejor resultado a partir de estos mecanismos se encuentre en la falta de comprensión de las realidades políticas de estas gestiones.

Como habíamos mencionado, el escenario de reactivación política local muestra fuertes expectativas por recursos económicos y promoción de la participación ciudadana frente a un contexto de débil representación política en zonas rurales, sin mayores proyectos políticos que articulen demandas sociales. Recordemos que la mayoría de las listas elegidas para cargos municipales en las elecciones de 1998, 2002 y 2006 obtuvieron un porcentaje de entre el 20% y 33%, y que la diferencia entre el primer y segundo lugar de estas elecciones llegó a ser de poco más del 10% (ONPE 2010a).

Sumado a esto, la mayoría de partidos políticos no tiene mucha presencia dentro del nivel local, menos aún en espacios rurales. El contexto parece mostrar una distancia entre quienes gobiernan lo nacional, lo regional, lo provincial y lo distrital (Remy 2011). Nuevamente, el riesgo de esta lógica es que se legisle o se diseñen planes y programas sin comprender los tres niveles de gobierno, cada uno diferente del otro.

EL COMPORTAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL DE LOS DISTRITOS RURALES EN LA ÚLTIMA DÉCADA⁴

En ese sentido, luego de analizar los Indicadores de Sistema Político (ISP), elaborados por el Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob-JNE), haciendo el contraste con la variable distritos rurales y urbanos, encontramos los siguientes resultados.⁵

La media de los votos de los electores se dispersa entre cuatro y cinco opciones políticas a nivel de distritos. Lo que parece interesante es que el número efectivo de partidos (NEP) que ha recogido los votos en distritos rurales ha sido menor en los últimos tres procesos electorales (2002, 2006 y 2010) frente a los distritos urbanos. Además, el NEP ha disminuido en ambos tipos de distritos.

Por otro lado, la media de las modificaciones de preferencias electorales de una elección a otra, durante los últimos tres procesos electorales (2002, 2006 y 2010), no ha sido elevada (el indicador puntúa de 0 a 1, donde 0 es lo mínimo y 1 el máximo). Sin embargo, la volatilidad total (VT) se ha incrementado de una elección a otra (2006 a 2010) en ambos tipos de distritos y ha sido mayor en distritos rurales que en distritos urbanos.

Por otro lado, ha aumentado la media de la proporción de concentración (C) de las preferencias electorales en las dos opciones más votadas en los últimos tres procesos electorales (2002, 2006 y 2010). Sin embargo, esta es mayor en distritos rurales que en los urbanos. La media del nivel de rivalidad existente entre las organizaciones políticas que ocuparon el primer y segundo lugar en las últimas tres elecciones (2002, 2006 y 2010) es bajo (el indicador puntúa de 0 a 1, donde 0 es el máximo valor y 1 el mínimo). En el caso de distritos rurales, el indicador de competitividad (IC) ha sido mayor en las elecciones de 2002 y 2010, sin embargo, ha sido menor en la elección de 2006.

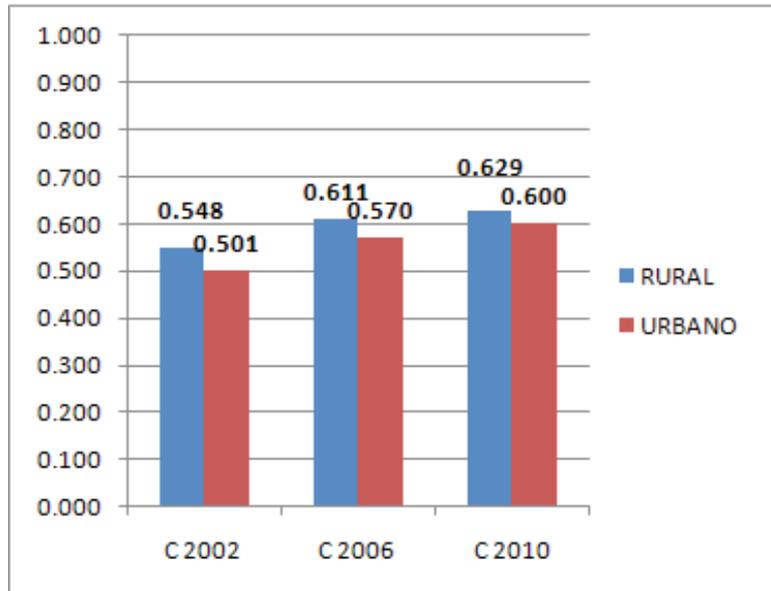
En síntesis, estos resultados muestran que a nivel distrital, haciendo la diferenciación entre distritos urbanos y rurales, la fragmentación disminuyó a nivel distrital y en mayor medida en distritos rurales; la volatilidad se incrementó entre la elección de 2006 y 2010 para ambos tipos de distritos, pero en mayor medida en los rurales; la concentración de preferencias electorales se ha incrementado en las últimas tres elecciones y con mayor medida a nivel de distritos rurales, y, finalmente, la competitividad es baja a nivel de distritos y ha sido más baja aún en distritos rurales en la elección de 2006.

4 Todos los gráficos son de elaboración propia a partir de los datos del Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob-JNE) y del Decreto Supremo 090-2011-PCM.

5 Se debe señalar que no se ha utilizado el indicador de distribución, debido a que solo presenta resultados en los ámbitos provincial y regional. Además, para constatar la diferencia de las puntuaciones obtenidas en cada uno de los indicadores, se comprobó la normalidad de las variables,

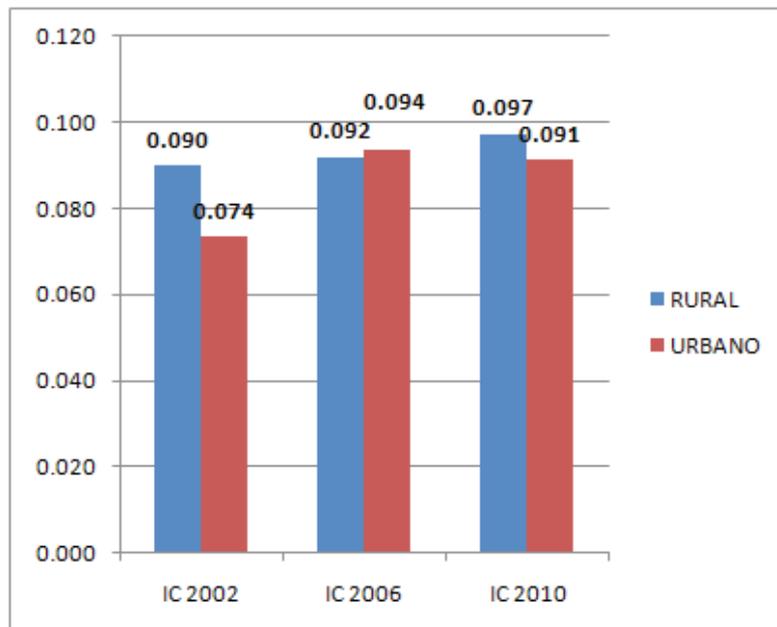
y se obtuvo como resultado que únicamente el indicador concentración se distribuía normalmente en los tres periodos analizados. Por lo tanto, solo en este caso se aplicó una prueba T para muestras relacionadas, mientras que en el resto de los indicadores fue necesario hacer uso de la prueba de Wilcoxon. Los resultados obtenidos permiten afirmar que efectivamente se registran cambios en los periodos en cada indicador y en las puntuaciones mostradas en las tablas, puesto que son diferencias estadísticamente significativas.

Gráfico 4: Media del Indicador de Concentración (C) para distritos urbanos y rurales en elecciones 2002, 2006 y 2010



Fuente: Indicadores de Sistema Político (ISP), elaborados por el Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob-JNE). Elaboración propia.

Gráfico 5: Media del Indicador de Competitividad (IC) para distritos urbanos y rurales en elecciones 2002, 2006 y 2010



Fuente: Indicadores de Sistema Político (ISP), elaborados por el Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob-JNE). Elaboración propia.

LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS DISTRITOS RURALES⁶

Frente a los resultados mostrados, podríamos intuir que la posibilidad de conflictividad local alrededor de las gestiones municipales rurales es amplia. Tal como señala el informe defensorial *Violencia y conflictos sociales*, los conflictos por asuntos de gobierno local son los segundos en cantidad, llegando a sumar 17% del total, debajo de los conflictos socioambientales, que suman 41,7% (Defensoría del Pueblo 2012).

Así, casos como el del conflicto municipal en Pucará (Puno) muestran que, a partir del impulso de la descentralización, “minorías activas” pueden generar altos niveles de conflictividad por el acceso a cargos públicos y el consiguiente uso de recursos económicos y políticos (Dammert 2010). De igual forma, el caso de Ilave (Puno) muestra cómo la débil institucionalidad estatal se ve reflejada en los límites de los mecanismos participativos implementados desde los municipios (Pajuelo Teves 2009).

Los elementos de la conflictividad local en las zonas rurales no solo tendrían una raíz estructural de pobreza y exclusión, sino que confluyen con diseños institucionales ineficientes, competencia política de las élites locales por acceso a recursos, expectativas elevadas y demandas insatisfechas (Meléndez 2012). En ese sentido, los márgenes de acción de las autoridades locales son muy estrechos, y, ante el cuestionamiento o protesta, la posibilidad de violencia se incrementa.

Existe una relación cercana entre conflictos electorales y locales. Mientras que en los primeros se

cuestiona el acceso al cargo público (elecciones), en los segundos se pone entredicho la gestión de sus funciones. La anulación de una elección por impugnación y el ingreso de nuevas autoridades no necesariamente calmarían la protesta, sino que, por el contrario, el conflicto se puede mantener latente y la legitimidad de estas autoridades afectar su gestión (ONPE 2010b).

La concentración de preferencias electorales se ha incrementado en las últimas tres elecciones y con mayor medida a nivel de distritos rurales.

En ese sentido, al analizar los datos sobre revocatorias convocadas, revocatorias efectivas y vacancias en distritos urbanos y rurales, podemos comprender cómo esta dinámica se hace más frecuente en estos últimos distritos. Encontramos que las revocatorias convocadas a nivel distrital aumentan de una gestión a otra; sin embargo, es interesante que la proporción de distritos rurales con revocatorias convocadas es mayor que la de los distritos urbanos, llegando a tener una diferencia de entre 6% y 13% en cada periodo de gestión (2003-2006, 2007-2010).

Por otro lado, las revocatorias efectivas aumentan de una gestión a otra; sin embargo, nuevamente, la proporción de revocatorias efectivas es mayor en los distritos rurales que en los urbanos, llegando a mostrar un diferencia de casi el triple de casos.

Finalmente, este patrón se repite en el caso de las vacancias a autoridades municipales a nivel distrital, pues aquellas aumentan de un periodo a otro; sin embargo, estas son mayores, aunque con

⁶ Todos los gráficos presentados a continuación son de elaboración propia a partir de los datos del Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob-JNE) y del Decreto Supremo 090-2011-PCM.

menor diferencia, en los distritos rurales que en los urbanos.

En resumen, lo que estos datos van evidenciando es que existen diversos problemas de legitimidad y ejercicio de poder sobre las autoridades municipales en espacios rurales. Fácilmente se puede pasar del cuestionamiento a la confrontación violenta. Las autoridades municipales pueden ser revocadas o vacadas formal o informalmente, y así pueden desarrollarse diversos modos de manifestación o protesta social, desde los reclamos en cabildos abiertos hasta la organización de un comité prorrevocatoria o el asalto de un palacio municipal.

Muchos de los distritos rurales tienen problemas de asignación presupuestal, delimitación territorial, reparto de competencias, concertación interinstitucional (con otros niveles de gobiernos) y participación ciudadana. Y es que las presunciones del proceso de descentralización y los enfoques participativos mostraron rápidamente sus límites, los que se vieron reflejados en las gestiones regionales y locales, que evidenciaron distintos niveles de pobreza, institucionalidad política, recursos económicos y humanos (Barrantes, Cuenca, y Morel 2012).

REFLEXIONES FINALES

Mientras algunos autores defienden a priori los mecanismos participativos y la descentralización como impulsores de una cultura democrática, otros cuestionan su desarrollo bajo contextos políticos que pueden debilitar la institucionalidad democrática, sin necesariamente fortalecer la representación política.

Lo que viene sucediendo en los distritos rurales parece evidenciar problemas de representación

política (débil intermediación de los operadores locales, baja legitimidad política y social, proyectos políticos sin enraizamiento territorial), factores institucionales macro (normativa sobre descentralización, presupuesto, Ley Orgánica de Municipalidades, participación ciudadana), factores económicos (nuevas dinámicas de comercio, inversión de capitales) y factores estructurales (altos índices de pobreza, escasa presencia del Estado). La combinación de estos factores no solo viene traduciendo en diferentes procesos de demandas mediante mecanismos formales (como las consultas de revocatoria o las vacancias autoridades), sino que puede generar altos niveles de conflictividad y violencia, como lo ocurrido en Ilave.

La reglamentación y promoción de espacios participativos, así como la descentralización de competencias y funciones a nivel regional y local, no necesariamente aseguran que la conflictividad termine, pero tampoco que aumente la legitimidad sobre la gestión y disminuya la protesta social. Los problemas de representación no se resolverían con más mecanismos participativos o procesos de descentralización meramente técnicos, sino con el fortalecimiento de instituciones representativas. Las reformas participativas y descentralistas no permitieron seguir una lógica de complementación, sino que ahondaron en la dimensión participativa sin solucionar las grandes tareas de la representación política a nivel nacional. Como lo mencionamos anteriormente, al insertarse una institución, es el mismo contexto y dinámicas políticas lo que le termina dando contenido y, por consecuencia, presentando efectos esperados o no, negativos o positivos.

Los distritos rurales debe ser comprendidos en su complejidad y dinámicas políticas particulares. Los problemas de conflictividad social y el uso mayoritario de mecanismos de cuestionamiento a sus

autoridades solo serían un indicio de problemas de fondo sobre la representación política y gobernabilidad local que se viene construyendo en las zonas rurales de nuestro país. La descentralización tiene como reto político el evitar ser presentada por los representantes o intermediarios políticos como un proceso de entrega (de obras, bienes o dinero) por parte del Estado a las diferentes regiones del país. Si bien esta idea puede ser valorada en un inicio, probablemente incentivará de modo perverso la desconfianza y decepción sobre las mismas gestiones locales. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barczak, M. (2001). "Representation by Consultation?: The Rise of Direct Democracy in Latin America". En *Latin American Politics and Society*, vol. 43, n.º 3: 37-59.
- Barrantes, R., R. Cuenca y J. Morel (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.
- Castro Pozo Díaz, H. (2005). *Las municipalidades rurales: problemáticas y propuestas*. Lima: Remurpe, CARE Perú.
- Dammert, J. L. (2010). "El conflicto municipal en Pucará, Puno". En Martín Tanaka, *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP, pp. 235-300.
- Defensoría del Pueblo (2012). *Informe defensorial N° 156: Violencia en los conflictos sociales*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Lissidini, A. (2008). "Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades". En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (eds.), *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 13-62.
- Meléndez, C. (2012). *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Mitin.
- Muñoz, P. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER.
- O'Neill, K. (2006). "Decentralized Politics and Political Outcomes in the Andes". En S. Mainwaring, A. M. Bejarano, E. Pizarro y León Gómez (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp. 171-203.
- ONPE (2010b). *Conflictos electorales en el ámbito local: estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional*. Lima: ONPE.
- ONPE (2010a). *Consultas populares de revocatoria 1997-2009 y nuevas elecciones municipales 2005-2010*. Lima: ONPE.
- Pajuelo Teves, R. (2009). "No hay ley para nosotros...". En *Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso de Ilave*. Lima: SER, IEP.
- Quiñones, P. (julio de 2012). "Una mirada al proceso de descentralización tras el primer año de gobierno de Ollanta Humala". En *Argumentos*, año 6, n.º 3. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/proceso_de_descentralizacion.html
- Remy, M. I. (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- Remy, M. I. (marzo de 2010). Un balance final de las elecciones municipales y regionales: ¿en qué punto quedaron los partidos políticos? En *Argumentos*, año 5, n.º 1. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/un_balance_final_de_las_elecciones_municipales_y_regionales_.html
- Rupire, J. (2008). *Perú: participación ciudadana y mecanismos de democracia directa*. Centro for Research on Direct Democracy (C2D).
- Tanaka, M. (1999). "El agotamiento de la democracia participativa, la complejidad, y elementos para una refundamentación". En *Debates en Sociología*, n.º 23-24: 55-76.

