

Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política	Título
Remy, María Isabel - Autor/a;	Autor(es)
El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia	En:
Lima	Lugar
IEP	Editorial/Editor
2005	Fecha
	Colección
Representación política; Gobierno local; Democratización; Democracia; Estado; Participación ciudadana; Perú;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20150116052600/remy.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20150116052600/remy.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
 Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
 Latin American Council of Social Sciences



*Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política*

MARÍA ISABEL REMY

Las municipalidades, en el Perú, constituyen la instancia de gobierno democrático más antigua y cercana de la población; además, para muchos poblados del país, particularmente para las poblaciones fuera de las grandes ciudades, son la única instancia. Si bien en la capital de la República la política es la política nacional y los alcaldes son personajes de relativamente menor importancia, en las ciudades intermedias y en los pueblos del país, la experiencia cotidiana de la política, las evaluaciones directas sobre la gestión de lo público, se inscriben también —y eventualmente con mayor nitidez— en el ámbito municipal. Las contiendas electorales municipales, los conflictos en torno de la alcaldía, las prácticas de gobierno positivas o negativas de las autoridades municipales y la evaluación de las estrategias políticas en curso son altamente relevantes. Quienes fueron elegidos como alcaldes y regidores, y quienes quedaron en la contienda, son conocidos; las personas tienen referentes directos sobre ellos. Los productos de una buena o mala gestión son directamente apreciados por la población.<sup>1</sup> De esta manera, muchas de las imágenes sobre lo político y sus actores se forjan, en los pueblos y ciudades pequeñas, en torno de los municipios.

---

1. Esta visibilidad de la política local, esta construcción de un ámbito político que no es el nacional, es probablemente uno de los aspectos más positivos del proceso de regionalización: en las regiones y, particularmente, en las capitales departamentales, un nuevo ámbito de acción, de visibilización, de evaluación política por los ciudadanos se ha abierto, a pesar de las enormes limitaciones de una legislación apresurada, con la constitución de Gobiernos Regionales elegidos por la población.

Esta alta visibilidad local contrasta con la escasa visibilidad nacional de los alcaldes. La prensa nacional da normalmente poco espacio a temas municipales; la Presidencia de la Comisión de Descentralización del Congreso ha logrado tener congresistas bastante especializados en el tema, pero dicha comisión no es de las que está en el foco de los reflectores de las cámaras de televisión.

Recientemente, sin embargo, la prensa nacional dirigió sus lentes hacia una provincia del altiplano puneño: Ilave. En este lugar —tras casi un mes de toma de la ciudad capital, de la carretera y del puente binacional con Bolivia—, ante las cámaras de televisión, un alcalde, Cirilo Robles Colla Mamani, era torturado y asesinado al interior de un conflicto —azuzado por el teniente alcalde de la provincia, quien impulsaba la vacancia del alcalde para asumir él ese cargo— entre los pueblos rurales de la provincia y la autoridad municipal. Por un corto tiempo, los medios de comunicación nacionales enfocaron otros poblados donde nuevos “Ilaves” podían estallar. Se descubrió, así, que, en cerca de 200 distritos o provincias, estaban abiertos procesos de revocatoria de alcaldes o regidores. Además, la Defensoría del Pueblo hizo evidente que en 43 más se venían produciendo conflictos<sup>2</sup> que enfrentaban a pobladores con autoridades municipales electas.

A contracorriente de muchos análisis entusiastas sobre la consolidación democrática de los gobiernos locales, la alta conflictividad que mostraron los reflectores de los medios de comunicación —hoy nuevamente centrados en sus lugares habituales: la Plaza de Armas de Lima y el edificio del Congreso— requiere ser analizada. Las siguientes notas buscan contribuir a una reflexión sobre la situación de los gobiernos locales, los profundos

2. La Defensoría del Pueblo realiza periódicamente reportes de conflictos entre la población y entidades públicas. Define como situaciones de conflicto aquellas que, “empleando o no mecanismos institucionales previstos en la legislación, han alterado el orden público y producido al menos alguna de las siguientes situaciones: daños a la propiedad pública o privada; amenazas a la vida, integridad o salud de las personas; impedimento del ejercicio de funciones de una autoridad; paralización de la provisión de servicios públicos”. En el Reporte del 3 de junio de 2004, se dan a conocer 56 casos de conflicto, 43 de los cuales enfrentan a la población con autoridades municipales. En el Reporte del 19 de julio de 2004, el número de conflictos ha subido a 63 casos, de los cuales 47 son municipales. Uno de los nuevos casos, en el distrito de Tantarica (Contumazá, Cajamarca), sorprende: en el sentido exactamente inverso a Ilave, quienes protestan son los pobladores de la capital porque el alcalde estaría invirtiendo en obras en los caseríos y no en el pueblo.

cambios que vienen operándose en los marcos institucionales que los rigen y las dificultades de los alcaldes y regidores para procesarlos.

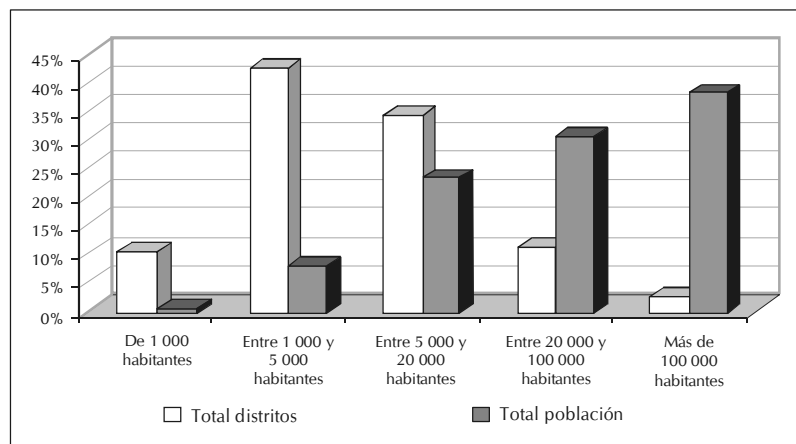
#### ALGUNAS CIFRAS SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales gestionan las condiciones y la calidad de vida de las personas en el Perú; dadas las enormes necesidades insatisfechas de la mayoría de peruanos, concentran mucho de las demandas y expectativas de la población. No siempre están dotados de los recursos para satisfacer estas demandas; para el nivel de necesidades existentes —alcantarillado, electrificación, pistas y veredas, carreteras y caminos secundarios, ornato público, locales públicos, recojo y procesamiento de residuos sólidos, seguridad ciudadana, etc.—, sus recursos económicos son escasos, aunque crecientes, y deben realizar muchas opciones. Sobre estas opciones, que suponen que algunos y no otros serán beneficiados —sectores de una ciudad, caseríos rurales—, juegan las estrategias políticas locales —alcaldes participacionistas, que someten sus prioridades presupuestales a procesos de concertación; alcaldes que priorizan obras o servicios sobre la base de decisiones técnicas no discutidas; alcaldes que reparten obras como dones en búsqueda de adhesiones políticas—, aunque los márgenes de discrecionalidad se han reducido con la nueva legislación municipal. Pero, además, los recursos técnicos, el personal municipal y su calificación —y hasta el personal político— son, para muchos gobiernos locales, escasos: la mayoría son muy pequeños.

En el Perú existen 1 828 municipalidades —194 provinciales y 1 634 distritales—. Solamente el 6% de los gobiernos locales —106—, tiene a su cargo distritos donde viven más de 50 mil personas; en ese 6% de distritos vive, aproximadamente, el 53% de la población.<sup>3</sup> Se trata de municipalidades grandes, con numerosos trabajadores en planilla y la posibilidad de contar con personal calificado para funciones de planeamiento. La otra mitad de la población peruana se distribuye en distritos más pequeños. Cerca de la mitad de los gobiernos locales —962— ejerce sus funciones en distritos donde viven menos de cinco mil personas —normalmente dispersas, a su vez, en pequeños poblados, caseríos o comunidades—.

3. Según proyección del INEI para el año 2002.

### Distribución de la población por tamaño de distrito



#### LAS RAZONES DEL OPTIMISMO: CONSOLIDACIÓN DE LOS GOBIERNOS, LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN

Desde 1980, los gobiernos locales son objeto de cambios institucionales de la mayor importancia. Desde ese año, luego de más de una década de gobierno militar, las autoridades municipales son elegidas en procesos electorales cuyo cronograma prácticamente no se ha alterado. En 1984, una nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), renueva los gobiernos locales, les reconoce autonomía, les otorga atribuciones y competencias modernas y les entrega la gestión de sus territorios, desprendiéndose del sesgo urbano original.<sup>4</sup> Por muchas buenas razones, el análisis de los gobiernos locales —su sostenido origen electoral a lo largo de un cuarto de siglo, la renovación en la composición de las autoridades electas, las nuevas prácticas democráticas— suele producir balances democráticos alentadores.

#### Un proceso acelerado de democratización

Si bien todas las Constituciones de la República han reconocido el derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades municipales, solamente desde

4. La última ley de municipalidades había sido promulgada casi un siglo antes, en 1892.

1980 los gobiernos locales se constituyen por elecciones generales de manera ininterrumpida cada tres años —recientemente, el periodo de gobierno municipal ha sido ampliado a cuatro años—. En 1980, además, en aplicación de la Constitución que se acababa de aprobar, el derecho al voto fue ejercido por primera vez sin ningún tipo de exclusión, lo que, en los espacios rurales de alta concentración de población analfabeta tradicionalmente excluida, significaba la definitiva transformación del municipio de un soporte de la “administración étnica” —una instancia de control político de mayorías excluidas— a una efectiva instancia de gobierno representativo. La ley de municipalidades vigente hasta 1980,<sup>5</sup> la promulgada en 1892, establecía la constitución de gobiernos locales por votación con las restricciones vigentes en ese entonces a la ciudadanía: solamente votaban hombres, propietarios y alfabetos en lengua española. El código electoral de 1896 eliminó la exclusión censitaria, pero mantuvo la de género y la de alfabetización. El voto femenino fue reconocido en 1959 y se ejerció por primera vez en 1963; la exclusión por analfabetismo se eliminó solamente a partir de la Constitución de 1979 —y tras largos debates—.

A pesar de que las leyes siempre han reconocido la elección de las autoridades municipales por voto, en el siglo XX recién fueron convocadas elecciones municipales en 1963. Antes de ello, los alcaldes y regidores —siempre de manera “excepcional”, pero en excepciones de largos periodos— eran nombrados por el poder ejecutivo. El proceso de democratización municipal fue nuevamente interrumpido por el golpe de Estado del general Velasco en 1968 y retomado en 1980. El cambio en los derechos de ciudadanía operados desde la Constitución de 1979 se aprecia comparando el número de votantes en las últimas elecciones municipales antes del golpe militar, las de 1966 y las realizadas en 1980, luego de la transición. En 1966, el padrón electoral estaba formado por 2 316 188 electores —equivalentes a cerca del 20% de la población total—; en las elecciones de 1980, lo conformaban 6 431 651 de electores —equivalentes a cerca del 40% de la población.

Uno de los pocos estudios sobre gobiernos locales —el de Degregori, Coronel y Del Pino (1998) sobre diez distritos del departamento de Ayacucho— muestra una mirada, menos cuantitativa, a los procesos de democrati-

5. En 1980 se promulga un decreto ley que ya moderniza las municipalidades y, sobre todo, su elección; este decreto será la base de la Ley Orgánica de Municipalidades, mucho más completa, de 1984.

zación de los gobiernos locales. Si bien los autores encuentran que en 1966 se mantenían vigentes aún las tradicionales instituciones del sistema de “administración étnica”, el cabildo —reunión de vecinos varones de los pueblos— y los varas —autoridades indígenas que median entre las autoridades mistis y los campesinos quechuas—, el sistema se estaba ya desmoronando y nuevos actores empezaban a aparecer e iniciaban un proceso de recambio en las élites locales: en varios distritos, gracias a las elecciones, no eran hacendados o sus “cercaños” quienes accedían al poder, sino nuevos sectores comerciantes y profesionales. Pedro Quintín (1994), en el distrito de Ocongate (Quispicanchis, Cusco), distrito indígena y de grandes haciendas, pero nexa con la selva, encuentra también una disputa entre hacendados y comerciantes por el poder local.

En el nivel político, este proceso de cambios evidenciado en las elecciones de 1966 se detiene con el golpe militar, pero, en términos sociales, Degregori, Coronel y Del Pino (1998) encuentran que el proceso de recambio en las élites locales se profundiza, impulsado por las nuevas autoridades. Así, los alcaldes nombrados —ya no electos— durante el periodo militar, expresan el acceso al poder local de nuevos sectores; se encuentran alcaldes de origen indígena, urbanizados; muchos son migrantes de retorno, incluso con experiencia de dirigencia en luchas sociales. Pero ya no se encuentran, en el escenario municipal, *varayocs*. Con la restauración democrática y la convocatoria a elecciones municipales en noviembre de 1980, el camino abierto por el gobierno militar se continúa: los electos son nuevamente campesinos escolarizados con experiencia de migración y/o de dirigencia social.