Welp, Y. y U. Serdült (2011). “¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina”. En Y. Welp y L. Whitehead (eds.), *Caleidoscopio. De la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO México, Nuffield College, Centre for Research on Direct Democracy, pp. 145-169.

Vergara, A. (2007). “El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato”. Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Montreal, septiembre.

Vergara, A. (2012). “Unidos por el disenso, separados por el consenso: la articulación nacional y subnacional en Bolivia y Perú, 2000-2010”. En *Polítai*, No. 5, pp. 45-67.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Uchaypoma, Diego. “El desborde local rural: ¿qué pasó con los distritos rurales del Perú luego de las reformas participativas y descentralistas?”. En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/desborde_local.html
ISSN 2076-7722

DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO EN PERÚ Y CHILE: causa común, diferente trayectoria



Claudia Serrano*

Perú cumple diez años de instalación del proceso de reformas descentralizadoras. Chile lo inició hace más de veinte años. En ambos casos, si bien existen importantes progresos, hay un extendido consenso acerca de que el centralismo se impone, y no se ha generado una auténtica visión regionalista y territorial del desarrollo y de la administración del Estado. Las debilidades e incongruencias del proceso tienen, al comparar ambos países, puntos en común y de divergencia. Mientras Perú presenta importantes avances en descentralización política y acercamiento del Estado a la ciudadanía por medio de diversos mecanismos de participación, Chile no elige democráticamente al presidente regional, sino que es nombrado por el Presidente de la República, y no tiene trayectoria de participación en el ámbito regional. Otro contrapunto descansa en el proceso de inversiones. Si en Chile el principal instrumento de la regionalización

es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que se apoya en un sólido sistema de inversión pública, una de las carencias del proceso en el Perú es la debilidad de la inversión regional y el encausamiento del presupuesto regional más para presupuesto corriente que para proyectos estratégicos de desarrollo. Ambos países tienen en común dos restricciones básicas, que en general son comunes a los procesos de descentralización en América Latina: se ha traspasado un número reducido de competencias al nivel regional y se ha impuesto un concepto conservador de la descentralización fiscal, en ambos casos dependiente del sistema de transferencias que provienen del nivel central del Estado (De la Cruz 2010).

Tanto Chile como Perú se definen como países “unitarios descentralizados”. Mientras que la descentralización peruana se constituye en la legitimidad política de la autoridad regional, en Chile más bien se constituye en la gestión eficaz del proceso de inversión pública descentralizada.

* Socióloga. Directora Ejecutiva de RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

En ambos países, los gobiernos regionales tienen misiones similares, que consisten en “promover el desarrollo económico y social de la región”, pero en el caso de Perú es más específica la definición en materia de liderazgo para el desarrollo económico del gobierno regional, dado que se le asignan responsabilidades en tareas de fomento de las inversiones y en la gestión de servicios públicos de su responsabilidad. En Chile no hay servicios públicos de responsabilidad del gobierno regional.

La descentralización en Chile se inició en los años ochenta con la creación de las regiones, y recupera importancia el año 1993, cuando se dicta la ley sobre gobiernos regionales. El proceso ha sido excesivamente gradual y cauteloso. El concepto que lo inspira es más bien de eficiencia fiscal y no de rediseño del Estado o de elemento gravitante en el modelo de desarrollo. No se concibió al gobierno regional efectivamente al mando de la región, sino que más bien se lo entendió como una entidad colaboradora del Gobierno central que operaba a través de las líneas sectoriales desconcentradas que ponían en marcha los ministerios. Las diferencias regionales, territoriales, económicas o culturales poco tenían que aportar a un diseño concebido desde el centro hacia los territorios.

En el Perú, el proceso de descentralización experimenta, a contar desde los años 2000, un nuevo impulso que forma parte de la reforma del Estado y las propuestas democráticas y modernizadoras surgidas del Acuerdo Nacional por la Democracia que se alcanza al finalizar el periodo fujimorista. En 2002, con la creación de las regiones sobre la base de los antiguos departamentos, se diseñó la estructura política del gobierno regional, se asignaron competencias, se instaló un sistema de traspaso de atribuciones y se distribuyeron recursos vía transferencias generales y por canon minero, de forma tal que aumentaron las potestades, atribuciones y

recursos de los gobiernos regionales. A partir de aquí, ellos tienen atribuciones políticas, responsabilidades funcionales y regulatorias, atribuciones de ordenamiento territorial y planificación territorial. Sin embargo, el ritmo de estos procesos es diverso, y así como hay momentos de entusiasmo y reforma, los hay de desconfianza y reconcentración del poder y de las decisiones en la capital. Al igual que sucede en diversos países de la región, las atribuciones traspasadas pueden ser cuestionadas por el Gobierno central según la importancia o gravedad de los casos, mientras que persisten problemas organizacionales y técnicos.

TRASPASO DE COMPETENCIAS

Un dilema común a los procesos de descentralización en ambos países es la necesaria delimitación de competencias por nivel de gobierno y un actuar más vigoroso para el traspaso de estas y de funciones en un esquema de seguridad jurídica y claridad del marco competencial. Este problema presenta diferentes desafíos a ambos países. En el Perú, el conflicto central del proceso es el territorial y el instrumento cuestionado es la atribución para definir el ordenamiento territorial. Si bien esta es una atribución regional que supone regular los permisos para las grandes inversiones mineras, gasíferas y petroleras, es pasada por alto cuando la temática en discusión es entendida como de interés nacional y el Gobierno central estima estar autorizado para desconocer las normas aprobadas a nivel regional.

En Chile de fines de los años 2000, se dio curso al traspaso de competencias de planificación y ordenamiento territorial, pero no se ha traspasado al nivel regional ninguna competencia funcional. Si bien se han levantado propuestas que apuntan fundamentalmente al área de fomento productivo y medio ambiente, estas materias continúan a

cargo de la línea sectorial. La principal atribución del gobierno regional es la administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, cuya gestión supone un validado procedimiento técnico de levantamiento de necesidades, formulación de proyectos, evaluación técnica de estos y decisión política de ejecutar la cartera de proyectos. Esta decisión corresponde al consejo regional, entidad compuesta por los consejeros, que son designados en sus cargos por el conjunto de los concejales comunales. No hay elección directa de autoridades regionales en el caso chileno, lo que constituye la mayor debilidad de todo el proceso.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Un tema sobre el cual las dinámicas descentralizadoras en ambos países han llamado la atención es la relación con las capacidades técnicas, profesionales y políticas con que cuentan los gobiernos regionales. En el caso peruano, este es un punto crítico del sistema.

Un segundo asunto crítico que cruza a ambos procesos es de la descentralización fiscal, aunque en el caso de Perú, como sucede también en Colombia o Bolivia, el canon minero o de hidrocarburos está dando paso a un nuevo perfil de financiamiento territorial.

En el Perú, el gobierno regional construye su presupuesto a base de transferencias que derivan del presupuesto general de la nación y del sistema de regalías por la explotación de recursos naturales. La mayoría de los ingresos de los gobiernos regionales proviene de las transferencias de recursos que realiza el Gobierno nacional, las que pueden dividirse en dos tipos de transferencias: impuestos destinados, en cuyo caso el nivel nacional actúa como recaudador que luego entrega el dinero a los gobiernos regionales, y recursos generales u

ordinarios, consignados en el presupuesto global del sector público, que se definen como transferencias, y cuyo uso principal es el gasto corriente. A esto se suman los nuevos instrumentos, derivados de impuestos a la extracción de recursos naturales de los territorios. El 12,5% de la producción petrolera y el 50% del impuesto a la renta correspondiente al canon minero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal se distribuyen a los gobiernos regionales, provincias y distritos, los que llegan a ser cuantiosos en algunas regiones. Existen también transferencias correspondientes a programas y proyectos regionales, tales como el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (Foncodes), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), el Programa de Infraestructura Vial (Provias), entre otros. En relación con el destino de los recursos, los analistas destacan que los gobiernos regionales han asignado su presupuesto básicamente a gasto corriente, quedando en un segundo plano las inversiones que normalmente se financian, en más de la mitad de los casos, con recursos del canon (INDE Consultores 2007).

En Chile, por su parte, el presupuesto regional se constituye a base de transferencias emanadas del presupuesto anual de la nación, que se dividen en dos categorías: presupuesto de gasto corriente para administración y presupuesto asignado al Fondo Nacional de Desarrollo Regional para inversión regional.

¿Cuáles son los problemas de este diseño de descentralización fiscal? La evidencia permite plantear que los gobiernos regionales tienen escasa autonomía presupuestaria y amplia dependencia del sistema de transferencias. En el Perú, a ello se agrega una fuerte restricción a la autonomía de la gestión del gobierno regional, pues el Ministerio de Economía (MEF) autoriza directamente

los gastos. Esto es, si bien los recursos son de la región, no se pueden gastar sin el visto bueno del ministerio.

Otro problema deriva del peso que ha ido adquiriendo el canon en la explotación de distintos tipos de recursos, el que genera una fuerte desigualdad presupuestaria entre aquellas regiones que son ricas en recursos naturales y aquellas que no lo son. Pero las cosas tampoco están dadas para las regiones más ricas, que tienen otro tipo de dificultades, pues están recibiendo cada año más recursos de los originalmente presupuestados, lo que dificulta sus posibilidades de realizar procesos de planificación presupuestaria, equilibrar fondos de decisión de las autoridades regionales y los fondos que son destinados a los procesos de presupuesto participativo. Los gobiernos regionales no están preparados para enfrentar estas dinámicas, pues no han elaborado una cartera de proyectos resultante de un ejercicio de planificación, y no logran ejecutar su presupuesto anual, no obstante, reciben una constante presión para hacerlo por parte del Gobierno central.

RECURSOS HUMANOS

Un tercer aspecto clave para examinar estos procesos es la relación con los equipos profesionales, técnicos y gerenciales localizados en los gobiernos y responsables de su gestión. Este es un problema complejo en el Perú, donde la herencia del pasado genera dilemas culturales y organizacionales. El déficit de capacidades de gestión viene heredado desde los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), que en la práctica dependían del Ministerio de la Presidencia y otros ministerios sectoriales. En otras palabras, no eran cuadros profesionales seleccionados para la gestión regional, sino para

responder al nivel central del Estado, lo que instala una fuerte tensión en las capacidades efectivas de buen gobierno y las demandas y necesidades de la población (Molina 2010). Hace falta un plan nacional de desarrollo de capacidades basado en los requerimientos de cada gobierno regional que ponga especial atención en mejorar las capacidades de planificación presupuestaria e inversión regional.

Un dilema común a los procesos de descentralización en ambos países es la necesaria delimitación de competencias por nivel de gobierno y un actuar más vigoroso para el traspaso de estas y de funciones en un esquema de seguridad jurídica y claridad del marco competencial.

En Chile, el origen de los equipos regionales es muy similar: provenían del nivel sectorial, y cuando fueron traspasados no eran los recursos humanos que las agencias sectoriales del Estado deseaban conservar. Ello se sumó, sin embargo, a las postulaciones de profesionales o técnicos que tenían interés o vocación regional. Con el tiempo, se han tomado medidas para introducir criterios de servicio público regional, aunque no existe normativa al respecto. Por ejemplo, cuando se creó en el año 2009 la División de Estudios y Planificación Regional en los gobiernos regionales, los cargos fueron asignados por concurso público y seleccionados a base de normas validadas por el servicio civil.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Uno de los fundamentos de los procesos descentralizadores apunta a la idea de profundización democrática, participación ciudadana y mayor cercanía a los ciudadanos desde el Estado. Una fortaleza de la descentralización en el Perú es que, desde su diseño, el proceso ha estado acompañado de un fuerte componente participativo, con la creación de diversas instancias y mecanismos de concertación y de participación. Entre la normativa que regula y refuerza la participación, destaca la Constitución Política, que reconoce el derecho ciudadano a la participación, especialmente el derecho a voto y la posibilidad de participar en partidos políticos y asuntos públicos. En el Perú, se reconocen cuatro principales mecanismos de participación: a) planes de desarrollo concertado, elaborados participativamente con la ciudadanía, que orientan el presupuesto por resultados y la inversión; b) presupuestos participativos, destinados a distribuir el presupuesto de manera equitativa y participativa; c) Consejos de Coordinación Regional y Local, que son instancias de coordinación y concertación tanto regionales como locales, y d) cabildos abiertos, asambleas populares, los referéndums y el ejercicio de las revocatorias. Estas experiencias han tenido más cabida en los gobiernos locales por su mayor cercanía con la sociedad civil y la mayor cantidad de instancias de participación que este nivel ofrece a los ciudadanos (Márquez 2010). En el ámbito regional, se han implementado regularmente los procesos de presupuesto participativo y rendición de cuentas públicas.

En Chile, la trayectoria participativa es francamente frágil. No se cuenta con reconocimiento constitucional al derecho a la participación ciudadana y tampoco con el instrumento legal de revocatoria de mandato, de iniciativa legislativa ciudadana ni

con la figura de defensor del pueblo. En 2010, luego de una tramitación de seis años, se aprobó en el Congreso la ley de participación ciudadana, que reconoce los derechos de las personas a asociarse libremente, constituye un fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público, obliga al Estado a informar y rendir cuentas públicas y reemplaza a los antiguos Consejos Económicos Comunales por el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Nada se menciona acerca del ámbito regional. En este plano, las obligaciones del gobierno regional son las de convocar a la ciudadanía en el proceso de elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo. A la vez, al igual que toda las reparticiones del Estado, según norma la ley de transparencia del año 2009, los gobiernos regionales deben cumplir con un proceso de rendición de cuentas públicas (De la Fuente y Mlynarz 2013).

Dada esta carencia participativa, no es extraño que los chilenos que han llegado a conocer los instrumentos puestos en marcha tengan genuina admiración por la actividad participativa que se despliega en el Perú (Montecinos 2013). La opinión de los propios peruanos, sin embargo, es que se ha comenzado a perder dinamismo para caer en mecánicas tanto rutinarias como clientelares. Un desafío para ambos casos es enlazar la participación con el debate sustantivo sobre el destino económico y social de los territorios con una visión de mediano plazo, única forma de vincular la distribución de recursos con proyectos con una visión compartida de desarrollo y de dejar atrás, en la medida de lo posible, el riesgo del clientelismo.

UNA AGENDA INCOMPLETA

Finalmente, además está decir que hay una creciente demanda regionalista y descentralizadora que clama por dar un contenido más sustantivo

a la idea del Estado unitario descentralizado. Los actores regionales y agentes que participan de colectivos por la descentralización en ambos países tienen una visión crítica del proceso. Ponen el acento en las prácticas que observan más que en las normas y la legislación, pues, afirman, las leyes hablan de autonomía, competencias y atribuciones con las que, en la práctica, no se cuenta.

Dada esta carencia participativa, no es extraño que los chilenos que han llegado a conocer los instrumentos puestos en marcha tengan genuina admiración por la actividad participativa que se despliega en el Perú.

En Perú, es escasa la autonomía y poder real de decisión en los gobiernos regionales, lo que se expresa en diversos aspectos: dependencia de decisiones del nivel central, requerimiento de autorización del MEF para el gasto, frecuentes viajes a Lima para resolver sobre decisiones de inversión, duplicidad de competencias, decisiones de las autoridades regionales son impugnadas por el poder central, etc. Por otra parte, la presión por gastar el presupuesto conduce a tomar decisiones apresuradas, e igualmente no se alcanza esa meta.

En Chile es creciente la insatisfacción con una cultura en extremo centralista. Se reclama por competencias, atribuciones y recursos. De manera palmaria, se hacen evidentes las diferencias socioterritoriales y las carencias de algunas regiones postergadas. Ha comenzado a levantarse una demanda regional que pone en evidencia que el

modelo de desarrollo genera impactos desiguales a lo largo del país, algunos de ellos claramente negativos. Por otra parte, si bien el eje inversión opera con alto nivel de transparencia, eficiencia técnica y corrección administrativa, no llega a constituirse en un fondo estratégico para el desarrollo de las regiones, pues buena parte de los recursos se destina a pequeños proyectos que tienen el objetivo de compensar la ausencia de recursos propios de inversión de los gobiernos municipales. Pero el principal problema no es este, sino el nudo de descentralización política, competencias y recursos. Mientras no haya en Chile elección directa de las autoridades regionales y no exista la figura de presidente regional, la dinámica de descentralización y regionalismo tiene una falla de origen, pues, más temprano que tarde, se presenta como subordinada al nivel central del Estado.