Diversos investigadores identifican este proceso de cambio en diferentes lugares del país. “Grupos emergentes” (Díez 1999), un “sector comunero económicamente más alto y con más experiencia” (Guerrero 2002) acceden a gobiernos locales en espacios de alta ruralidad desde las elecciones de 1980. Díez (1994) analiza el escenario local como un terreno de disputa entre los descendientes de los terratenientes, ahora comerciantes, y los comuneros, que empiezan a presentarse en las listas de candidatos a regidores de los municipios.

Un cambio importante se opera nuevamente desde los años noventa. Conforme los partidos políticos desaparecen de las contiendas electorales y dominan los independientes, un rasgo nuevo se suma a los anteriores: un creciente nivel educativo que apunta a una nueva legitimidad: ser profesio-

nal. Degregori, Coronel y Del Pino (1998) reconstruyen los rasgos del perfil de los nuevos alcaldes electos: solamente uno de los diez alcaldes pertenece a un partido político; todos registran un continuo incremento de nivel educativo —tres de los diez alcaldes tienen título universitario y tres tienen estudios superiores; en 1966 no los tenía ninguno, ni los hacendados—: los alcaldes son producto de la masificación universitaria; se ha roto el monopolio católico y aparecen alcaldes evangélicos; siguen ingresando a los concejos algunas personas que tuvieron cargos dirigenciales y “avanzan los anexos”: no todos los electos, ni su mayoría, nacieron en la capital del distrito —seis de diez nacieron en anexos—. Urrutia (2002) resalta el mismo perfil.

Monge (1997), analizando el voto rural en los resultados electorales registrados hasta 1993, agregaba algunas constataciones del mayor interés. En primer lugar, existe una relativamente alta integración política: las provincias de alta composición rural mostraban las mismas tendencias generales del voto que el conjunto. En segundo lugar, si bien el ausentismo rural era más alto que el de las provincias definitivamente urbanas, y más alto aún en los procesos municipales que en los nacionales, dicho autor encontraba también que este ausentismo era sostenidamente más bajo en las provincias de alta densidad de comunidades campesinas. Dos hipótesis sobre ello son posibles y no se excluyen: una, que los más excluidos intentaban hacer un uso mayor de sus nuevos derechos; otra, que las comunidades campesinas constituían canales de integración política de las zonas rurales.

La democratización de los gobiernos locales, saludada por los investigadores agrarios, anuncia sin embargo algunos problemas. Algunos empezaron a observar que el deterioro de los partidos políticos y de los gremios —federaciones campesinas— y la creciente iniciativa local del presidente Fujimori y sus organismos de lucha contra la pobreza —FONCODES, PRONAMACH, PAR, etc.— deterioraban la legitimidad de los gobiernos locales y generaban una “crisis de los liderazgos políticos”. Así encuentran Mejía y Vargas (1997) la Municipalidad de Huari, donde el recambio generacional de la antigua élite huarina, ocurrido hacia los años ochenta —recambio que culmina con el triunfo de Izquierda Unida en distintas municipales distritales y la provincial, en la que se mantiene por tres periodos consecutivos—, no habría logrado consolidarse en un contexto de crecientes limitaciones del municipio originadas en sus escasos recursos y la debilidad económica y organizativa de sus dos principales apoyos sociales: el campesinado y los maestros; ello generaba grados de legitimidad en descenso y abría espa-

cio al discurso antipolítico de la Iglesia local que, con los recursos de Caritas, lograba una capacidad de intervención mayor.

LOS MUNICIPIOS COMO NUEVOS “LABORATORIOS DE DEMOCRACIA”:  
LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS DE GOBIERNO LOCAL

Otra buena razón para celebrar la consolidación democrática de los gobiernos locales a partir de 1980 ha sido que, desde varios de ellos, se ha venido elaborando una serie de experiencias de participación y concertación con las organizaciones sociales que hoy ha terminado por integrarse —aunque con restricciones nuevas— a la reciente legislación municipal.

La Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 contenía ya un título completo dedicado a la “participación de la comunidad”. Sin embargo, son los nuevos alcaldes de Izquierda Unida —que inicia su presencia electoral como organización unificada precisamente en las elecciones municipales de 1980— quienes, dando expresión a las presiones por inclusión de los sectores populares, van más allá del dispositivo legal e inventan mecanismos de consulta y participación ciudadana. Una primera innovación por fuera de la ley es que, en la mayoría de los casos, no crean organizaciones como las establecidas por la ley, sino que convocan a las organizaciones populares existentes —que, en muchos casos, eran organizaciones de sectores populares que habían sido el sustento del trabajo político de la izquierda—.

Desde la experiencia inicial de participación popular de la Municipalidad Provincial de Ilo y su alcalde, Julio Díaz Palacios, en los primeros años de la década de 1980, diversos alcaldes de izquierda, impulsaron la creación de instancias de participación popular, las que poco a poco fueron incorporando, además de las organizaciones populares, otros actores locales. Las experiencias de concertación se multiplican en la década de 1990.

Un caso ilustrativo de esta voluntad política incluyente es el del Concejo Distrital de Limatambo, pequeño distrito rural de Anta en Cusco. Las elecciones de 1993 llevan a la alcaldía a Wilber Rozas, electo por un movimiento político, Unidad Campesina Popular, directamente organizado por la Federación Distrital de Campesinos de Limatambo, base de la Federación Departamental de Campesinos de Cusco y de la Confederación Campesina del Perú (CCP). Los regidores que acompañan a Rozas eran campesinos de los diferentes anexos y comunidades. Reivindicando un cambio en el municipio, donde siempre habían participado solamente los vecinos del pueblo capital, el

Concejo organiza un Comité Comunal, formado por los representantes de las 33 comunidades campesinas que conforman el distrito y, en una dinámica entre asambleas de comunidad y sesiones del Consejo Comunal con el Concejo Municipal, elaboran un “plan concertado de desarrollo del distrito” e inician una de las primeras experiencias de presupuesto participativo. La experiencia es interesante. Venciendo su rechazo a esta exclusión por parte de los campesinos organizados, los vecinos del pueblo se organizan también y empiezan a participar del Consejo que, desde entonces, se denomina Comunal y Vecinal (CCV).

Uno de sus principales logros, y este se repetirá en prácticamente todas las experiencias participativas, es la descentralización del gasto: para municipios que incorporan representantes de la población, de los caseríos y comunidades en los municipios rurales, o de las diversas organizaciones de los asentamientos humanos en los urbanos, el ornato de la plaza central y su entorno, deja de ser prioridad, frente a la atención de servicios y obras para los que eran antes sectores marginales y ampliamente desatendidos. El segundo logro lo constituye el hecho de que estas obras o servicios no aparecen como iniciativas —o como regalos— del alcalde y sus regidores, sino como producto de un mecanismo de canalización de demandas.

En el otro extremo de la escala de poblamiento, en los distritos más grandes del Perú, aquellos que reúnen los grandes asentamientos populares de Lima, la incorporación de organizaciones sociales y vecinales en el gobierno local ha sido el mecanismo más eficiente para organizar un proceso ordenado de atención a las múltiples carencias asociadas a su urbanización precaria. Existen casos paradigmáticos de participación ciudadana y concertación en los distritos populares de Lima: alcaldes de Villa El Salvador —Michel Azcueta, Martín Pumar— los impulsan, así como Jorge Quintanilla en El Agustino —tres periodos sucesivos de alcaldía entre 1983, 1986 y 1989— o Arnulfo Medina en Comas. Estos procesos amplios de impulso a la organización vecinal y a la discusión de planes y presupuestos permiten enfrentar, entre municipios y población, las agendas de la urbanización de Lima.

Entre los distritos pequeños rurales de menos de diez mil habitantes y los grandes distritos populares limeños cercanos al medio millón, un enorme espectro de experiencias se ha desarrollado al costado, en los márgenes, de la pequeña apertura participativa de la LOM de 1984. En las primeras experiencias, la presencia de las organizaciones sociales se constituye en una suerte de comité asesor o referente de interlocución del alcalde y el Concejo —re-

ciben la información sobre ejecución, propuestas, etc.—. Poco a poco empiezan a tener como tarea común, a pesar de su enorme diversidad, la elaboración de un plan de desarrollo concertado de la provincia o el distrito; para ello, la alcaldía suele dar normas o directivas específicas en la medida en que no están contempladas en la ley. Estos planes concertados de desarrollo buscan constituirse en un orientador de mediano o largo plazo de la acción municipal. Más allá de su calidad técnica —muchas veces incluyen visiones utópicas—, en la medida en que son experiencias que incorporan a las poblaciones de bajos ingresos o de fuera del centro urbano principal —poblaciones que estuvieron antes excluidas—, la orientación de mediano o largo plazo de los planes busca dar estabilidad a estos procesos de inclusión tratando de evitar que los sucesivos alcaldes vuelvan a convertir la municipalidad en el espacio exclusivo de los intereses de “vecinos” y sectores de mayores ingresos. En la década de 1990, la cuestión se vuelve especialmente sensible; los alcaldes elegidos para el periodo 1993-96 cuentan por primera vez con las transferencias del FONCOMUN y disponen de significativamente mayores recursos para realizar inversiones. Las municipalidades distritales se vuelven más codiciables y aparece como necesario asegurar la futura utilización de esos fondos.

Pero, precisamente en ese momento —cuando las experiencias de participación y concertación surgidas de alcaldes originalmente de IU se expanden, se formalizan en instrumentos legales de cada alcaldía y las municipalidades disponen de más recursos—, Izquierda Unida como organización política está desapareciendo del escenario electoral. En las elecciones de la década de 1990, son alcaldes de izquierda, pero en movimientos independientes, prácticamente sin articulación entre ellos, quienes siguen desarrollando y multiplicando estas experiencias de participación y concertación y, sobre todo, formalizándolas en normas y reglamentos. La sistematización de experiencias, su desarrollo, su modelización, su impulso, pasa más bien por ONGs, foros de intercambio de experiencias o talleres de discusión. En ese contexto, las experiencias no llegan a capitalizarse políticamente y, más bien, se despolitizan; articuladas en plataformas en torno de ONGs, las experiencias de participación ciudadana desarrollan como rasgo común, no el origen político que tuvieron, sino sus estrategias y metodologías.

Sin contexto político que dé continuidad a las experiencias, y ante la evidencia de que el voto de la población no necesariamente asegura la con-

tinuidad de los planes inclusivos, la opción de las plataformas de coordinación de estas experiencias ha sido volverlas obligatorias: convertirlas en ley.

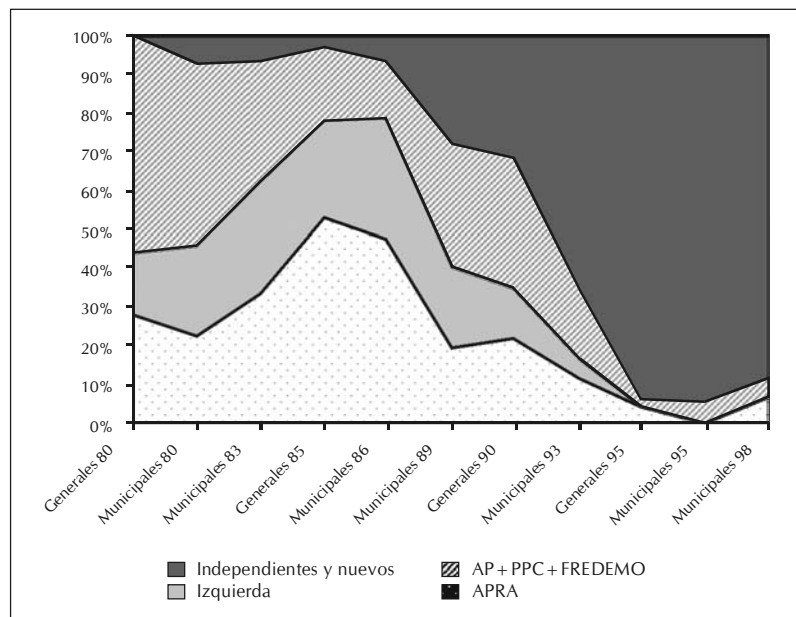
#### PELIGROS, RIESGOS Y DETERIORO CRECIENTE: CAMBIOS INSTITUCIONALES EN DÉBILES MARCOS POLÍTICOS

Los cambios importantes operados desde 1980 —cambios explicados líneas arriba— se han recientemente profundizado. A la gran cantidad de atribuciones y competencias que otorgaba la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 a los gobiernos locales, la reciente legislación municipal, al interior del proceso de descentralización, ha agregado nuevas. Desde 1993, además, los recursos de los gobiernos locales se han incrementado con la creación del FONCOMUN y sucesivas disposiciones los han hecho crecer. Al final del gobierno de Fujimori, los gobiernos locales gestionaban menos del 4% del presupuesto; hoy reciben en transferencias más del 6% y este porcentaje debe seguir incrementándose de acuerdo con la Ley de Bases de Descentralización. En los próximos meses y años, los gobiernos locales recibirán nuevas transferencias de fondos y atribuciones —los de políticas sociales, por ejemplo.