La agenda de reformas que deberán implementarse, tanto en Perú como en Chile, para generar autonomía, capacidad institucional y fortalecer la gobernanza en las regiones demandará convicción política y voluntad para resolver los principales problemas. Algunas de ellas son:

- Instalar la idea de proyecto político territorial. Son pocos los gobiernos regionales que han asumido la función de generar proyectos políticos para el desarrollo regional, y la gran mayoría se percibe como meramente administradores de recursos y ejecutores de obras.
- Reformular el esquema de traspaso de competencias definiendo responsabilidades de los distintos niveles de gobierno sin mecanismo de “tira y afloja”. Se debe establecer con propiedad que el ámbito territorial, productivo y ambiental es materia por definición del plano regional de gobierno.

- Modificar el diseño de la descentralización fiscal y la dependencia del sistema de transferencias y generar mecanismos de disposición de ingresos propios para garantizar presupuesto corriente de libre disposición, que permita dotar a los gobiernos regionales de los diseños y equipos humanos y técnicos adecuados y para disponer de los recursos necesarios de inversión y desarrollo.

Ha llegado la hora de pensar con un criterio más estratégico sobre el alcance y contenidos de un auténtico proceso de descentralización. Este se relaciona con tres aspectos interrelacionados. Primero, es sensato honrar con las prácticas y procesos correspondientes las normas institucionales y declaraciones políticas en materia de descentralización. Segundo, perduran graves y persistentes desigualdades territoriales que surgen al examinar la dinámica de desarrollo del país más allá de los promedios nacionales. Tercero, pensando en el desarrollo económico y la competitividad, existen oportunidades en los territorios que no están siendo aprovechadas, pues no se ha puesto en marcha una política de desarrollo territorial que tenga como objetivo apoyar un proceso de transformaciones productivas e institucionales que permita que se exprese el potencial de cada territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (2000). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CIES (2009). Balance del proceso de descentralización en el Perú. En *Economía y Sociedad* n° 72, septiembre.
- Versión electrónica disponible en <http://www.cies.org.pe/files/economia-sociedad/01-ENTREVISTA72.pdf>
- Cruz, R. de la (2010). "Descentralización y desarrollo local en América Latina". En Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl (eds.), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*. BID.
- Fuente, G. de la y D. Mlynarz (2013). *El pueblo unido. Participación ciudadana en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universidad Alberto Hurtado, Serie Ciencia Política.
- INDE Consultores (2007). *La descentralización fiscal en el Perú*. Informe final elaborado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Lima, Perú.
- Márquez, J. (2010). "El Estado actual de la descentralización y su aporte al Estado de derecho en el Perú". En *El Estado actual de la descentralización y su aporte al Estado de derecho en el Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia*. Documentos temáticos. Programa Capacidades, Fortalecimiento de Capacidades para Procesos de Descentralización.
- Molina, R. (2010). *Sistematización de experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales*. Congreso de la República. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Grupo de Trabajo de Seguimiento y Cumplimiento de las Normas del Proceso de Descentralización y Evaluación de la Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales". Lima, Perú.
- Montecinos, E. (2013). *De la desconcentración administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y política para un Chile descentralizado, democrático y participativo*. Documento de Trabajo, Santiago de Chile: Rimisp.
- Presacco, F. (2009). "Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada". En Serie de Estudios Volumen I. Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.

Rosales, M. y S. Valencia (2008). "América Latina". En *La descentralización y la democracia en el mundo, primer Informe de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (UCLG, United Cities & Local Governments).

Serrano, C. y D. Raczynski (2000). *Descentralización, nudos críticos*. Santiago de Chile: Ediciones Cieplan.

Serrano, C. y M. I. Fernández (2010). *Un nuevo ciclo en la descentralización en Chile: la gestión 2006-2010*. En imprenta.

Subdere (2009). *Descentralización en América Latina. Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Serie Documentos de Trabajo 3, División de Políticas y Estudios. Santiago, Chile. Versión electrónica disponible en <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-77488.html>

USAID/Perú Prodescentralización (2011). *Recomendaciones y agenda crítica*. Lima, Perú.

Vega, J. (2008). *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Documento de trabajo 266. Pontificia Universidad Católica del Perú. Versión electrónica disponible en <http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/DDD266.pdf>

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Serrano, Claudia. "Descentralización del Estado en Perú y Chile: causa común, diferente trayectoria". En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/descentralizacion_peru_chile.html
ISSN 2076-7722

LAS FUERZAS GRAVITACIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN: historia de tres elecciones subnacionales



Mauricio Zavaleta*

Cuando Alejandro Toledo anunció la convocatoria a elecciones para los aún inéditos gobiernos regionales el año 2001, era alta la incertidumbre respecto al futuro inmediato del sistema político peruano. En esas circunstancias, algunos observadores se apresuraron en señalar que tras la caída del gobierno de Alberto Fujimori existían indicios del retorno de los partidos políticos, principalmente, debido al protagonismo del APRA y el PPC en las elecciones presidenciales del año 2001.¹ Poco más tarde, esa observación parecía ser confirmada por las primeras elecciones regionales del año 2002, cuando los partidos nacionales obtuvieron más del 50% de los gobiernos regionales y municipalidades provinciales en disputa. Por ello fue grande la sorpresa cuando en las elecciones

subnacionales del año 2006 el panorama cambió drásticamente: los movimientos regionales —agrupaciones políticas de alcance regional— se hicieron de 17 gobiernos regionales y el 40% de las municipalidades provinciales, lo cual llevó a las élites capitalinas a preguntarse sobre la naturaleza de estos nuevos movimientos. En palabras de Meléndez y Vera (2006): “Si ‘todos perdieron’, ¿quién ganó?”.

Ganaron las coaliciones de independientes regionales. Para sustentar esta respuesta, este artículo desarrolla un argumento en dos partes. En primer lugar, sostiene que desde la década de 1990, como resultado del colapso del sistema de partidos, los políticos peruanos se articulan en coaliciones temporales determinadas por la estructura del sistema electoral, las cuales permiten maximizar las oportunidades de los candidatos durante la

* Politólogo, Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹ Sobre estas apreciaciones ver, entre otros, Kenney (2003) y Schmidt (2003).

campana. Debido a la ausencia de incentivos para sostener la alianza luego de terminado el periodo electoral, la coalición se desintegra y los políticos son libres para establecer nuevos vínculos en vísperas de la siguiente votación. Tanto en la arena nacional (elecciones congresales) como en la subnacional (elecciones regionales y municipales) prima el uso de estas reglas informales de asociación entre políticos, las cuales constituyen lo que llamo *coaliciones de independientes*.

En segundo lugar, el artículo propone que en la arena subnacional la introducción de un nivel medio de gobierno (el gobierno regional) ha generado fuertes incentivos para la conformación de coaliciones de alcance regional antes que de alcance nacional. Aunados a la incapacidad de los “partidos nacionales” de brindar activos políticos a sus posibles candidatos, como reputación o recursos económicos, los alicientes electorales generados por la concurrencia de las elecciones subnacionales explicarían el alto nivel de “desarticulación vertical” del sistema y el éxito de los movimientos regionales en las dos últimas elecciones. De esta forma, los efectos más notorios de la descentralización en el sistema de competencia política estarían vinculados a la modificación de las estrategias a través de las cuales los políticos se congregan.

DESCENTRALIZACIÓN Y AGREGACIÓN NACIONAL

Trabajos recientes en ciencia política han enfatizado el papel de los recursos, tanto ideológicos como materiales, para la cohesión de los partidos políticos (Hale 2006, Greene 2007, Morgan, 2011). Los partidos con un claro perfil pragmático cuentan con la capacidad de brindar a sus candidatos una marca que los distingue y garantizan una base inicial de votantes, mientras que aquellos capaces de distribuir recursos materiales

aseguran a sus cuadros los activos necesarios para nutrir sus carreras políticas, y generan alicientes para asumir los costos de mantenerse leales a una estructura partidaria, como construir una trayectoria dentro del partido o acatar disposiciones de la dirigencia central.

Desde un análisis similar, autores especializados en Latinoamérica han argumentado que los procesos de descentralización política que experimentó la región a partir de la década de 1980 contribuyeron a la desnacionalización de los sistemas de partidos, al debilitar su capacidad de transferir recursos materiales a los candidatos locales, quienes a su vez ganaron acceso a fuentes alternativas de financiamiento debido a la transferencia de mayores recursos fiscales a los gobiernos locales, mientras que, por otra parte, los asuntos de interés político se concentraron en los ámbitos locales antes que en el nacional.²

No obstante, en un trabajo reciente, Dargent y Vergara (2011) introducen condicionantes a la hipótesis que sostiene que la descentralización afecta la agregación de los sistemas de partidos. Sobre la base de la comparación de los casos colombiano y boliviano, los autores argumentan que los afectos se encuentran relacionados al contexto en el cual la reforma fue llevada a cabo. En Colombia, donde el sistema estaba articulado por vínculos de carácter clientelista, la descentralización afectó al sistema de partidos, al restringirse el acceso a recursos de líderes partidarios regionales que controlaban amplias redes de patronazgo. Por el contrario, en Bolivia, la descomposición de los partidos fue impulsada por el surgimiento de un nuevo y poderoso clivaje social que sustituyó a los partidos tradicionales y convirtió a un movimiento marginal en partido hegemónico. Debido

² Al respecto ver, entre otros, Sabatini (2003), Harbers (2010) y Dargent y Muñoz (2011).

al carácter ideológico del sistema, los afectos de la descentralización fueron menores, incluso potenciando el ascenso del MAS desde los niveles subnacionales de gobierno.

Si, como proponen los autores, el contexto en el cual se realiza la reforma importa, en relación con el Perú, el proceso de descentralización fue impulsado cuando el sistema de partidos llevaba mucho tiempo descompuesto. No obstante, de ser así, ¿por qué los partidos nacionales tuvieron un desempeño notable en las primeras elecciones regionales? ¿Acaso fueron afectados por la descentralización política cuando resurgían de entre las cenizas?

LOS EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN: CAMBIO EN EL MARCO DE REFERENCIA

Difícilmente. Si para cuando se implementó la reforma los partidos colombianos agregaban políticos locales a sus organizaciones a base de un vínculo clientelista y los partidos bolivianos sobre divisiones ideológicas, en el Perú los partidos no contaban con ninguno de los activos anteriores, los cuales perdieron hacia inicios de la década de 1990 (Levistky y Cameron 2003). Debido a ello, los “partidos nacionales” no son capaces de proveer capitales políticos a sus candidatos, y tienen grandes dificultades para agregar políticamente el territorio. Como ha argumentado Alberto Vergara (2011), en sistemas políticos descentralizados los partidos deben tener la capacidad para agregar intereses de manera vertical, entre niveles de gobierno. Vale decir, competir y ganar en los niveles subnacionales.

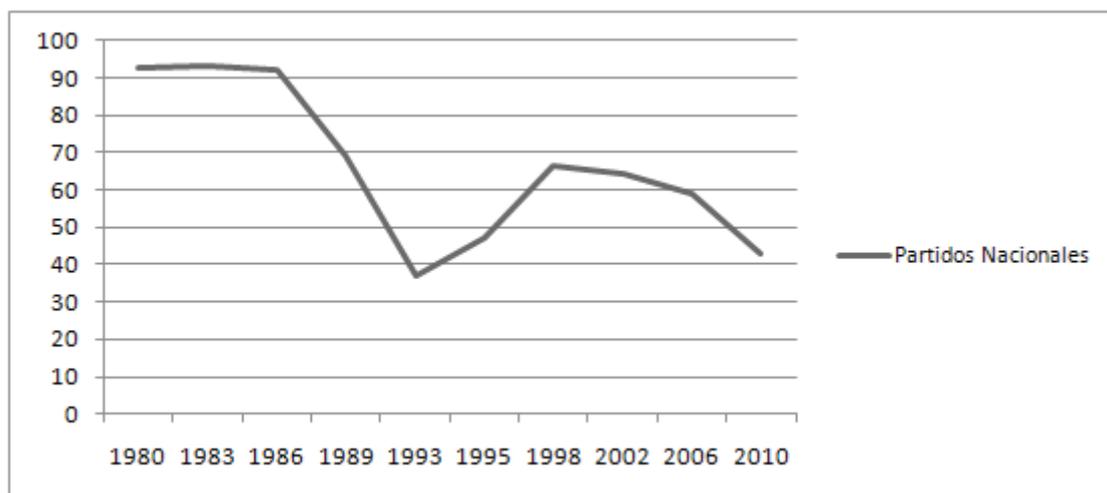
En ausencia de partidos, los políticos han logrado sobrevivir cambiando constantemente de agrupación, lo cual les permite reacomodarse en coaliciones de independientes que son formadas para enfrentar el periodo electoral y posteriormente desintegrarse. Las coaliciones se configuran sobre

la base de las reputaciones personales de los políticos que las conforman, lo que permite maximizar sus oportunidades electorales y competir como parte de una etiqueta pública: un nombre y un símbolo que los electores puedan reconocer. En ese sentido, aunque están conformados sobre acuerdos informales, deben asumir una forma legal para poder competir en elecciones, ya sea como “partido nacional” o “movimiento regional”.

En ausencia de partidos, los políticos han logrado sobrevivir cambiando constantemente de agrupación, lo cual les permite reacomodarse en coaliciones de independientes que son formadas para enfrentar el periodo electoral y posteriormente desintegrarse.

Adicionalmente, las coaliciones de independientes se encuentran determinadas por la estructura del sistema electoral, la cual fija una suerte de marco de referencia desde el cual los políticos se asocian. Desde principios de 1990, la abrumadora mayoría de políticos que compite en la arena subnacional optó por convertirse en independientes (elecciones 1993 y 1995), y solo a partir de las elecciones de 1998 y 2002 los candidatos locales mostraron mayor disposición a integrar agrupaciones encabezadas por líderes nacionales. Sin embargo, este patrón de asociación cambió a partir de las elecciones de 2006 debido a los cambios institucionales introducidos por la descentralización política, particularmente, la creación de los gobiernos regionales y consecuente concurrencia de las elecciones subnacionales (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Desempeño del partidos nacionales en elecciones provinciales (1980 – 2010)



Elaboración propia sobre la base de Tuesta (2001) e Infogob.

A finales de 1990, dos agrupaciones políticas lograron quebrar el predominio de los independientes en los espacios locales de gobierno. En 1998, tras ocho años de gobierno fujimorista, el alcalde de Lima, Alberto Andrade, apareció como un contrincante importante en las elecciones presidenciales del año 2000. Su nueva agrupación, Somos Perú, presentó candidatos en 178 de 194 provincias, los cuales captó entre empresarios y exmilitantes de partidos tradicionales, seleccionados —como si de un puesto de trabajo se tratara— sobre la base de sus hojas de vida y experiencia política precedente. Con limitado acceso a recursos administrativos, Somos Perú solo podía brindar a sus candidatos la facultad de postular con la etiqueta de la agrupación y la asociación a la figura de Andrade, quien había articulado un tenue discurso programático en torno a la descentralización y el respeto de las instituciones democráticas vulneradas por Fujimori.

Del otro lado, el oficialismo creó Vamos Vecino, cuyo objetivo a mediano plazo era constituirse como la base de apoyo al gobierno en las elecciones presidenciales del año 2000 (Tanaka 2002). A través de Absalón Vásquez como operador político, el Gobierno logró captar a numerosos alcaldes independientes que buscaban la reelección y antiguos cuadros partidarios, principalmente exapristas o exizquierdistas. A diferencia de Somos Perú, Vamos Vecino mostraba mayores ventajas para atraer candidatos a la organización, al disponer de recursos estatales que fomentaron la emergencia de “múltiples precandidatos que peleaban por el reconocimiento oficial” a través conexiones personales con figuras del Gobierno (Vargas, 1999).

Tanto Somos Perú como Vamos Vecino son los casos inaugurales de coaliciones de independientes en la arena subnacional. Ambos funcionaron como clubes que aglutinaron políticos y los postularon bajo una etiqueta conjunta, pero sin lograr

construir una infraestructura organizativa.³ Vamos Vecino desapareció rápidamente como etiqueta pública debido a la debacle del gobierno de Fujimori, mientras que Somos Perú perdió su atractivo central al decaer la figura política del Andrade. Aunque sobrevive hasta la actualidad, Somos Perú nunca pudo estructurar una organización funcional.

Es importante resaltar que en el periodo anterior a la elección de 1998, entre 1993 y 1995, los independientes fueron libres de expandirse debido a que el oficialismo fujimorista no buscó colocar candidatos en los niveles locales ni existían opositores con el poder suficiente para atraer candidatos a su órbita. En un nuevo escenario de relativa polarización entre el oficialismo y la oposición, el prestigio personal de los futuros candidatos presidenciales (y lo que estos representaban) incentivó a los políticos a integrar coaliciones de carácter nacional antes que agrupaciones meramente independientes. Para estos, la elección nacional cumplió el rol de marco de referencia desde el cual realizar alianzas debido a que la asociación con un liderazgo superior permite maximizar oportunidades electorales a un bajo costo de transacción.