La nueva legislación, además, incorpora, de manera obligatoria, mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de sus planes y sus presupuestos y, ya desde hace algunos años, las autoridades elegidas para ejercer el gobierno de los distritos y provincias están sometidas al control ciudadano y pueden, por decisión de sus electores, ser revocadas.

Estos cambios serían la concreción del sueño republicano en miles de localidades del país: los niveles de gobierno más cercanos a la población, con crecientes competencias y rentas, democráticamente elegidos, con mecanismos de concertación con los ciudadanos y sujetos a su control.

Pero estos cambios de signo positivo en los gobiernos locales han acompañado más bien un periodo de nuestra historia caracterizado por la violencia, el autoritarismo, la hiperinflación, el ajuste estructural y la generalización de la pobreza, y el derrumbe de muchas instituciones: el Estado desarrollista, el modelo de industrialización sustitutivo, los grandes gremios y organizaciones sociales articuladas en el nivel nacional y, en medio de todo ello, el del sistema de partidos políticos.

**Resultados Electorales 1980-1998**

Los cambios en el marco institucional de los gobiernos locales, en una situación de fragmentación social y política, han debido procesarse localmente, por grupos y personas, haciendo uso de fragmentos de información, pedazos de experiencias previas gremiales o políticas, algunas procesadas como nuevas propuestas de participación y concertación y, en muchos casos, emulando la gestión autoritaria del presidente Fujimori de utilización del gasto público para la legitimación personal por obras, el montaje de mecanismos de clientela, la fijación de personal incondicional y el lucro personal y del entorno.

Paralelo a este procesamiento múltiple, aleatorio, poco —o nada— estructurado, los cambios acelerados en las formas de ejercer el gobierno local, cambios poco reflexionados en la legislación para las elecciones municipales, inducen a la pulverización del voto, incrementan la desafección ciudadana por la política, fomentan la aparición de “partidos personales” —y del personalismo en la política local.

Todo junto parece componer un cóctel explosivo en muchos lugares. Analicemos más de cerca este panorama de nuevos cambios institucionales en el marco de una política crecientemente personalizada.

### ***Algunas precisiones sobre los recursos disponibles por los gobiernos locales***

Fruto del incremento de la recaudación, los gobiernos locales, en los últimos dos años, vienen recibiendo más recursos por transferencia de FONCOMUN. Pero más importante que ello es que la forma de distribuir este Fondo de Compensación Municipal ha cambiado. Si bien en su origen el FONCOMUN se distribuía solamente en función de una combinación de criterios de niveles de pobreza y número de habitantes, desde hace unos años se determinó que todos los gobiernos locales recibirían una base mínima común. Esta determinación incluye a los gobiernos locales de distritos de altos ingresos —para los que las transferencias son irrelevantes por su alta recaudación por fuentes propias—, pero permite redireccionar fondos a pequeños municipios que, aunque presenten altos índices de pobreza, tienen tan poca población que desaparecen cuando este criterio entra en la ponderación frente a distritos, como los distritos populares de Lima, que tienen enorme población e índices altos de pobreza. Esa base común se fijó en tres Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y se mantuvo la posibilidad de que los gobiernos locales utilizaran el 10% de esas transferencias para gastos operativos. Ello ha permitido a los pequeños gobiernos locales incorporar una base mínima de personal, imposible de pagar por su escasa recaudación por fuentes propias.

Para el presupuesto del año 2004, visto el aumento disponible por FONCOMUN, ese mínimo se ha incrementado a ocho UIT —unos S/. 300 mil— y se ha flexibilizado su destino: ya no existe limitación para su uso en el pago de gastos de operación de las municipalidades. Así, los recursos se han más que duplicado y las opciones para utilizarlos están abiertas y las estrategias son diversas.

Una estrategia es incrementar los gastos operativos. Entre las varias razones del descontento de la población de Ilave contra el alcalde, en el caso que reseñamos al inicio, figura la decisión del Concejo Municipal y del alcalde de incrementar este año sus dietas y remuneraciones —esta decisión se incluía, aparentemente, bajo el rubro de “corrupción”—. La cuestión es muy sensible; en los pueblos rurales, con pocas fuentes de empleo y muy



bajos ingresos, las remuneraciones de las autoridades y servidores públicos pueden ser fuente de tensión pero, sobre todo, así como sucede con el gobierno central, las adhesiones políticas podrían estar más impulsadas por la posibilidad de conseguir un cargo público que por apoyar una opción de gobierno. La competencia electoral puede, aún, intensificarse. Pero otros comportamientos también son posibles.

En un estudio reciente sobre la provincia de Huaral, encontramos al alcalde provincial enfrentado con sus alcaldes distritales en una discusión sobre el cómo invertir el FONCOMUN provincial 2004. El alcalde provincial proponía la estrategia bastante común de distribuir, de manera más o menos equitativa —casi matemática— el FONCOMUN provincial entre los once distritos y, para ello, cada alcalde distrital debía identificar las pequeñas obras que se financiarían con ese dinero. Todos quedarían satisfechos y un conjunto de pequeñas obras dispersas podría ser inaugurado en su momento. Pero, en la provincia, los alcaldes distritales, que han creado una asociación de alcaldes, decidieron que el conjunto del dinero se invirtiera en el asfaltado de una carretera de penetración en la provincia. Efectivamente, las pequeñas obras las realizarán ellos mismos con su nueva disponibilidad presupuestal. La carretera, proyecto de maduración larga, no podrá acumular réditos para el alcalde provincial, en tanto los distritales sí podrán mostrar las propias a sus electores.<sup>6</sup>

La discusión, no solamente distrital, sino incluso provincial, cambia de aspecto cuando hay disponibilidad de recursos.

Probablemente, la mejor estrategia, en el contexto actual, para tomar decisiones sobre el uso de los nuevos recursos municipales sea efectivamente cumplir las normativas sobre participación ciudadana. Ellas, sin embargo, entran en conflicto con estrategias de alcaldes elegidos sin aparatos partidarios, que solamente imaginan legitimarse, como sus antecesores —y como el presidente Fujimori—, con obras repartidas como dones personales. Pero entra también en conflicto con una normatividad participativa bastante confusa. Analicemos estos dos elementos.

6. Por cierto, la reticencia del alcalde de Ilave a invertir el FONCOMUN provincial en el asfaltado de una carretera figura también entre los elementos del descontento de los pueblos rurales levantados.

### ***Cambios en la legislación electoral***

Las crecientes atribuciones, competencias y recursos presupuestales, así como la normatividad participacionista, se enmarcan en un proceso de cambios en las normas que rigen las elecciones municipales. Como sucede con la política nacional, la crisis del sistema de partidos políticos conduce a la aparición de múltiples organizaciones de “independientes”, organizadas para los comicios electorales en torno de un personaje.

Las leyes electorales han ido, sorprendentemente, alentando este proceso. Desde 1995 hasta la fecha, la exigencia de número de adherentes para inscribir organizaciones políticas locales en elecciones municipales ha disminuido. La ley 26452, de mayo de 1995, establecía un mínimo de adherentes equivalente al 4% del padrón electoral de la circunscripción correspondiente. La ley 26864, de octubre de 1997, rebajó este mínimo a 2,5%, aunque estableció, en previsión de un incremento de las listas y una probable dispersión excesiva del voto, una segunda vuelta en el caso de que ninguno de los candidatos alcanzara, cuando menos, el 20% del total de votos válidos. La ley que ha regido las elecciones de 2002 mantuvo el 2,5%, pero lo refirió no al padrón electoral, sino al número de votos emitidos en los comicios anteriores y eliminó la restricción de 20% y la posible segunda vuelta electoral. La nueva ley de partidos —que, si no se reforma, regirá las próximas elecciones— disminuye aún más el mínimo de adherentes —lo fija en 1% de los votantes de la elección anterior— al mismo tiempo que no impone a las organizaciones políticas locales y regionales, las restricciones, obligaciones y normas que rigen a los partidos políticos nacionales —comités provinciales constituidos por un mínimo de 50 militantes, en al menos un tercio de las provincias del país (repartidas en al menos un tercio de los departamentos); estatutos, programa y otros instrumentos que evidencien consistencia política y realidad de existencia—. El argumento de esta creciente facilidad es ofrecer, sin restricciones, las mejores condiciones para la expresión ciudadana.

El resultado de ello es que cada vez es más fácil inscribir una organización y una lista para participar en elecciones municipales. Ello ocasiona un efecto muy desestructurante. No solamente el voto se pulveriza en muchas opciones con pequeños porcentajes —y resultan, así, alcaldes electos con escasa votación—, sino que nadie en las sociedades locales está obligado ni a hacer alianzas, ni a resolver conflictos, antes de ir a una elección —incluso hay organizaciones que se dividen para presentar igual número de lis-

tas que sus líderes en conflicto—. Debido a esta facilidad de inscribir listas, los conflictos en la sociedad se transfieren directamente a la política y allí siguen desarrollándose, con prácticas que excluyen a los que perdieron que, mayoritarios, buscan deslegitimar al alcalde. Todo ello mina la gobernabilidad local e introduce muchos conflictos.

En las recientes elecciones de 2002, en el 81% de los distritos, competían más de seis listas electorales. En el grupo conformado por el 20% de los distritos con menor cantidad de electores —entre 95 y 741 electores—, el número promedio de electores por lista fue de noventa —el número promedio de votos válidos por lista fue de 59.

Sorprende encontrar, por otro lado, que el incremento de la oferta electoral no induce a la disminución de los votos blancos y nulos en los procesos electorales municipales. En algunos casos, los incrementa. En la provincia de Huaral, por ejemplo, el número de listas que compitieron en los comicios electorales municipales de 2002 se incrementó en casi un 60% respecto de los comicios de 1998; sin embargo, la suma de votos blancos y nulos pasó de 14% a 21% de los votos emitidos.

El cuadro siguiente muestra, por ejemplo, que el 53% de los alcaldes han sido elegidos con menos de un tercio de los votos válidos —incluso un 9% fue elegido con menos del 20%—. Si los votos obtenidos por los ganadores los referimos al total de votantes, resulta que el 76% de alcaldes distritales ha sido elegido por menos del 25% de los electores del padrón electoral.

Cuadro 1  
**Elecciones distritales 2002**  
**Porcentaje de votos válidos de los alcaldes electos y distancia entre el electo y el segundo**

% de votación de alcaldes electos	% de casos	Diferencia entre ganador y segundo*	% de casos
Menos de 20%	9%	de 0 a 5%	43%
entre 20% y 33,3%	44%	de 5,1% a 10%	26%
entre 33,4 y 50%	42%	de 10,1 a 20%	21%
50% o más	5%	más de 20%	9%

\* Diferencia como % respecto del total de votos válidos

Fuente: ONPE. Elaboración nuestra

En términos de conflictividad potencial, los resultados electorales distritales muestran que, en el 43% de los distritos, la diferencia entre el alcalde electo y su competidor más cercano es menor al 5% de los votos válidos; ese porcentaje sube al 69% de los distritos si consideramos una diferencia menor al 10% de los votos. En 158 distritos la diferencia entre el primero y el segundo fue de menos de 1% de los votos válidos.

En un distrito como Amantani, en Puno, sus 2 500 electores debieron escoger entre doce listas de candidatos. El ganador obtuvo el 18,3% de los votos válidos y se diferenció del segundo por dos votos, es decir, por el azar. Amantani figura entre los distritos en los que se realizará por tercera vez una consulta de revocatoria de autoridades locales electas.<sup>7</sup>

En esta suerte de lotería electoral, los alcaldes son elegidos con porcentajes muy pequeños de votación y, normalmente, con mínimas diferencias, casi aleatorias, entre el primero y el segundo. Los alcaldes así elegidos —sin exigencias de organizaciones políticas de soporte, con votación mínima, expresivos en muchos casos de conflictos no resueltos en la sociedad— cuentan con inmediata mayoría absoluta en el Concejo Municipal,<sup>8</sup> y, por lo tanto, no están tampoco, en el ejercicio de su función, obligados a concertar con sus cercanos oponentes para tomar decisiones. Todo o nada. Se gana o se desaparece. Esta enorme concentración de decisión en el ganador<sup>9</sup> es también tentadora para la propia lista de regidores que entra en mayoría más