Aunque para algunos observadores la primera elección regional, celebrada el año 2002, significó una marcada diferencia con las elecciones municipales del 1998, desde la perspectiva de análisis propuesta, son elecciones con dinámicas muy similares, orientadas por la figura de los candidatos presidenciales más relevantes. En 2002, García, Flores y Toledo cumplieron el papel referente que cuatro años antes asumieron Fujimori y Andrade. Un análisis de los candidatos locales en dicha

elección revela que el 65% de los políticos que ganaron gobiernos provinciales como candidatos del APRA, Acción Popular, Unidad Nacional (PPC) y Somos Perú no habían postulado nunca a algún cargo público o lo habían hecho por una agrupación política distinta.⁴ Incluso el APRA, el partido más organizado para ese entonces, fue notoriamente revitalizado por el retorno de Alan García al Perú.

Esto responde a que, con la creación de los gobiernos regionales, el marco de referencia dejó de ser la elección presidencial, y pasó a ser la presidencia regional. Como afirma Diane De Gramont (2010) en un novedoso trabajo, gracias a la concurrencia de las elecciones regionales y locales los candidatos pueden ganar reputación unos de otros, a lo que es pertinente agregar la posibilidad de beneficiarse de una suerte de economía de acumulación, al aunar los recursos invertidos en campaña.

La elección de 2002 mantuvo una dinámica similar a la de las elecciones subnacionales de finales de los noventa debido a que, al ser la primera contienda regional, los políticos no se habían acomodado a los cambios institucionales. Sin embargo, para las elecciones de 2006, estos aprendieron que una coalición de independientes de carácter regional brinda mayores beneficios que una de carácter nacional, porque permite una asociación directa durante el periodo electoral: una alianza entre candidatos locales (alcaldes) y regionales (presidente regional) genera mayores beneficios que una difusa asociación con un candidato presidencial. En consecuencia, la descentralización ofreció los incentivos para que las coaliciones de independientes dejen de ser nacionales (1998, 2002) y se conviertan en regionales (2006, 2010).

3 Es elocuente lo manifestado por Carlos Malpartida, regidor provincial de Cusco durante el periodo 1998-2002: "No hay una estructura partidaria, no hay un secretario general que diga a quiénes hay que elegir e integrar a la organización. Me siento libre en ese aspecto". Citado en Vargas (1999).

4 En 2002, los partidos nacionales ganaron 110 provincias, de las cuales el 70% fueron obtenidas por los "partidos tradicionales": APRA, PPC y AP, y Somos Perú. Otro 10% fue ganado por Perú Posible y el porcentaje restante, por partidos menores.

En ese sentido, los beneficios que otorgan los movimientos regionales estarían vinculados a las ventajas de asociación antes que a menores requisitos legales para su inscripción.⁵ Como explicaremos a continuación, la categoría legal “movimiento regional” ha sido la forma más común adoptada por las coaliciones regionales, ya que permite contar con una etiqueta pública regional que traduce los activos electorales de un conjunto de políticos coaligados durante una elección en particular.

POP-UP PARTIES: COALICIONES DE INDEPENDIENTES REGIONALES

Los tres tipos legales de agrupaciones políticas reconocidas por la legislación peruana —partidos nacionales, movimientos regionales y organizaciones de alcance local— permiten determinar cuál es el nivel de gobierno en el que están permitidas de participar, pero ayuda poco a definir las bajo criterios de organización. Los resultados del análisis de la composición de 123 agrupaciones políticas que ocuparon el primer y segundo lugar en las elecciones regionales de 2006 y 2010 (tanto partidos como movimientos regionales) revelan que la forma más común de articulación política es la coalición de independientes. Este análisis consistió en determinar el porcentaje de candidatos provinciales nuevos en una misma agrupación política en el lapso de dos periodos electorales, lo cual dio como resultado que el 93% de las agrupaciones contaba con más del 50% de candidatos novicios (sin experiencia política previa) o nuevos dentro de la agrupación (habían sido previamente candidatos por otra agrupación política).⁶

Si bien la estructura de las elecciones regionales ha generado alicientes para la agregación regional, estos incentivos actúan en un periodo de tiempo reducido, por lo cual son insuficientes para vencer los problemas iniciales de formación partidaria. En contraposición a la formación de organizaciones políticas funcionales, los políticos prefieren integrar coaliciones que les permitan superar los obstáculos electorales, pero que posteriormente son rotas rápidamente. Esto se debe a que, al igual que los partidos nacionales, la mayoría de movimientos regionales es incapaz de proveer activos ideológicos o recursos materiales a sus candidatos. En ausencia de bienes de transacción en el mercado electoral, los políticos realizan un cálculo de costo-beneficio en el que evalúan a los precandidatos con los cuales aliarse.

Dentro de este cálculo, los candidatos cuentan con un valor estimado, al que llamo *valor de competencia*, el cual consiste en sus reputaciones personales y los recursos de los que disponen para invertir durante la campaña electoral. En primer lugar, la suma de reputaciones personales brinda información a los electores sobre la viabilidad de triunfo de los políticos en competencia: los candidatos municipales coaligados con un liderazgo regional que cuente con oportunidades de triunfo son considerados por los votantes como opciones factibles para ganar las elecciones locales, mientras que buenos candidatos municipales cumplen el efecto similar para el postulante regional. Como lo ilustra Jorge Núñez, personero legal del Movimiento Regional Raíces⁷ de Puno, “al margen de que uno sea un líder local, quiere a alguien que contribuya a su campaña, que le dé más chances. Ven quién va a la cabeza en un movimiento regional; la situación es quien jala el coche. También

5 Sobre el argumento referido a los requerimientos legales de la legislación electoral, ver, entre otros, Vergara (2009), Meléndez (2011) y Seifert (2011).

6 Considero a un candidato como nuevo si es que no fue previamente candidato a ningún cargo de elección popular con la misma agrupación política, ya sea una regiduría, alcaldía distrital o provincial.

7 El año 2010, Raíces obtuvo el primer lugar en la primera vuelta electoral y ganó cinco municipalidades provinciales. Había sido fundado pocos meses antes de la elección.

se oferta quiénes son los otros candidatos. Todos hacen una evaluación, y uno hace una autoevaluación y dice: 'Me interesa porque, al margen de que es un líder aquí, me interesa que me ayude porque arrastra electorado'. Es una suma de todos, por eso se aúnan a un movimiento regional, no es por otra cosa".⁸

La descentralización ofreció los incentivos para que las coaliciones de independientes dejen de ser nacionales (1998, 2002) y se conviertan en regionales (2006, 2010).

En segundo lugar, la inversión económica de los candidatos genera una especie de economía de acumulación. Como afirma Rozas (2012), la mayoría de políticos medianamente exitosos cuenta con "recursos propios", obtenidos a través del acceso a recursos públicos o privados para sustentar sus trayectorias políticas, los cuales, entre otros usos, permiten realizar campañas electorales. En ese contexto, la suma de las campañas personales de los políticos asociados en una coalición de independientes permite impulsar una campaña amplia, distribuida por toda la región y de mucho mayor alcance que una independiente. Según Isaac Apérrigue (periodista y operador político juliaqueño), la lógica de los candidatos podía ser ejemplificada de la siguiente manera: "Lo que evalúan los candidatos locales es cuál personalidad [candidato al GR] puede garantizar una campaña potente en términos económicos. Del mismo modo piensan los candidatos regionales: quién puede invertir más en la campaña local".⁹

Finalmente, la suma de reputación personal y recursos materiales de cada candidato es traducida a través de una etiqueta pública: un nombre y un logo, el cual es comunicado a los electores y diferencia a un conjunto político de otros. Ello es vital para desarrollar una campaña exitosa en todos los niveles de gobierno, al servir como un atajo comunicativo para los electores. De esta manera, los votantes pueden asociar con mayor facilidad un logo determinado con el candidato regional, el de su provincia y el candidato de su distrito. Por este motivo el rubro "movimiento regional" ha sido la categoría legal más utilizada por los impulsores de coaliciones de independientes desde 2006: permite formar una "etiqueta pública regional" capaz de representar características distintivas de la región donde se compite o particularidades personales del candidato regional que encabeza la coalición.

Por las características descritas, las coaliciones de independientes simulan partidos funcionales (cuentan con capacidad de agregación, compiten bajo una etiqueta pública); no obstante, sin incentivos fuertes que obliguen a sus integrantes a asumir los costos de pertenecer a una estructura duradera, las alianzas tienen una corta fecha de caducidad. Si bien el valor de competencia de los políticos resulta útil durante las elecciones concurrentes, su carácter momentáneo lo hace insuficiente para garantizar la lealtad a una estructura partidaria. Para los políticos locales, el valor de un candidato regional funciona como un incentivo que otorga ventajas frente a los demás competidores, pero pierde su valía luego del periodo electoral; de la misma forma, los candidatos regionales no están interesados en institucionalizar alianzas con políticos que son propensos a desprestigiarse rápidamente.

8 Entrevista personal con el autor, Puno, 27/01/2011.

9 Entrevista personal con el autor, Juliaca, 23/01/2011.

En resumen, si bien la descentralización no ha creado los incentivos suficientes para conformar partidos políticos regionales, ha brindado mayores dificultades para la agregación nacional, ya que existen fuertes alicientes para integrar agrupaciones regionales antes que nacionales. De esta forma, la organización política es excepcional, y, en lo que a partidos nacionales respecta, se encuentra circunscrita a breves espacios, como la sobrevivencia política del APRA en Trujillo y el PPC en Lima Metropolitana.

CONCLUSIONES

Durante los primeros segundos después del *big bang* partidario, el universo estaba formado por una pléyade de políticos independientes que disputaban los gobiernos locales sin ningún instrumento que permitiera ordenar la oferta política. Sin embargo, a finales de la década de 1990, el surgimiento de liderazgos nacionales antagónicos brindó incentivos para que los candidatos buscaran asociarse a la imagen y propuesta electoral de los candidatos presidenciales. Hasta 2002, poco más de un año después del fin de fujimorato, este tipo de estrategia de asociación generó el espejismo de partidos que retornaban asombrosamente recuperados.

No obstante, los políticos locales se adaptaron rápidamente a un nuevo escenario: la formación de un nivel intermedio de gobierno. Siendo concurrentes las elecciones a la presidencia regional y los municipios locales, los candidatos de ambos niveles encontraron poderosos incentivos para coaligarse temporalmente. Las coaliciones de independientes regionales brindan información a los electores al asociar candidatos en tres niveles de gobierno y maximizar los recursos invertidos de manera independiente. De esta manera, los políticos con mayores activos electorales cuentan

con fuertes alicientes para rechazar a los partidos nacionales, los cuales, a su vez, no son capaces de proveer de capitales políticos (ideología, recursos o prestigio) a posibles candidatos. Si son capaces de reclutar postulantes al Congreso es porque la legislación electoral les ha brindado el monopolio de las candidaturas. De otra forma, el desfase sería mayor. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dargent, Eduardo y Alberto Vergara (2011). "Decentralization Against Parties? The Effects of Decentralization on Political Parties". Ponencia presentada en el seminario *Ruling Politics: The Formal and Informal Foundations of Power in New Democracies*, Universidad de Harvard.
- Dargent, Eduardo y Paula Muñoz "Democracy against Parties? Party System De-Institutionalization in Colombia" (2011) En: *Journal of Politics in Latin America* 2 pp. 43-71.
- De Gramont, Diane (2010). *Leaving Lima Behind? The Victory and Evolution of Regional Parties in Peru*. Tesis (Bachillerato.), Universidad de Harvard.
- Greene, Kenneth (2007). *Why Dominant Parties Lose?: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Hale, Henry (2006). *Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Harbers, Imke (2010). "Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems: Evidence from Latin America" En: *Comparative Political Studies*, Vol.43, No.5, pp. 606-627.
- Kenney, Charles (2004) "The death and re-birth of a party system, Peru 1978-2001." En: *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No 10, pp. 1210-1239.
- Levitsky, Steven y Maxwell Cameron (2003). "Democracy

Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". En *Latin American Politics and Society*, vol. 45, n.º 3: 1-33.

Meléndez, Carlos. (2011) "¿Cómo escapar del fatalismo de las estructuras? Marco para entender la formación del sistema de partidos en el Perú." En: Meléndez y Vergara (eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima. PUCP.

Meléndez, Carlos y Sofía Vera (2006). "Si 'todos perdieron', ¿quién ganó? Los movimientos regionales en las elecciones de noviembre del 2006". En *Revista Argumentos*, año 1, n.º 8, diciembre.

Morgan, Jana (2011). *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. University Park. Penn State University Press.

Rozas, Lucila (2012). *Trayectorias de postulación y carreras políticas en el Perú: un estudio comparado de Puno y La Libertad*. Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sabatini, Christopher (2003). "Latin America's lost illusions: Decentralization and political parties" En: *Journal of Democracy*, Vol. 14, No.2, pp. 138-150.

Seifert, Manuel (2011). *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Las elecciones regionales 2002-2010*. Lima. Tesis (Magister). Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales.

Schmidt, Gregory (2003). "The 2001 presidential and congressional elections in Peru". En: *Electoral Studies* 22, 344-351.

Tanaka, Martín (2002). *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* Documento de Trabajo n.º 125 Lima. IEP.

Tuesta, Fernando. *Perú Político en Cifras: 1821 - 2001*. Lima. Fundación Friedrich Ebert, 2001

Vargas, Carlos (1999). *El nuevo mapa político: partidos políticos, movimientos nacionales e independientes*. Documento de Trabajo n.º 103.

Vergara, Alberto (2009). *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima. IDEA.

Vergara, Alberto (2011). "United by Discord, Divided by Consensus: National and Sub-national Articulation in Bolivia and Peru, 2000-2010". En *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, n.º 3: 65-93.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Zavaleta, Mauricio "Las fuerzas gravitacionales de la descentralización: historia de tres elecciones subnacionales". En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/fuerzas_gravitacionales.html
ISSN 2076-7722

EL SERVIDOR MUNICIPAL: un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión comunal

Moisés Palomino,* Diego Cerna**
y Miguel Ríos***



Tras más de una década de reiniciado el proceso de descentralización, distintos sectores vienen señalando la necesidad de su relanzamiento ante un evidente estancamiento o, cuando menos, desaceleración, siendo las municipalidades el nivel de gobierno en donde los avances han sido menos significativos.

Entre los temas generales de agenda pendientes de resolver, como la culminación del proceso de transferencias de competencias y funciones, la descentralización fiscal, la carrera pública y los ajustes necesarios al marco normativo, entre los principales, todos ellos dentro del contexto de la necesaria reforma del Estado, queremos poner nuestra atención en el tema de la carrera pública y, en particular, la necesidad manifiesta del fortalecimiento de los recursos humanos en el interior de la entidad municipal. La razón obedece a constataciones realizadas,

principalmente, a partir de los datos que arroja el servicio de Consultas en Línea del portal Municipio al Día (www.municipioaldia.com)¹, el cual presenta focos de atención durante la gestión de funcionarios y empleados municipales, incluyendo alcaldes y regidores. El más consistente a lo largo de los seis años de existencia de este servicio es que las consultas referidas al funcionamiento de los sistemas administrativos en las municipalidades tienen como pilar temático de atención recurrente al Sistema de Personal (en donde se incluyen temas laborales, de los regímenes de contratación, de roles de los funcionarios, de las remuneraciones y beneficios sociales, entre los más saltantes), mientras que los temas relacionados con la gestión de la inversión pública, las contrataciones y adquisiciones y el Sistema Nacional de Inversión pública concitan otro gran bloque de atención.

* Moisés Palomino es abogado, investigador del Instituto de Estudios Peruanos.

** Diego Cerna es comunicador

*** Miguel Ríos es sociólogo, asistentes de investigación en el IEP. Los autores forman parte del proyecto Municipio al Día.

¹ Portal de información y asesoría virtual dirigido a la atención de funcionarios y trabajadores de las municipalidades. Su servicio de Consultas en Línea ha atendido más de 27.000 consultas de enero de 2008 a marzo de 2013.

Cuadro 1: Consultas en línea relacionadas con los sistemas administrativos

| Tema | Número | % |
|---|--------|------|
| Sistema de personal | 5.671 | 35,8 |
| Contrataciones, adquisiciones y Sistema Nacional de Inversión Pública | 4.957 | 31,3 |
| Otros sistemas administrativos del Estado | 3.305 | 20,8 |
| Presupuesto público | 1.920 | 12,1 |

Fuente: Municipio al Día, enero 2008 - marzo 2013.