7. Existen pocos estudios de caso sobre la alta conflictividad que existe en pequeños distritos. El caso de Amantani ha sido estudiado por Jorge Gascón y su libro está en prensa.
8. La norma al respecto viene de tiempo: la lista ganadora ocupa el 50% más 1 de los cargos de regidores y el resto se distribuye por cifra repartidora. En las últimas elecciones, una interpretación particular de ello llevó a la Oficina Nacional de Procesos Electorales a que, en el cálculo de regidores de minoría por cifra repartidora, se incluyera también a la lista ganadora, con lo que esta obtenía, además del 50% más 1, por lo menos una regiduría más. En el caso de la Municipalidad Provincial de Ilave antes referido, el alcalde había sido elegido por el 21,65% de los votos válidos —aproximadamente el 17% del padrón de electores—, pero habían ingresado seis regidores de su lista sobre un total de nueve de la provincia —es decir, estos seis regidores representaban el 66% del Concejo.
9. Incluso la nueva Ley Orgánica de Municipalidades incrementa el peso del alcalde respecto de la anterior en la medida en que le otorga toda facultad y reduce las funciones del Concejo a su mínima expresión. Quizás la función principal que le queda al Concejo es declarar la vacancia del alcalde —y no pocos Concejos lo intentan—.

que absoluta; más de un teniente alcalde —como en el caso de Ilave— promueve la vacancia del titular.

Un problema adicional asociado a la aparición de movimientos independientes en las competencias electorales es que los alcaldes electos no se encuentran articulados a las redes de formación de personal político y de circulación de información que constituyen los partidos políticos nexos, además, en un sistema democrático, entre la representación parlamentaria nacional y los electos locales. Así, los representantes en el Congreso de la República legislan sobre los gobiernos locales sin que en sus referentes de decisión se cuente la realidad de los municipios, al mismo tiempo que no cuentan con canales orgánicos para capacitar a los alcaldes y regidores en los cambios que provocan en la legislación.

Aislados y fragmentados, los alcaldes cuentan solamente con circuitos locales de información, precisamente en un momento de intensa modificación institucional —nuevas leyes en torno de derechos de participación, directivas sobre elaboración de presupuestos participativos, modalidades de transferencia de competencias, etc.—, o con modelos de gestiones anteriores que ahora, con nuevas funciones y nuevas obligaciones, no son útiles.

### ***Cambios en la relación de los gobiernos locales con la ciudadanía: participación ciudadana***

Simultáneamente a este proceso de incremento del marco de atribuciones y presupuestos de los gobiernos locales, y de debilitamiento y hasta personalización de las organizaciones políticas a cargo de ellos, nuevas leyes han ido ampliando los derechos de participación de los ciudadanos en las municipalidades y han restringido la discrecionalidad de los alcaldes.

En primer lugar, las autoridades municipales son susceptibles de ser revocadas a los dos años de iniciado su mandato. La ley de derechos de participación y control ciudadanos de 1994 establece el derecho de los ciudadanos a revocar las autoridades municipales electas. Hasta la fecha, se han realizado dos consultas de revocatoria —1997 y 2001— y está en marcha una tercera que se realizará en octubre de 2004. De uno a otro proceso, el número de solicitudes de revocatoria que cuenta con el respaldo de las firmas que manda la ley se ha incrementado: en 1997, se realizaron procesos de consulta en una provincia y 61 distritos; en 2001, el número de distritos con procesos de revocatoria se incrementó a 171 y se consultó también en

una provincia. Para el proceso de 2004, están previstos 194 distritos y dos provincias.

Según la ley, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) debe convocar una consulta de revocatoria de autoridad si lo solicitan cuando menos el 25% de los electores hasta un máximo de 400 mil firmas; la revocatoria tendrá efecto si un número de ciudadanos equivalente al 50% más 1 del padrón de electores se pronuncia a favor. La Comisión de Descentralización del Congreso considera un nuevo proyecto de ley en el que, aparentemente para alentar a los ciudadanos a vigilar a sus autoridades y facilitar su participación, estos dos topes se reducirían.

La práctica de la ley muestra hasta ahora que, salvo raras excepciones, solamente pequeñas circunscripciones logran el 25% de firmas. En 1997, la circunscripción más grande en proceso de revocatoria fue el distrito de José Luis Bustamante y Rivero en Arequipa, con 79 500 habitantes —según proyecciones del INEI—, aunque fue un caso excepcional; en 2001, fue la provincia de Padre Abad en Ucayali con 38 mil habitantes. Este año será el distrito de La Unión en Piura —27 600 habitantes—. En los tres años, el tamaño promedio fue, respectivamente, 5 640, 4 700 y 3 200 habitantes. En la mayoría de distritos, hoy en día, los alcaldes han sido electos con menos votos de los que requiere una solicitud de revocatoria.

La segunda valla, el 50% de los electores, es más difícil de superar. De los 166 alcaldes en consulta de revocatoria en el proceso de 2001, solamente resultaron revocados once —el 6%—; sobre 462 regidores se revocaron 27 —el 5,8%—. Bajar la primera valla, la del 25% de firmas, podría llevar a un incremento de solicitudes e iniciar procesos muy desgastantes para los alcaldes, y con pocas probabilidades de éxito.<sup>10</sup> Bajar la segunda valla, la del 50% de electores, es peligroso. En el proceso de revocatorias de 1997, el JNE interpretó la norma en el sentido de que bastaba el 50% más 1 de los votos válidos —no de los electores—; aquella vez fueron revocados el 69% de alcaldes y el 72% de regidores en consulta. La explicación de esta abismal diferencia entre uno y otro proceso podría residir en el hecho de que quienes

10. Al 12 de febrero de 2004, a pocas semanas de la fecha límite para la entrega de solicitudes de revocatoria, la ONPE había vendido 480 kit de firmas para ese fin; es decir, en casi la cuarta parte de los distritos y provincias del país, grupos opositores a los alcaldes electos hacían campañas de recolección de firmas, lo que probablemente obligaba a los alcaldes a hacer campaña en sentido contrario. En 2005 tendremos un nuevo proceso de revocatorias.

votan en un proceso de revocatoria —que no es obligatorio— son quienes están convencidos de que se debe remover a la autoridad, mientras que quienes están a favor o son indiferentes, o no se toman el trabajo de asistir a las urnas. Bajar ambas vallas puede introducir una enorme inestabilidad en los gobiernos locales.

Pero otra vertiente de participación ciudadana, la que fue desarrollándose por iniciativa de algunos alcaldes y que analizamos antes, es ahora también parte del marco legal de los municipios. La rica y variada experiencia autogenerada de gobiernos locales participacionistas ha sido recogida y formalizada —y, por ello, también restringida— en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades. En la actualidad, todos los gobiernos locales están obligados a constituir unos Consejos de Concertación Local (CCL) en donde participan, al lado del Concejo Municipal de Regidores, representantes de organizaciones de la sociedad civil local.<sup>11</sup> Dichos CCL tienen como finalidad elaborar un plan de desarrollo estratégico de la localidad y proponer el Presupuesto Participativo anual, el que, a su vez, debe ser organizado convocando a las más diversas organizaciones sociales.