LA CARRERA PÚBLICA

Una de las grandes deudas existentes de la reforma del Estado y la descentralización, no solo con los gobiernos subnacionales, sino en todo el aparato estatal, es la definición del régimen de la carrera pública. Si bien se cuenta con la Ley Marco del Empleo Público 28175 desde febrero de 2004, la cual tiene por objeto unificar los diferentes regímenes, ningún gobierno hasta hoy ha asumido de manera decidida su implementación. La creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) como entidad encargada de la modernización de la administración pública representó un paso importante, sin embargo, el poco avance en su implementación demuestra no solo su complejidad, sino que se encuentran en juego también otros factores, políticos y económicos, que impiden un avance más acelerado del proceso.

Las indefiniciones de la carrera pública, la ausencia de un servicio civil meritocrático, la existencia de distintos regímenes de contratación de personas

(decretos legislativos 276, 728 y 1057-CAS, locación de servicios, funcionarios de confianza, regímenes especiales, PNUD) y las políticas remunerativas constituyen un tema de agenda necesaria frente a la reforma del Estado y la descentralización. A ello se puede sumar la miopía de algunas normas, que no toman en cuenta las distintas formas de funcionamiento del Estado en sus tres niveles de gobierno, y pretenden aplicar una misma norma a realidades muy diversas. Esto último afecta, en particular, a cientos de municipalidades pequeñas, que se ven obligadas a aplicar normas ajenas a su contexto, como por ejemplo la Ley 28212, la cual regula los ingresos de los altos funcionarios y autoridades del Estado, complementada con el Decreto Supremo 025-2007-PCM, que dicta medidas sobre los ingresos de los alcaldes. Estas normas impiden en la práctica que profesionales altamente capacitados puedan laborar en las municipalidades por las restricciones remunerativas, lo que genera una alta volatilidad del personal, que afecta los procesos en la gestión municipal.

REMUNERACIONES BAJAS

Desde el año 2006, las leyes de presupuesto público dictadas desde el ejecutivo han prohibido el incremento de remuneraciones a todos los trabajadores del sector público con el argumento de la austeridad en el gasto. Asimismo, durante el primer año del gobierno aprista se implantaron, a través del Decreto Supremo 025-2007-PCM, topes remunerativos a los alcaldes del país según la población electoral del distrito o provincia a la cual representen y, por ende, a sus regidores y funcionarios, debido a que estos no pueden ganar más que el alcalde, ya sea como remuneración o como dietas.² Si bien ambas

normas han ayudado a evitar el despilfarro del dinero público en “las planillas doradas” en algunas municipalidades, en la gran mayoría de ellas ocasionan problemas para la contratación de personal.

Revisando las escalas remunerativas establecidas por el mencionado decreto, los alcaldes distritales perciben, en promedio, S/. 2,244 nuevos soles al mes, y sus gerentes y trabajadores un monto inferior. Asimismo, la gran mayoría de alcaldes distritales (65%) están entre las escalas remunerativas XVII-XIV, es decir, reciben desde S/. 1,820 hasta S/. 2,600 nuevos soles.

Cuadro 2: Número de alcaldes distritales según escala remunerativa

| Escala | Ingreso máximo mensual | Número de alcaldes distritales |
|-------------|------------------------|--------------------------------|
| XX | S/. 1,040 | 106 |
| XIX | S/. 1,300 | 144 |
| XVIII | S/. 1,560 | 135 |
| XVII | S/. 1,820 | 205 |
| XVI | S/. 2,080 | 282 |
| XV | S/. 2,340 | 379 |
| XIV | S/. 2,600 | 203 |
| XIII | S/. 3,250 | 82 |
| XII | S/. 3,900 | 41 |
| XI | S/. 4,550 | 23 |
| X | S/. 5,200 | 7 |
| IX | S/. 5,850 | 8 |
| VIII | S/. 6,500 | 11 |
| VII | S/. 7,150 | 4 |
| VI | S/. 7,800 | 1 |
| V | S/. 8,450 | 4 |
| IV | S/. 9,100 | 1 |
| III | S/. 9,750 | 1 |
| II | S/. 10,400 | 1 |
| I | S/. 11,050 | 1 |

Fuente: ONPE. Elaboración propia

Consecuentemente, gran parte de los alcaldes distritales, en especial de los municipios alejados de las zonas urbanas, tienen escasas opciones para contratar a personal calificado, o contratan a profesionales con escasa experiencia para el manejo de la gestión.

En un esfuerzo por conocer el punto de vista de los propios funcionarios respecto de la problemática laboral de la gestión pública, se realizó una investigación exploratoria a través de 19 entrevistas a funcionarios de municipalidades de distintos departamentos del país (Ancash, Cajamarca y Tacna).³ En ellas, se trató tanto los problemas de remuneración como los de volatilidad de personal.

En cuanto a la problemática remunerativa, encontramos que el personal calificado prefiere trabajar de manera externa a la gestión, como asesores o consultores, sin las exigencias de un trabajo a tiempo completo y las responsabilidades políticas y también legales que podrían tener cuando acabe la gestión municipal a la que ofrecen sus servicios, como manifiesta el gerente de administración de una municipalidad del departamento de Ancash:

... por el medio, no hay mucho profesional competente, en cambio, si tú quieres traer de Huaraz o de Lima, no están en la capacidad de venirse por un tema remunerativo, por un tema de gasto, y que en

Lima puedes encontrar mayores oportunidades de trabajo y en Huaraz también. No encuentras así por así gente que se quiera venir lejos.

Por otra parte, los profesionales que suelen trabajar en las municipalidades que se encuentran por debajo de la escala XIII tienden a tener escasa experiencia en cargos importantes. El jefe de obras de una municipalidad de Ancash menciona que estos profesionales están fundamentalmente animados por la motivación de adquirir experiencia para alimentar su currículo profesional, y así poder dar el salto a las municipalidades provinciales o a otra institución pública: “La cuestión económica también prima, pero para ganar más hay que tener más experiencia, más currículo”, asegura.

En conclusión, se puede afirmar que son altas las responsabilidades para una remuneración tan baja (personal calificado) o que las municipalidades distritales se convierten en un espacio de transición mientras se adquiere experiencia.

VOLATILIDAD DEL PERSONAL

Uno de los factores que influye de manera significativa en el desempeño de los funcionarios municipales es la volatilidad de los puestos laborales. El hecho de llegar a un puesto, sobre todo importante y de confianza, implica un tiempo de inducción durante el cual el funcionario debe aprender a desenvolverse, no solo para el cumplimiento de las funciones propias de su puesto, sino también para adaptarse al ambiente laboral de la municipalidad (por ejemplo, habituarse a los tiempos que toman los procesos dentro de ella). La rotación de trabajo externa, a diferencia de la interna (es decir, gente que ya trabaja en la

2 Cabe precisar que las dietas no constituyen remuneración, sin embargo, en cientos de municipalidades rurales con escasísimo personal, los regidores asumen funciones administrativas y participan cotidianamente de las labores municipales. Lo reducido de las dietas, si bien no constituye remuneración, en la práctica sí tiene tal connotación, lo cual ha afectado la dedicación a la municipalidad por parte de los regidores.

3 Entrevistas realizadas durante junio y diciembre de 2012 para la sistematización del proyecto Municipio al Día. Entrevistas realizadas durante junio y diciembre de 2012 para la sistematización del proyecto Municipio al Día.

municipalidad, pero que asciende o cambia de área), entorpece esta inducción, y esta dificultad se intensifica si es que los funcionarios cambian de trabajo en unos cuantos meses.

La mayoría de los funcionarios (12 de los 15) que se refirieron a la alta rotación del personal como problemática indicaron que la causa de esta tiene como origen decisiones tomadas por alcaldes o regidores, quienes tienden a despedir y rotar a discreción al personal que está bajo regímenes de contratación flexibles.

Las entrevistas realizadas confirman lo anteriormente planteado: la alta volatilidad de los funcionarios públicos de los gobiernos locales afecta su capacidad de desarrollar plenamente su trabajo debido a que no permanecen el tiempo suficiente en un puesto como para adquirir el conocimiento necesario, como afirma el subgerente de capital humano de una municipalidad del departamento de Tacna: “Hay contratados que están por periodos, y dejan un vacío para que ingrese uno nuevo. Eso es empezar otra vez y unos meses de aprendizaje para entrar al sistema. Esto genera problemas”.

En estas entrevistas se les preguntó sobre su experiencia laboral personal y sobre cómo y por qué creen que se da esta alta volatilidad de personal en las municipalidades donde laboraron.

La mayoría de los comentarios de los funcionarios (15 de los 19) refuerzan esta idea, como este del jefe de presupuesto de una municipalidad del departamento de Ancash:

En mi caso, por ejemplo, hay muchachos que ya tienen un cierto conocimiento. Nosotros, un equipo de ingeniería, [...] le enseñamos a una persona, y si cambiamos de personal hay que volverles a enseñar. Es una pérdida de tiempo”.

Otros funcionarios incluso van más allá, y señalan que la rotación interna también afecta de manera similar el desempeño de los funcionarios. Si bien los que trabajan por un periodo considerable ya conocen los tiempos y cómo opera la municipalidad, muchas veces no poseen el conocimiento para pasar a otra área, y además pueden dejar proyectos inconclusos, que quien entre no podrá manejar de la misma manera que alguien que sabe acerca del puesto. Este es el caso del gerente de inversiones de una municipalidad del departamento de Cajamarca:

La mayoría de casos [de rotación interna] no creo que sean positivos, porque cuando tienes una línea ya en el cargo que ocupas y te pasan a otro, esa línea que estabas formando se pierde, y el que viene tiene que retomarla. Es un atraso.

Un factor a tomar en cuenta entre las causas de la volatilidad del personal, además de la remunerativa, es la discrecionalidad de las autoridades políticas de las municipalidades.⁴ La mayoría de

⁴ Si bien la Ley Marco del Empleo Público, Ley 28175, establece que no más del 5% del personal puede ser contratado como personal de confianza, la realidad demuestra que ese porcentaje no se cumple, y es mucho más elevado, especialmente en lo que se refiere a la contratación de funcionarios con capacidad de toma de decisiones.

los funcionarios (12 de los 15) que se refirieron a la alta rotación del personal como problemática indicaron que la causa de esta tiene como origen decisiones tomadas por alcaldes o regidores, quienes tienden a despedir y rotar a discreción al personal que está bajo regímenes de contratación flexibles (como la contratación administrativa de servicios, CAS). Esta incertidumbre laboral se puede apreciar sobre todo en los puestos llamados “de confianza”. El testimonio del gerente de administración y finanzas de una municipalidad de Ancash es muy ilustrativo al respecto:

El detalle es que las municipalidades manejan bastante lo político. Aquí no es como una entidad privada. Acá pasa alguien, por ejemplo, un periodista, y dice “no me atendieron”, el alcalde se molesta y te quita la confianza, te quita la resolución. Es más, yo sé que puedo estar sentado aquí ahorita y en la tarde sale una resolución, anulan mi resolución, y me voy a mi casa. Así es el personal de confianza. Me quita la confianza el señor alcalde y simplemente me voy.

Los alcaldes no tienen muy claro que si ellos cambian a sus funcionarios cada mes, nunca van a tener un buen funcionariado. Y eso que he trabajado con tantos alcaldes, y hasta ahora no piensan en ello. Por ejemplo, llega febrero, y, no sé, dice “boten al contador”, y ni siquiera se ponen a pensar que el 31 de marzo, ahora con los nuevos cronogramas, vamos a presentar los estados financieros anuales”.

Y esta rotación motivada por decisiones de las autoridades guarda estrecha relación con el desarrollo

de las capacidades para determinados puestos, tal y como lo señala el gerente de planificación de una municipalidad del departamento de Cajamarca:

En otra municipalidad se capacitaba a los gerentes de planificación, y luego venía un regidor y decía “pon otro”. ¿De qué sirvió pagarle la capacitación al primero si viene el regidor y pone al que quiere? Meten a una persona nueva y a empezar otra vez de cero: cómo hacer el trabajo, qué funciones va a realizar, etc. En vez de avanzar damos un paso atrás.

Si bien es comprensible que las principales gerencias de las municipalidades requieran funcionarios de confianza del alcalde, también hay que tomar en cuenta qué es lo que se pierde con estos cambios, sobre todo en puestos clave. Designar nuevos funcionarios implica costos (de tiempo, de conocimiento y económicos). Habría que encontrar maneras más eficientes de transmitir el conocimiento necesario para los puestos o hacer un manejo más responsable del personal de las municipalidades.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La complejidad del tratamiento del personal en el aparato público, y especialmente en las municipalidades con realidades tan diferentes, hace que los retos respecto de la mejora en la calidad de la gestión pública sean más difíciles de alcanzar si es que no se asume con decisión la implementación de un régimen de carrera pública, el cual considere la organización y funcionamiento del Estado en sus tres niveles, en toda su complejidad y diversidad. El relanzamiento de la descentralización no puede dejar de tomar en cuenta esta realidad.

De manera complementaria, es necesario revisar y realizar algunos cambios normativos que permitan reducir trabas para la contratación de personal capacitado, como por ejemplo el Decreto Supremo 025-2007-PCM, el cual establece los topes de remuneración de los alcaldes y determina, por ejemplo, que en municipios con población electoral no superior a 10.000 electores un funcionario municipal no pueda percibir más de 2.600 nuevos soles, lo cual se convierte en un mecanismo que ahuyenta a los profesionales capacitados e incita a las municipalidades a evadir las aplicación de la norma.

Por último, es necesario también replantear la discrecionalidad de la autoridad municipal —propia del régimen alcaldista que nos rige— para designar y remover libremente a los denominados funcionarios de confianza, afirmando, en todo caso, la continuidad de funcionarios de carrera debidamente preparados y con remuneraciones justas. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Palomino, Moisés, Diego Cerna y Miguel Ríos. “El servidor municipal: un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión comunal”. En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/el_servidor_municipal.html
ISSN 2076-7722

DESCENTRALIZACIÓN Y CONTROL DE GASTOS A TRAVÉS DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN: experiencias de dos municipios rurales



Laura León*

Desde la década de 1990, gracias al impulso a la descentralización, los municipios distritales han adquirido especial importancia. La Constitución de 1993 homogeneiza las funciones de los municipios distritales y los provinciales, lo cual genera un debilitamiento de estos últimos y define el protagonismo de los primeros.

Debido a que los municipios cuentan con recursos económicos crecientes (Foncomún, canon, sobre canon y regalías), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene la necesidad de un mayor control y fiscalización de sus gastos. Para ello surgen los sistemas de información y control en línea: el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el Sistema Electrónico de Adquisiciones

y Contrataciones del Estado (Seace) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Con la introducción obligatoria de Internet en el quehacer municipal se abre un amplio campo para la investigación, hasta ahora poco explorado, en torno a la adopción de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) por parte de los funcionarios públicos en municipios distritales rurales. El presente artículo se basa en un trabajo de campo de tipo cualitativo desarrollado en el año 2010 en los distritos rurales de Quinua y Vinchos (aunque también en otros distritos rurales de Ayacucho). Se analiza a continuación las ventajas y dificultades en el uso de dichos sistemas de información.

VENTAJAS: RAPIDEZ, ORDEN, CONTROL Y TRANSPARENCIA

La mayoría de los funcionarios entrevistados que utilizan dichos sistemas comprenden que estos son necesarios para el control de los fondos públicos

* Comunicadora, investigadora del Instituto de Estudios Peruanos. El artículo se basa en el artículo "Implicancias del uso de las tecnologías de la información y comunicación en municipios rurales. Un estudio de caso en Ayacucho, Perú". Disponible en: http://www.upf.edu/amymahan/_pdf/101105_ponencia_LEON.pdf

por parte del Estado. Es en este sentido que se establece una mejor relación con el Estado, desde el mayor control. La gran mayoría de los entrevistados muestra una gran conciencia de estar trabajando en una entidad pública, donde los procesos deben ser transparentes y la ejecución del tesoro público debe ser controlada. Tres entrevistados mencionan que los procesos de control del gasto antes de la implementación de los sistemas de información y control eran nulos, y los pagos se realizaban sin documentación alguna.

Para control está muy bien, por lo general es un sistema controlado, [para que] en lo regular el uso de los fondos públicos sean adecuados, ¿no? Antes qué pasaba: [...] venía el, se cobraba y en una manta se cargaba, y así caminaba, y donde quería se gastaba. Ahora no es así, ahora necesita autorización y una serie de requisitos para que puedas girar un cheque. Funcionario de Vinchos

Sobre el Seace, un funcionario de Vinchos comenta que este sistema permite una pluralidad de postores, y "hay al menos hay una opción de llamar a mayor cantidad de proveedores a nivel nacional". Una funcionaria de Quinua afirma que "antes se podía comprar a la empresa que te gustaba. Ahora es más competitivo, es público". Una funcionaria de Iguain comenta que "anteriormente, cuando no había Seace, había que cotizar, hacer las invitaciones, ahora tú haces una convocatoria en el Seace, y se presentan varios postulantes, incluso hay convocatorias de menor cuantía, que se puede hacer la participación vía electrónica, y no es necesario presentar los papeles, es fijo por el sistema. Por eso ya uno va avanzando".

Desde la perspectiva del funcionario municipal, dichos sistemas permiten una mayor rapidez y orden

en sus labores cotidianas. Por ejemplo, respecto al SIAF, una de las funcionarias de Vinchos señala que permite hacer más rápido las planillas, pues antes las realizaban usando una máquina de escribir. Además, les permite recabar información de manera más rápida. Sobre el mismo sistema, un funcionario de la Municipalidad de Ocros comenta: "Ya no hay un trabajo engorroso en la parte de contabilidad, porque ya todo como un sistema funciona".

En cuanto al SNIP, un funcionario de Quinua considera que es una herramienta muy útil para él, para evaluar si un proyecto es viable o no:

Para mí es un filtro incluso [...] por ejemplo, para poder ver si un proyecto es factible o no, tiene que pasar por procesos, procesos, por ejemplo, de preinversión, de inversión y ejecución. Todos tienen que pasar por inversión, y justamente [en] el área es muy específico la aprobación de un proyecto en la fase de preinversión, de actividad, preactividad, para pasar por ese proceso y recién declararse si es viable y recién elaborar su expediente técnico y su presupuesto de ejecución. Funcionario del municipio de Quinua

Por último, una funcionaria afirmó que dichos sistemas reemplazan las aplicaciones (software) que muchas veces se diseñan ad hoc para los municipios.

DIFICULTADES: DISEÑO PENSADO EN ÁREAS URBANAS, LENTA ATENCIÓN A CONSULTAS, LIMITADA INFRAESTRUCTURA

Los entrevistados también comentaron sobre las desventajas de dichos sistemas de información, sobre todo con respecto al Seace. Tanto en Vinchos como en Quinua, los funcionarios afirman que el

sistema ha sido diseñado desde una perspectiva urbana: “No toman en cuenta que en zonas rurales todo cuesta más caro que en Lima. Entonces, bloquean las contrataciones” (funcionaria del municipio de Quinua). En efecto, los precios en las áreas rurales son mayores debido a que los materiales deben ser entregados en el mismo lugar de la obra:

Nosotros no podemos utilizar un costo de comparación de lo que hacen a nivel de Lima, por ejemplo [...] porque, como le digo, el precio a Vinchos de un material es totalmente diferente a un precio para Apaccha, por ejemplo, que está de acá a 40 minutos, o para un precio de Corazón de Ñaupes, que está más allá, y el acceso es aún más accidentado [...]. Entonces, a nivel de eso, nosotros no podemos manejar ese costo como lo que es a nivel de Lima, ¿no? [...] o a nivel de lo que es la municipalidad provincial [...], entonces, lo que nosotros hacemos es solamente utilizar el valor referencial como un medio, y simplemente jalamos del sistema algunos costos para compararlos con ellos también. Funcionario del municipio de Vinchos

Siendo la comparación de precios una funcionalidad básica del Seace, los municipios rurales la pierden en su uso.

Otra dificultad que es mencionada reiteradamente es la lenta atención que prestan las instituciones administradoras de los sistemas para la absolución de consultas o problemas en torno al uso de estos aplicativos.

Los ministerios deberían de mejorar y... la demora es que te pasan de operadora tras

operadora y ahí se demora. Si tienes una tarjeta agarras un teléfono móvil, se gasta, ¿no? Una tarjeta como mínimo tres minutos te pasan, te pasan. Lo que debería tener el ministerio es una dedicación exclusiva para los gobiernos locales y no tener las dificultades. Funcionaria del municipio de Quinua

Si bien la capital de distrito de Vinchos cuenta con energía eléctrica, esta tiene oscilaciones, las cuales interrumpen el envío de información a través de los sistemas. Cuando esto sucede, la única solución es contactar a los residentes y solucionar el envío de datos.

En cuanto a las condiciones necesarias para el acceso y uso oportuno de los sistemas de información y control en línea, el ancho de banda y la energía eléctrica siguen siendo un asunto a tomar en cuenta. Si bien la capital de distrito de Vinchos cuenta con energía eléctrica, esta tiene oscilaciones, las cuales interrumpen el envío de información a través de los sistemas. Cuando esto sucede, la única solución es contactar a los residentes y solucionar el envío de datos. Es de considerar que la restricción de fluido eléctrico es una característica que comparten diversos distritos rurales de Ayacucho.

Asimismo, fenómenos naturales como lluvias fuertes producen en Ayacucho cortes en la línea de Internet. Durante nuestra estadía en la ciudad de Ayacucho, estuvimos toda una tarde sin conectividad ni señal celular debido a las lluvias.

Por otro lado, tanto en el municipio de Vinchos como en el de Quinua refirieron que el ancho de banda con que cuentan es insuficiente para cargar información en los sistemas de información y control del MEF. El municipio de Vinchos, que tiene conexión satelital,¹ sobrelleva esta dificultad estoicamente.

[...] tenemos dificultades [...] con el Seace y el SIAF porque jalan fuerte la línea. Por eso ahorita más problemas hemos tenido este mes. Por ejemplo, cuando pasa una oscilación en la línea de Internet implica que la información se quede en tránsito, o sea en el camino, es como si tú estás enviando a la MEF y se queda por Pisco, entonces prácticamente esa información no llega. Ahora, para solucionar ese problema tenemos que viajar a Huamanga y solicitar a la residente que nos solucione, porque el residente tiene que pedir autorización a Lima para que pueda ver ese archivo, que está mal; prácticamente ya está dañado ese archivo [...]. Pero a pesar de todo ello nosotros seguimos trabajando. [...] pasa [muy a menudo], pero ya nos hemos acostumbrado, y lo sobrellevamos.
Funcionario del municipio de Vinchos

En el municipio de Quinua, aun teniendo una línea ADSL, una de las funcionarias mencionó que el envío de un documento de texto de 200 hojas a través del Seace demoró una hora.

Aunque la falta de acceso es una gran limitación para el uso de dichos sistemas, el MEF y otras dependencias del Gobierno central no las consideran

¹ Es importante notar que buena parte de las localidades se conectan a Internet a través de los programas Fitel mediante conexiones satelitales.

importantes.² Mencionan que al inicio fue difícil, sobre todo para aquellas que no tienen conexión; pero que al final se las ingenian para poder acceder y cumplir con este requerimiento. No se toma en cuenta que para las municipalidades con menos recursos resulta más costoso acceder al sistema.

LA RELACIÓN ENTRE LAS OFICINAS DE ENLACE Y EL ACCESO A INTERNET

Las oficinas de enlace son una estrategia para enfrentar la lejanía de los municipios rurales. Estas son implementadas en las capitales provinciales o departamentales para tener una mejor coordinación y vinculación con las oficinas públicas situadas en dichas ciudades³ y de organismos de financiamiento privado (cooperación internacional). En efecto, sus funciones son la recepción de documentación y correspondencia, hacer el seguimiento de trámites y documentos en instituciones públicas, el contar con un espacio físico, infraestructura y conectividad para que algunos funcionarios puedan acceder a los sistemas de información y control en línea, y también para realizar reuniones de trabajo.

Sin embargo, la existencia de las oficinas de enlace se ha convertido en un asunto complejo y controvertido. A pesar de que sus objetivos son aceptables, estas tienen una imagen negativa frente a la sociedad: es común escuchar que los alcaldes abandonan sus localidades, y viven en la ciudad

² Se realizaron entrevistas a funcionarios del MEF (Oficina General de Informática y Estadística-Capacitación e Implantación de Sistemas, en la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) y en la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (Ongei).

³ En el caso de Iguain, por ejemplo, la oficina de enlace se estableció en 2008, a pedido del gobierno regional a propósito de un proyecto de riego presurizado, en aras de una mejor coordinación y para supervisar el desarrollo del proyecto a nivel financiero.

una vida cómoda y alejada de la población, traicionando los compromisos por los que fueron elegidos (Chirre 2009, Trujillo, 2009). Durante el trabajo de campo pudimos recoger impresiones de este tipo, lo cual corrobora la animadversión de la población para con las oficinas de enlace.

Si bien los sistemas en línea no son necesariamente la razón principal para la creación de oficinas de enlace, sí son un motivo para trasladar más funciones a estas, y así fortalecerlas.

Uno de los mayores problemas es el traslado del grueso de las oficinas municipales a las oficinas de enlace. En efecto, supimos de casos en que solo se dejó la mesa de partes y el registro civil en la localidad, lo que genera el debilitamiento de la relación del municipio con la población. Así, para obtener información o ayuda, los comuneros debían viajar hasta la ciudad con el fin de interactuar con el municipio de su propia localidad, pues en el local municipal las principales áreas no funcionaban más.⁴ Cabe preguntarse entonces si la pretendida descentralización está causando otro tipo de centralización, al nivel de estos municipios y sus oficinas de enlace.

¿Antes [cuando Vinchos tenía oficina de enlace en Ayacucho] cómo era? Todas las comunidades bajaban a la oficina de enlace, ahí era la atención, los comuneros ahí, los

⁴ Los funcionarios de las oficinas de enlace entrevistados negaron que los pobladores acudieran a dichas oficinas para interactuar con el municipio. Es de notar que al visitar dos oficinas de enlace observamos a varias personas, aparentemente agricultores, esperando que los atendieran. Sospechamos que posiblemente eran pobladores de la localidad del municipio.

proveedores ahí, los trabajadores ahí [...]. Por ejemplo todas las municipalidades que tienen oficinas de enlace atienden ahí. Por ejemplo, ¿qué pasa si un comunero necesita acá la programación del carro. [Esto] lo hace el área de abastecimiento [...] ¿dónde está el área? En la oficina de enlace. Necesariamente ellos tienen que ir ahí. O necesitan saber cómo va la entrega de materiales o de repente algún proveedor ha entregado algún faltante de materiales o hay faltante de materiales. Quieren ir a consultar qué ha pasado: necesariamente tienen que ir a la oficina de enlace, esa es la desventaja. Funcionario del municipio de Vinchos

En general, en el discurso de los funcionarios municipales, son dos las justificaciones que llevan a las municipalidades a abrir dichas oficinas. La primera es la gestión de trámites que deben hacerse en la ciudad. La segunda es el uso de los sistemas de información y control del MEF, para lo cual la conexión a Internet es una necesidad. En otras palabras, se atribuye a la necesidad de acceso a Internet el establecimiento de las oficinas de enlace.

Ahora todas las municipalidades [...] trabajan con el MEF con el SIAF o una serie de sistemas, y como allá no tenemos sistemas eléctricos no puede funcionar esos sistemas. Por lo tanto, estamos obligados a estar aquí, esa es la razón. Funcionario del municipio de Chungui

Por un lado, por la obligatoriedad del uso de los sistemas de información y control en línea, existe la necesidad real del acceso a Internet por parte de los municipios rurales.

Si no tenemos Internet, no podemos mover prácticamente la municipalidad, no podría

haber movimiento económico [...]. Si no hay Internet, toda la municipalidad se paraliza. Funcionario del municipio de Vinchos

No obstante, no consideramos que en todos los casos exista la necesidad de una oficina de enlace. Hemos podido identificar tres escenarios diferentes a partir de lo observado en Ayacucho, los cuales son descritos a continuación.

El primer escenario lo conforman los municipios con un nivel mínimo de ingresos, quienes pueden eventualmente llevar Internet a la localidad, y no necesitarían una oficina de enlace para el uso de los sistemas de información. Un ejemplo es el municipio de Vinchos. En este distrito, la oficina de enlace se crea por la efectiva necesidad de acceso a Internet. Sin embargo, apenas lograron la conectividad en la localidad, aunque sea satelital (con velocidad mínima para el funcionamiento de los sistemas en línea), la oficina de enlace fue desinstalada. Este sería un caso modélico, en el que el llevar Internet al distrito traería como consecuencia la clausura de la oficina de enlace.

Un segundo escenario son los municipios más pobres, los que usualmente no tienen la infraestructura necesaria para llevar Internet a la localidad (por ejemplo, carecen de fluido eléctrico constante) o no cuentan con presupuesto para costear la conectividad. En estos casos se hace necesaria la oficina de enlace. Sin embargo, dicha oficina significa un gran gasto para su bajo presupuesto. Lo descrito nos hace considerar que puede existir una relación entre las oficinas de enlace y las TIC, sobre todo en aquellos municipios pobres, mientras que se sospecha que en los municipios de mayores ingresos no existiría dicha relación. Hemos visto también el establecimiento de estrategias alternativas para el acceso a Internet, como,

por ejemplo, la contratación de consultores, que tienen entre sus labores el envío de la información desde cualquier punto de acceso público.

Un tercer caso son las municipalidades que ya cuentan con servicio de Internet en la localidad, pero por el insuficiente ancho de banda necesitan una conexión más rápida. Este tipo de situaciones son difíciles de analizar por el carácter exploratorio del presente estudio. Ahora bien, el caso de Vinchos cuestiona estos casos, donde, aunque contando con una conexión satelital, los funcionarios sí pueden usar los sistemas en línea desde la localidad.

Con todo, en algunos casos, la creación de las oficinas de enlace se dio antes de la existencia u obligatoriedad del uso de los sistemas de información y control en línea. Un ejemplo es el municipio de Ocros, que desde hace diez años tienen una oficina de enlace en la ciudad de Ayacucho, donde solo trabajaba una persona. La necesidad de Internet en los últimos años llevó a trasladar más áreas a la oficina de enlace. Actualmente, en su oficina de enlace funcionan seis áreas: planificación, contabilidad, formulación de proyectos, obras, tesorería y abastecimiento. Esto podría sugerir que si bien los sistemas en línea no son necesariamente la razón principal para la creación de oficinas de enlace, sí son un motivo para trasladar más funciones a estas, y así fortalecerlas.

CONCLUSIONES

Son numerosos los beneficios del uso de los sistemas de información y control del MEF. Estos permiten una mayor eficiencia en el control del gasto público de los municipios, y hacen la gestión pública más transparente. Por otro lado, existen también desventajas, las cuales llaman la atención a la consideración de las barreras que tienen dichos

municipios para el acceso a Internet para cumplir con el requisito del envío de información.

Finalmente, podemos sugerir que el uso de los sistemas de información y control en línea no son necesariamente la causa para la creación de oficinas de enlace en todos los municipios rurales. Lo que va quedando más claro es que esta necesidad de acceso y uso de sistemas en línea lleva en algunos casos a trasladar más áreas de la municipalidad de la localidad a las oficinas de enlace, lo que las fortalece. Sin embargo, es necesario un conocimiento más profundo de esta realidad para poder delimitar la relación entre dichas instancias y el acceso a Internet. □

— Sobre las zonas de estudio

Quinua y Vinchos se ubican en la provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho. Ambos son distritos rurales, y presentan también un alto nivel de pobreza, considerando que más del 80% de su población se encuentra en esta situación.

En cuanto a los servicios de telecomunicación, Quinua cuenta con telefonía celular (65 localidades tienen cobertura celular de las empresas Claro y Movistar) y telefonía pública rural, obtenida a través del Fitel, en cuatro localidades.⁵ También disponen de Internet a través de una cabina pública con conexión ADSL por medio del servicio Speedy, de Telefónica del Perú.

En el momento del trabajo de campo, Vinchos tenía un panorama más restringido de acceso a telecomunicaciones: dada la difícil geografía de

su territorio, el distrito no contaba con cobertura móvil y tampoco con centros de acceso público a Internet, solo tenían telefonía pública rural en 12 localidades. El municipio sí tenía acceso a Internet a través de conectividad satelital.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chirre, A. (27 de julio, 2009). "Huamanga, la ciudad de los 33 alcaldes". *La Voz de Huamanga*. Disponible en <http://www.diariolavozdehuamanga.com/noticias/opinion/805-huamanga-la-ciudad-de-los-33-alcaldes.html> (última consulta: 24/02/10).

Galperin, H. (2009). "Tarifas y brecha de asequibilidad de los servicios de telefonía móvil en América Latina y el Caribe, Red Diálogo Regional sobre la Sociedad de la Información, DIRSI". Disponible en http://dirsi.net/sites/default/files/DIRSI-ITIC-10-asequibilidad-movil-v1.1_3.pdf (última consulta: 20/07/10).

Trivelli, C., J. Escobal y Revesz, B. (2009). *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate*. Lima: CIPCA, GRADE, IEP, CIES.

Trujillo, J. (24 de noviembre de 2009). "Alcaldes con enlaces". *Correo Huánuco*. Disponible en http://www.correoperu.com.pe/correo/columnistas.php?txtEdi_id=28&txtSecci_parent=&txtSecci_id=82&txtNota_id=225436 (última consulta: 10/09/10).

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

León, Laura "Descentralización y control de gastos a través de sistemas de información: experiencias de dos municipios rurales". En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en http://www.revis-targumentos.org.pe/descentralizacion_y_control.html ISSN 2076-7722

EL IMPRECISO PAPEL DE LAS MUNICIPALIDADES EN EDUCACIÓN A UNA DÉCADA DE DESCENTRALIZACIÓN



Julio Vargas*

En las últimas décadas, los Gobiernos latinoamericanos han experimentado diferentes iniciativas —estatales y de la sociedad— en procura de mejorar la calidad educativa. Estas iniciativas se enmarcan en la confluencia entre la agenda de los organismos multilaterales y la de los Estados nacionales. En este marco, el Perú está reestructurando su administración pública, lo que implica reordenar el sector educativo. El reordenamiento sectorial ha conllevado a transitar de un enfoque de desconcentración administrativa a uno de descentralización de funciones y responsabilidades subnacionales.

En el plano administrativo, el cambio hacia un paradigma gerencial e incluso de gobernanza pone en entredicho la gestión tradicional; y en el plano político, el retorno a la democracia ha conducido al desarrollo de la descentralización, la conforma-

ción de sistemas de evaluación y el establecimiento de alianzas público-privadas para la prestación de servicios.¹ En ambos planos, en el Perú se ha ensayado diferentes mecanismos y medidas (es inexacto hablar de “reformas” categóricamente), y ningún balance es concluyente por su naturaleza relativamente provisional.

Entendida como una forma de democratizar las decisiones públicas, en el supuesto que ello conlleve a una mayor eficiencia, innovación y adaptación del sector a una heterogeneidad de realidades, la descentralización educativa tendría que conducir a arreglos institucionales que permitan

¹ Es innegable que el principal mérito de la descentralización es intentar corregir un centralismo a todas luces incompetente, para posibilitar un cambio en los sistemas educativos latinoamericanos que ha tomado empuje propio, con los gobiernos subnacionales como actores relevantes. Pero el cambio de ámbitos de gobierno que asumen competencias y responsabilidades en educación no implica necesariamente una mejora en la calidad del aprendizaje, como constata Navarro (2007: 447).

* Antropólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

mejorar la gestión y los mecanismos de coordinación. Con la administración de Patricia Salas se perciben cambios orientados en esta dirección, pero en retrospectiva, el nivel de avance hacia una gestión descentralizada adecuada a las realidades locales se ha visto afectado por los cambios de gobierno y la discontinuidad de las políticas de Estado.²

LAS PUERTAS NO SE ENSANCHAN PARA TODOS

La descentralización educativa es como una puerta amplia que se percibe estrecha porque todos quieren pasar a la vez. Esta imagen debe entenderse en el contexto de los procesos de descentralización política y administrativa. El impulso al cambio en la institucionalidad estatal se inició con la firma de un compromiso de diálogo el año 2002, que conllevó a la suscripción concertada de 31 políticas de Estado hasta 2021, en el marco del Acuerdo Nacional, uno de cuyos grandes objetivos fue la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado. A base de las políticas del Acuerdo Nacional se modernizaría la legislación, regulación y organización del Estado. En el sector educativo, esto condujo a establecer un diálogo consultivo³ y ensayar nuevos modelos organizacionales y pedagógicos, así como programas acordes con planes multisectoriales,

nuevas escalas salariales, nueva carrera pública magisterial, rediseños curriculares y un discurso de calidad orientado al resultado de la mejora del aprendizaje centrada en el estudiante.

En el lapso de una década de profusa legislación, se observa además que la administración pública está empleando un renovado lenguaje de la gestión, donde las relaciones intergubernamentales e intersectoriales van de la mano con la conformación de redes decisionales mixtas. Pero, al igual que la legislación, este lenguaje se estrella con las murallas de los legados institucionales y de las prácticas clientelares, que minan los intentos de renovar la gestión pública. En este escenario, opiniones especializadas tienden a asumir que, pese a las limitaciones del proceso, hay avances y logros en la descentralización, omitiendo problematizar no solo su larga historia republicana, sino que el ensayo en uso se enmarca en una segunda generación de reformas neoliberales. El consenso es que, a mayor descentralización, mayor e incluso mejor democratización, pero esta fórmula no siempre resulta en la vida real.

Lo cierto es que la descentralización educativa implica ligar la reorganización política y administrativa con la renovación de la pedagogía. Pero la creación de gerencias como modelo organizacional en las regiones (con cargos designados por el presidente regional) tiende a friccionar con los directivos de las instancias descentralizadas del sector educativo⁴ (con cargos designados por concurso público), en la medida que la imprecisión y confusión normativa sobre las funciones y competencias a asumir a nivel regional o local choca con las pretensiones de capturar el sector educativo para la reproducción de clientelas partidarias

2 La ministra Salas ha establecido como prioridades la mejora de los aprendizajes, el desarrollo docente y la modernización de la gestión descentralizada, en concordancia con la Agenda Común Nacional-Regional de Políticas Educativas”, y ha dado impulso a las políticas de planeamiento institucional y planificación territorial, a la articulación del sector mediante la Comisión Intergubernamental y a la coordinación con gerentes y directores regionales mediante Comisiones de Gestión Intergubernamental. Y en cumplimiento de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Educación ha elaborado una propuesta de matriz de responsabilidades para delimitar las funciones exclusivas y compartidas de las instancias descentralizadas bajo un enfoque territorial (Minedu 2012).

3 “Puertas Abiertas” fue el nombre de la Consulta Nacional de Educación del año 2001.

4 Direcciones Regionales de Educación (DRE) y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL).

o particulares.⁵ Estas tensiones, de modo similar al impulso del constructivismo como enfoque pedagógico, han conllevado a resistencias corporativas de variada intensidad, tanto en el interior de las burocracias subnacionales como en las burocracias sindicales de maestros, cuyas estrategias oscilan entre la negociación y la confrontación, dependiendo de sus dirigencias.

Podemos reseñar diferentes esferas de interacción conflictiva. A nivel organizativo, hay debilidad en el diseño y aplicación de las políticas; a nivel normativo, se arrastran vacíos y superposiciones legales; a nivel político, se sigue postergando la regionalización y desconcentrando los servicios públicos arbitrariamente; a nivel financiero, no se ha efectuado una efectiva descentralización fiscal; a nivel histórico, se sigue reproduciendo la discriminación étnico-cultural, y a nivel institucional, el Estado se declara unitario, pero su modernización es fragmentada e incierta. La puerta abierta se estrecha más y más, a medida que se incrementan los actores que pugnan por acceder al centro. Y el centro predomina aún en el imaginario y en la práctica de la descentralización.

EL CENTRO EN CUESTIÓN

Tres planos se abren para la discusión: la débil institucionalidad del Estado, la frágil articulación entre gobiernos subnacionales y políticas sectoriales, y la necesaria evaluación del sistema educativo en su conjunto. En el primer plano, la necesidad de fortalecer las capacidades del Estado conlleva a preguntarse

cuáles son las capacidades institucionales que el Estado debe reforzar para mejorar la educación y, específicamente, cuáles son los efectos institucionales de los procesos de descentralización en la educación. ¿Se trata de hacer más eficientes las escuelas o de democratizar su gestión, aunque ello conlleve mayores costos en su eficiencia? ¿Se trata de tener docentes más competitivos o más responsables de tomar decisiones en democracia, aunque esas decisiones sean críticas a la administración central del sistema educativo?

En el lapso de una década de profusa legislación, se observa además que la administración pública está empleando un renovado lenguaje de la gestión, donde las relaciones intergubernamentales e intersectoriales van de la mano con la conformación de redes decisionales mixtas.

En el segundo plano, la consolidación de alianzas intergubernamentales (que articulen los niveles de gobierno central, regional y local) e intersectoriales (mediante convenios entre los sectores público y privado) conlleva a la necesidad de establecer cuánto se ha avanzado y cuáles han sido los costos y beneficios de ambas alianzas. Se tiende a estimar, por ejemplo, que el desarrollo depende de la formación de capital humano.⁶ Pero la teoría del

5 Las Gerencias de Desarrollo Social incluyen en su organigrama una subgerencia dedicada a la temática educativa. Algunas municipalidades de mayor tamaño y recursos también aplican el gerencialismo, pero su puesta en práctica coexiste con "patrones feudales", es decir, luchas intestinas que dificultan un aprendizaje institucional (Balarín 2005, citada en Muñoz 2012). Por el otro lado, se percibe a la DRE y las UGEL como instancias corrompidas, pese a la heterogeneidad de sus funcionarios y a sus limitaciones para asumir funciones con un mínimo de eficiencia. Aproximaciones a sus burocracias estiman que requiere fortalecerse capacidades locales, especialmente en los docentes (González et ál. 2009).

6 Barrantes et ál. (2012) consideran que la formación de funcionarios calificados, como último eslabón del desarrollo educativo, es central para el logro de un desarrollo inclusivo intrarregional. Pero el desarrollo educativo requiere que cada departamento, provincia y distrito fortalezca tanto las capacidades profesionales como las capacidades políticas y generar políticos profesionales, capaces de trabajar con equipos de profesionales acreditados en gestión pública, con cuadros locales formados en pedagogía; en otras palabras, se requiere autoridades con legitimidad social y técnica para intervenir en educación.

capital humano presupone sociedades homogéneas y excluye las desigualdades de origen (Biondi 2001). Una solución equitativa implicaría articular la planificación productiva con la planificación educativa, o con otras, dependiendo del contexto. Los instrumentos de planificación (proyectos de desarrollo y proyectos educativos regionales, locales e institucionales) tendrían que evaluarse e implementarse partiendo de una teoría de las capacidades humanas acorde con visiones integrales del desarrollo, que incorporen la complejidad de las identidades sociales y el conflicto inherente a las relaciones interculturales. Presuponer que la aspiración al progreso es un camino de una sola vía es reproducir las condiciones que hacen vulnerables a los grupos desiguales.⁷

Hace falta una definición precisa de las responsabilidades estatales en los fracasos y logros educativos, tarea para la que últimamente el Minedu viene elaborando una matriz de las articulaciones intergubernamentales e intersectoriales.

En el tercer plano, dado que existen sistemas de evaluaciones internacionales y nacionales que sostenidamente encuentran los logros y desempeños escolares del país como muy bajos, es necesario advertir que el sistema educativo ha

crecido en complejidad y diversidad, pero sigue siendo predominantemente público en las zonas rurales y mixtas. Entonces, se torna necesario que las instancias descentralizadas colaboren con las municipalidades en el proceso de conocer y atender qué requiere cada escuela pública para mejorar sus desempeños, principalmente las más afectadas por la desigualdad, así como intervenir ministerialmente en la mejora de los niveles de enseñanza superior, no solo mejorando el gasto, sino reformulando los modelos de gestión y la distribución presupuestal en función de las necesidades vitales de la población. En el caso de los maestros, por ejemplo, se ha elaborado una ley que apunta al desarrollo docente, pero la descentralización no contempla fondos para que estas políticas de desarrollo sean factibles.⁸ Hace falta una definición precisa de las responsabilidades estatales en los fracasos y logros educativos, tarea para la que últimamente el Minedu viene elaborando una matriz de las articulaciones intergubernamentales e intersectoriales. En este proceso, el papel de asociaciones como ANGR, AMPE, Remurpe, ANR, mancomunidades regionales y municipales, redes educativas e incluso los Sutep es poco o nada conocido.

LAS MUNICIPALIDADES, PARA FINALIZAR

Todo esto me lleva al tema del papel de las municipalidades en la mejora de la educación. Dado lo poco estudiado que está el tema, me remito a una investigación efectuada en Piura, en la que tuve la oportunidad de colaborar, donde se observó cómo algunas municipalidades distritales, con diferentes entornos y similares burocracias,

7 Como señalan Thorp y Paredes: "Una historia que levantó una cultura de la discriminación, el clientelismo y la verticalidad incrementó las posibilidades contrarias al surgimiento de cuestionamientos grupales de dicho sistema, salvo por la violencia" (2011: 254).

8 María Amelia Palacios, funcionaria del Ministerio de Educación, en la mesa redonda Investigación y Desarrollo Docente, del III Seminario Nacional de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP), septiembre de 2012.

asumían actividades y funciones en educación (Muñoz 2012). En dichos casos, fue sintomático que la asignación de recursos no fuera a la par de la sobrecarga de responsabilidades que asumieron; además, las experiencias medianamente exitosas no son incorporadas en las reformas de alcance nacional, e incluso corren el riesgo de no conocerse o reconocerse a nivel regional, y se pierde lo conseguido ante eventuales cambios de gobernantes o nuevas coaliciones.

En este panorama, el avance de la articulación intrarregional es desigual, así como son desiguales las capacidades de gestión y coordinación de los gobiernos regionales y locales. En perspectiva, los gobiernos locales se adecúan a los desafíos globales (incrementar su productividad e invertir en desarrollo), nacionales (alinear sus políticas dentro de los cambios organizacionales en el marco estatal unitario) y regionales (ganar autonomía política y fiscal), por lo que son instancias decisivas para determinar la legitimidad de las políticas estatales, en tanto son la experiencia más inmediata que puede tener un peruano del Estado, después de la escuela y el cuartel.

Cabe destacar que las respuestas locales son variopintas, y hay mucho por investigar. En las regiones más representativas de avances educativos a escala local (Piura y San Martín), los equipos técnicos de los gobiernos locales, en significativos casos con apoyo de burocracias paralelas (asesores externos y agencias cooperantes), han diseñado estrategias de adecuación que les permiten cumplir con las metas fijadas, en ocasiones mediante intervenciones focalizadas. Pero estas estrategias afrontan el reto de la falta de garantías de continuidad, debido a la tendencia a la politización de la gestión municipal. Como es sabido, durante el segundo gobierno de Alan García se pretendió implementar una controver-

tida municipalización de la gestión educativa, que suponía un trato directo entre el Ejecutivo y los alcaldes, pero en la práctica fue una manera de controlar los recursos de manera centralizada, afianzando lealtades personales y prescindiendo de los gobiernos regionales.

La politización de la gestión se alimenta del excesivo poder otorgado al alcalde y a su personal de confianza en la toma de decisiones, lo cual repercute en los modos como se gestiona localmente la educación, en unos casos para bien de los estudiantes —como el de la municipalidad de La Matanza, en Piura (Muñoz et ál. 2013)—, pero es probable que mayormente para mal si no se reestructura una institucionalidad municipal homogénea, que favorece el desarrollo urbano en detrimento del desarrollo comunal; no se corrige la disyunción entre representación y participación, que vulnera a población tradicionalmente excluida de la política formal,⁹ y si autoridades y funcionarios no problematizan y asumen conjuntamente con la sociedad el desafío de desarrollar competencias interculturales en el ejercicio de sus funciones (González et ál 2009) e incluso en el planeamiento e implementación de la gestión descentralizada de la educación en todos los niveles de enseñanza. —————

9 Aunque algunos profesores indígenas bilingües alcancen eventualmente el sillón municipal, se constituyan gerencias de “asuntos indígenas” e incluso se coloque como subgerentes a indígenas profesionales (Huber 2008), no deja de advertirse que hay sentidos antagónicos e irresueltos de territorialidad y territorio, y que lo que hacen las municipalidades —repito— depende demasiado de la voluntad política (léase arbitrariedad) de los gobernantes y sus séquitos, lo que provoca que la presión de rivales y descontentos sea en algunos casos violenta. Una solución sería establecer elecciones de consejeros provinciales y municipales (CIES 2009). Ayudaría también establecer una gestión municipal que dialogue efectivamente con la institucionalidad local, y que analice experiencias de otros países.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barrantes, Roxana, Ricardo Cuenca y Jorge Morel (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.
- Biondi, Luis (2001). *Economía de la educación*. Lima: UNMSM.
- CIES (2009). “Balance del proceso de descentralización en el Perú”. Entrevista a Violeta Bermúdez, Carlos Casas, Efraín Gonzales de Olarte, Raúl Molina y Carlos Monge, en *Revista Economía y Sociedad*, n° 72, septiembre 2009.
- González, Natalia, Carolina de Belaunde y Mariana Egueren (2009). “El estado y la burocracia del sector educación. Un acercamiento desde los funcionarios”. En Carmen Montero et ál., *El Estado de la educación: estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector*. Lima: IEP.
- Huber, Ludwing (2008). “La representación indígena en municipalidades peruanas. Tres estudios de caso”. En Romeo Grompone et ál., *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales*. Presupuesto, desarrollo e identidad. Lima: IEP.
- Minedu (2012). “Construyendo lineamientos de política para la gestión descentralizada”. Presentación en el taller Gestión Descentralizada de la Educación. Lima, 17 al 19 de septiembre.
- Muñoz, Fanni (2012). “¿De qué gestión educativa local hablamos? Gestión de la educación en dos municipalidades piuranas”. Mimeo.
- Muñoz, Fanni, Julio Vargas y Carolina Neyra (2013). “Municipalidades apostando por la educación. La gestión educativa municipal del distrito de La Matanza en Piura”. Mimeo.
- Navarro, Juan Carlos (2007). “Las reformas educativas como reformas del Estado. América Latina en las dos últimas décadas”. En *El Estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, Bogotá: BM, BID, Mayor Ediciones.
- Thorp, Rosemary y Maritza Paredes (2011). *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad. El caso peruano*. Lima: IEP.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Vargas, Julio “El impreciso papel de las municipalidades en educación a una década de descentralización”. En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/municipalidades_educacion.html
ISSN 2076-7722

RESEÑA DEL LIBRO HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ, DE ALFONSO QUIROZ (IEP E IDL, 2013)



Cecilia Blondet*

“La Ley es como las mujeres, está hecha para ser violada”.
Rector de la Universidad de Trujillo, mayo de 2013

Desearía comenzar con un par de comentarios personales. En primer lugar, quiero hacer esta noche un homenaje a dos incansables peruanos interesados por entender y, en diferente medida, combatir la corrupción en el Perú: Alfonso Quiroz y Javier Diez Canseco, que se fueron precisamente este año. Ambos han perseguido la ruta y los personajes de la corrupción y la han encontrado, en la historia y en la militancia política. Mis respetos para los colegas y amigos. En segundo lugar, agradezco la invitación a leer, a pensar y a presentarles junto a Marcos Cueto este fabuloso libro. Es una obra monumental que me ha devuelto la inquietud por investigar y escribir nuevamente.

* Historiadora, Directora Ejecutiva de PROETICA. Este artículo se basa en la ponencia presentada por la autora en la presentación del libro de Alfonso Quiroz, el pasado 14 de mayo en el Instituto de Estudios Peruanos.

Este libro comienza con un formidable prólogo de Marcos Cueto. En él, Marcos hace una cuidadosa revisión historiográfica combinada con la biografía intelectual de Alfonso Quiroz. Lo considera un historiador incansable y luego demuestra por qué lo llama así. Presenta y reseña su cuantiosa producción académica, de invaluable rigor y calidad; su búsqueda acuciosa de archivos y fuentes, que combina magistralmente; su participación en cátedras, cursos, talleres, coloquios y seminarios para compartir y debatir, y su capacidad y pasión para conversar, vivir la vida y divertirse. Hago una mención especial a Javier Flores, por el cuidado, la sobriedad y precisión de la traducción.

El libro cuenta historias, es entretenido y está muy bien escrito. Además, es notable la documentación que sustenta las historias y el manejo de fuentes de Quiroz. En sus más de seiscientas

páginas, el autor responde preguntas cruciales y hace una novedosa historia de la corrupción en el Perú. Tiene siete capítulos que presentan cada uno una época, un grupo de poderosos y notables que hacen y deshacen, un personaje reformador que intenta cambiar el curso de la historia y se frustra (una especie de héroe relativo, porque en muchos casos se beneficia del desorden y la escasa reglamentación; trata de hacer valer el principio de la ley, pero termina vapuleado, agotado o fuera de juego), una trama de actores, normas y violaciones que van sentando las bases del Estado y de la corrupción al mismo tiempo, y una síntesis que recoge la manera en que la corrupción se va afianzando en ese periodo.

El estudio de Quiroz es implacable con los libertadores y caudillos independentistas. Documenta sus malas prácticas para financiarse y financiar al ejército, y nos informa sobre la manera como se imponen sobre los liberales de la época.

Los reformadores en el tiempo son Jorge Juan y Antonio de Ulloa a fines de la Colonia, Domingo Elías en la temprana República, Francisco García Calderón para la época del guano y la guerra con Chile, Manuel González Prada en la modernización de la posguerra, Jorge Basadre para los treinta años posteriores al oncenio de Leguía, Héctor Vargas Haya para los treinta años siguientes y en los noventa menciona a Mario Vargas Llosa, junto con otros personajes que se rebelan contra la corrupción y recuperan la democracia.

ALGUNAS APRECIACIONES SOBRE EL CONTENIDO

En la introducción, el autor elabora una definición exhaustiva que supera ampliamente la definición general del Banco Mundial y de Transparencia Internacional. Quiroz define la corrupción como el mal uso del poder político burocrático por parte de camarillas de funcionarios coludidos con mezquinos intereses privados para obtener ventajas económicas o políticas contrarias a las metas del desarrollo social mediante la malversación o el desvío de recursos públicos y la distorsión de las políticas e instituciones. Es decir, corrupción es el abuso de los recursos públicos para beneficiar a unas cuantas personas o grupos, involucra explícitamente el poder y la política, al sector público y al privado y su efecto en políticas, instituciones y en el progreso del país. De esta manera, supera las posiciones de historiadores que se han resistido a hacer una historia de la corrupción por relativismos culturalistas y antropológicos (no en todas las sociedades es lo mismo) o por reservas de criterio temporal (no siempre esto que hoy es corrupción ha sido tal). O de quienes han considerado que por momentos la corrupción o las redes de clientela han sido hasta cierto punto necesarias, al haber permitido la constitución de grupos de poder en las nuevas repúblicas.

A lo largo de la historia que cuenta Alfonso Quiroz se puede ver con claridad cómo, en lugar de irse construyendo un Estado republicano con leyes y marcos normativos adecuados, con funcionarios que hacen cumplir la ley y con ciudadanos que van aprendiendo a sentirse parte de una sociedad incluyente que los considera, a diferencia de esto, se va perfilando y consolidando un Estado sin derecho, en el que las leyes están dadas para no ser cumplidas, y donde las formas patrimoniales del poder se van remodelando y recreando en cada periodo de la historia. La corrupción atenta persistentemente contra el desarrollo nacional y se pierden importantes oportunidades para lograrlo.

ALGUNOS ACTORES Y TEMAS A RESALTAR

Las élites. Es fácil ver cómo el poder en la historia del Perú va siendo manejado por una reducida élite, compuesta por los mismos personajes, que, a causa de la moda, en cada época van cambiando de vestidos. En todo momento es posible encontrar como parte de los grupos de poder al político chantajista, al militar abusivo y prepotente, al funcionario público ineficiente y oportunista y al empresario interesado en los negocios de plata fácil, listo para hacer fortunas rápidas a cualquier costo. Estos actores son un grupito de beneficiados movidos por el corto plazo y por el inmediatez en la acción. Se trata de una élite que no piensa en el futuro, en el país que está conduciendo, no es líder. El otro es su enemigo potencial, no su potencial aliado para construir un espacio común de progreso.

Los militares. Son un grupo de poder históricamente asociado a la corrupción que ha tenido presencia central en distintos momentos de la historia. En los inicios de la República, los caudillos militares sientan las bases de la política y del Estado patrimonial, que son a su vez los cimientos del estado moderno. Ellos construyen sus bases de apoyo a través del Estado, el dinero y las propiedades públicas.

El estudio de Quiroz es implacable con los libertadores y caudillos independentistas. Documenta sus malas prácticas para financiarse y financiar al ejército, y nos informa sobre la manera como se imponen sobre los liberales de la época. Nuestros héroes libertadores —San Martín y Bolívar, y ni qué decir de Gamarra— se apropian de manera abusiva y prepotente de fortunas a costa de expropiaciones, de recompensas jugosas que se hacen otorgar y de tributos en nombre de la independencia y de su sacrificio. Son los responsables del grave

endeudamiento fiscal llevado a situaciones penosas de miseria. La herencia nefasta de Gamarra, específicamente, sienta las bases de la República y de los problemas burocráticos y financieros del Estado. Se hace elegir repetidamente y construye su clientela de apoyo incondicional con empresarios privados, a los que compra con jugosos adelantos para sus negocios, haciéndolos acreedores privilegiados del Estado y leales a él, y aplasta a La Mar en sus intentos reformadores.

A mediados del siglo, el militarismo baja en intensidad, pero con los vientos de la Guerra del Pacífico recupera presencia, y, justamente, el financiamiento de la guerra le devuelve el derecho y la oportunidad para recuperar poder y dinero. La posguerra abre una década de influencia y poder militar que se aviva al siguiente siglo con Sánchez Cerro y Benavides, luego el doceno militar y el fujimorato, durante el que gobiernan por la mano de Montesinos. Son en su mayoría los momentos de mayor corrupción en la historia del Perú.

Los políticos. Por su parte, los políticos toman el Estado como su botín, esa frase tan común en nuestros días. No hay fronteras claras entre el espacio público y el privado. El Estado es su propiedad, han invertido, lo han ganado, y por derecho pueden hacer lo que quieren. Pagan favores con fondos públicos y puestos en la burocracia, dan exoneraciones tributarias a sus amigos, hacen obras para ofrecer puestos de trabajo y favorecen a los que los apoyan con jugosos negocios y negociados. Este personaje nos es familiar. Cuántos congresistas de hoy calzan perfectamente bien en este molde.

Los empresarios. Son protagonistas de jugosas historias de corrupción. Son esquilmados por los militares caudillos durante las guerras de la independencia, pero luego se desquitan y entienden el

juego del poder. Un momento entre muchos son los vales de manumisión que Castilla les paga a los poseedores de esclavos cuando la esclavitud es abolida. Castilla termina siendo un tímido reformador y promotor de un proceso de indemnización cargado de favoritismo pagado puntualmente entre 1860 y 1861. No salen las sumas cuando se trata de verificar cuántos esclavos había y cuántos se indemnizaron.

No se construye un verdadero Estado de derecho sin un sistema normativo congruente con las necesidades del Estado, sin instituciones que velen por el cumplimiento de la ley, sin un sistema de control que opere de manera eficaz, sin una élite dirigente que mire por encima de sus propios intereses y sin partidos políticos que representen los intereses de la población.

Las leyes y el marco normativo institucional. Existen, pero son particularmente complejas, confusas, contradictorias, restrictivas y no sirven. Por el contrario, desde los inicios de la República, ponen la primera piedra de la corrupción. Las normas formales e informales son inexistentes, están distorsionadas o son inestables. En consecuencia, dice Quiroz (p. 45), la falta de disuasivos adecuados impide contener comportamientos oportunistas y despóticos, las costumbres rentistas o las ventajas monopólicas de aquellos que tienen acceso al poder político, la administración pública y los privilegios económicos. En suma, la ley no se cumple o no se aplica igual para todos.

Los contratos de consignación del guano fueron instrumentos crediticios que sentaron las bases de un sistema financiero contaminado desde sus inicios. Nace sin legitimidad, fraudulento, regido por leyes absurdamente complicadas, que no se aplican o que son manipuladas en función de los intereses de la élite. Los costos de la corrupción más altos del siglo XIX se dan precisamente en la época del guano. Cuando se pretende reformar esta situación, grupos de presión obstaculizan cualquier intento. Y las autoridades se fueron adaptando a una administración ineficiente. Se desarrolla una tolerancia que hasta hoy nos hace convivir con una suerte de “normalización” de la corrupción.

El sistema de control. No existe hasta muy avanzada la República, y cuando se crea, no opera o lo hace deficientemente. Tampoco funciona el control social. No existe la vergüenza para el que no paga impuestos o para el que no acata las normas. Al contrario, el que lo hace es el sonso, mientras el vivo se beneficia. En la Colonia, por ejemplo, el juicio de residencia era para sancionar a los que se robaban la plata del rey. En la República, el procurador pierde fuerza, y la procuraduría es una institución que no tiene peso alguno. ¿Cuándo ha ganado el Estado a un empresario corrupto?

El sistema político partidario. Se muestra una radiografía aterradora del sistema político peruano. Los partidos políticos son clubes, manejados por caudillos que nada tienen que ver con los intereses que representan. Dos son los casos más destacados. El Partido Aprista es emblemático por su presencia y recurrente comportamiento complotista y conspirador en la historia del siglo XX. Haya de la Torre hace y deshace, pero no en función de un objetivo altruista o de la construcción de país: se alía con enemigos y frustra procesos de reforma con el único objetivo de conseguir el poder, y si no lo logra, boicotea, agrede y mata a sus adversarios sin piedad. Pero los

otros políticos que lo combaten no son muy diferentes, solo que no cuentan con un partido organizado y con una máquina conspiradora como la aprista. La política se va haciendo sobre la base de muertes, traiciones y chantajes. ¿Por qué ahora podríamos esperar algo diferente?

El otro caso más sobresaliente es el del fujimorismo, quizás la expresión más destacada del fallido sistema político peruano, en el que cualquiera puede hacerse del poder. Los famosos outsiders. Es “normal” que un improvisado político se encarama, nadie se sorprende, y se le da la autoridad para gobernar sin programa.

PARA TERMINAR

En suma, no se construye un verdadero Estado de derecho sin un sistema normativo congruente con las necesidades del Estado, sin instituciones que velen por el cumplimiento de la ley, sin un sistema de control que opere de manera eficaz, sin una élite dirigente que mire por encima de sus propios intereses y sin partidos políticos que representen los intereses de la población. En el Perú de hoy hay cambios importantes, pero hay también continuidades dramáticas. La corrupción es parte del funcionamiento político nacional. Lo que se fue construyendo en la historia se nota en el presente. Solo dos datos. Primero, la gente no denuncia porque no cree, porque sabe que nada va a cambiar o por las represalias del denunciado. Solo el 15% declara que le solicitaron una coima, y de ese 15%, solo el 8% denunció. Segundo, no hay ningún respeto a la ley. En la Encuesta Anticorrupción de Proética, por ejemplo, el 85% de las personas consideran que los peruanos no respetan las leyes.

Finalmente, quiero decir que al leer el libro he encontrado las raíces y explicaciones del país que vi cuando estuve en un puesto de gobierno y di con la corrupción en mis narices. Cómo se hacen los

arreglos y las componendas, qué es eso del intercambio de favores, hasta qué punto y hasta cuánto se negocia y qué no es negociable, la política del chantaje y la subordinación para mantener el poder, cómo operan las mafias en el Congreso, la protección y el aislamiento de la autoridad para que los de al lado puedan actuar. El azar, pero también el miedo a perder el poder como móviles de políticas que nunca llegan a ser de Estado.

De hecho, el país que estudia, documenta y analiza Quiroz, por eso de la corrupción sistémica, es el nuestro de hoy, lastimosamente. Hay rasgos presentes en la política que vienen desde la Colonia. Las elecciones libres y universales se combinan con candidatos que, a la manera de caudillos de la temprana República, sienten que llegaron al poder para disponer de los fondos públicos de manera privada. Hoy mismo tenemos a los tres últimos presidentes ante la justicia. Pero precisamente por eso hay también grandes cambios. Hoy la corrupción es un motivo de preocupación central de la opinión pública. Hay mayor conciencia sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas, está en funciones una Comisión de Alto Nivel Anticorrupción que cuenta con un plan de trabajo, metas e indicadores; la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) ya se instaló, y en breve esperamos que se cree un organismo autónomo para garantizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Sin duda que hay más control social e institucional, una prensa que denuncia y una sociedad civil cada vez mejor articulada y atenta. Las redes sociales son un gran activo para la denuncia y, a pesar de todo, con enorme esfuerzo, somos un país más moderno y democrático. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Blondet, Cecilia “Historia de la corrupción en el Perú” de Alfonso Quiroz”. En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/historia_de_la_corrupcion.html
ISSN 2076-7722

La revista Argumentos del Instituto de Estudios Peruanos es, desde 2008, una publicación electrónica bimestral de acceso libre. El objetivo de la revista es aportar al diálogo y el intercambio crítico de ideas en el país, desde una perspectiva pluralista e interdisciplinaria.

ARGUMENTOS busca ser un punto intermedio entre el texto académico y el periodístico, que combine la reflexión informada sobre temas de coyuntura con la investigación social sobre nuevos y persistentes problemas en el país. Nuestro público objetivo es amplio: la academia nacional e internacional, estudiantes universitarios, periodistas, políticos e instituciones sociales vinculadas a la investigación y el desarrollo del país.