Según la ley —extremadamente reglamentarista— solamente pueden ser elegidos miembros de un CCL las organizaciones sociales inscritas en los registros públicos y con más de tres años de antigüedad; son los representantes legales de este conjunto institucional formal, además, quienes son los electores. Frente a lo que fueron las experiencias de concertación y participación ciudadana donde eran convocadas todas las instituciones, la ley es extremadamente restrictiva. La escasa representatividad de estos CCL no se justifica tampoco por un avance en el peso de sus decisiones: a pesar del complicado proceso para su elección, sus acuerdos no son vinculantes sino solo propositivos.

La ley, por otro lado, establece también la formación de unas Juntas de Delegados Vecinal Comunales que, entre otras funciones menores, fijan los criterios de distribución del presupuesto participativo. Estas Juntas de Delegados no tienen restricciones de formalidad ni de número de miembros;

11. El número de organizaciones de la sociedad civil equivale al 40% del número de regidores en los CCL distritales y al 40% del número de la suma de alcaldes distritales y regidores en los CCL provinciales. En distritos pequeños, de menos de diez mil personas, el Concejo Municipal se forma con cinco regidores. Así, la complicada legislación de CCL sirve para elegir dos representantes.

pueden ser muy amplias, muy representativas, pero su reconocimiento es discrecional del Concejo. Para las directivas elaboradas por el Ministerio de Economía y Finanzas para la elaboración de los presupuestos participativos, el referente parece ser este tipo de Juntas, de representación muy amplia y numerosa, y no los CCL, que tienen por ley esa función. La legislación, en algún momento, deberá volverse consistente, quizás no con la realidad, pero por lo menos consigo misma.

Alcaldes que han implementado antes procesos participativos autónomos encuentran el marco legal extremadamente restrictivo; algunos optan por forzarlo incorporando más organizaciones sociales, lo que altera la proporcionalidad que manda la ley, y eliminando la restricción de la formalidad de inscripción en registros públicos. Al actuar de este modo convierten sus consejos en altamente participativos, pero no cuentan con el reconocimiento de la ONPE que debe, por ley, supervisar los procesos electorales de los CCL. Con el mismo resultado, representativo pero no legal, otros alcaldes buscan hacer consistente los CCL con las Juntas de Delegados Vecinal Comunales. De esta forma, los CCL devienen una suerte de directiva o de representantes máximos de las juntas participativas y el sistema se hace consistente; pero, para ello, deben incumplir las formas de elección previstas. La autonomía municipal es invocada en esos casos. Estos mecanismos pueden funcionar mientras opositores a los alcaldes no aprovechen esa no-legalidad como excusa y la población se sienta efectivamente representada en el mecanismo participativo imaginado.

Por el lado de la mayoría de alcaldes, que llegaron a la alcaldía con promesas de obras y esperan cumplirlas a su discreción, y que desconocen absolutamente cómo proceder para implementar procesos participativos, la legislación sobre los CCL y los presupuestos participativos puede resultar inmanejable; en algunos casos, incluso inaplicable: “no hay instituciones inscritas en registros públicos con tres años de antigüedad” —nos explicaba el alcalde de una pequeña provincia de Cajamarca—.

La nueva LOM ordena también que, por lo menos una vez al año, el alcalde debe convocar a los ciudadanos a una Asamblea de Rendición de Cuentas. Es difícil imaginar una Asamblea con cientos, eventualmente miles de participantes, donde un alcalde pueda presentar y discutir la corrección

en el uso de los fondos municipales, pero, de una u otra manera, los alcaldes deben arreglarse para hacerlo.<sup>12</sup>

***Incertidumbres de la descentralización:  
nuevas atribuciones de los gobiernos locales***

Un salto en las competencias de los gobiernos locales se ha producido, en el marco de un nuevo proceso de descentralización, con la nueva Ley Orgánica de Municipalidades promulgada en 2003. Como todo salto, tiene riesgos.

La ley incrementa aún más las atribuciones, pero, sobre todo, encarga a las municipalidades la gestión de las políticas sociales —los fondos de lucha contra la pobreza y la gestión de la educación y la salud básicas—. Si bien competencias educativas y de salud deberán ser transferidas dentro de algunos años, la Ley de Bases de Descentralización estableció que inmediatamente debía transferirse a las municipalidades la gestión de los fondos de lucha contra la pobreza: FONCODES y dos programas administrados por el Programa Nacional de Apoyo Alimentario —Comedores Populares y Programas Nutricionales—. La transferencia de competencias, según la Ley de Bases, debe realizarse por “acreditación”.

El año pasado (2003) el Consejo Nacional de Descentralización (CND) organizó un primer proceso de acreditación —antes de la dación de la ley—<sup>13</sup> para identificar un primer conjunto de municipalidades provinciales y distritales que recibirían la transferencia de los fondos de lucha contra la pobreza. Así, fueron identificadas 64 provincias —entre ellas la provincia de Huaraz— y 250 distritos habilitados para el proceso de transferencias de 2004.

Por descuido, por estrategia mediática, o por alguna razón poco sustentable, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) incorporó en los topes presupuestales de todos los municipios, acreditados o no, los montos que les corresponderían por fondos de políticas sociales y de hecho realizó la transferencia a sus cuentas. Con ello, el Gobierno podía mostrar que las transferencias a los gobiernos locales superaban ampliamente el 6% que

12. En llave, el conflicto se inició precisamente en una Asamblea de Rendición de Cuentas. En situaciones de conflicto previo, las asambleas puede ser muy difíciles de manejar

13. Recién el 8 de julio de 2004 se ha promulgado la Ley 28273, Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales.

manda la ley y se ubicaban en más del 8%. Sin embargo, hacia abril de 2004, los alcaldes de las circunscripciones no acreditadas fueron informados que debían retransferir al Ministerio de Desarrollo Social dichos fondos, pues no estaban autorizados a ejecutarlos.<sup>14</sup> Este hecho ha creado un enorme malestar, particularmente en los alcaldes que efectivamente habían convocado a las organizaciones sociales de sus circunscripciones para preparar sus presupuestos participativos y que habían informado a sus poblaciones sobre los topes presupuestales ampliados por la transferencia de fondos que había calculado el MEF. Muchos señalan que están siendo cuestionados por no operar esos presupuestos de la manera que se comprometieron en el proceso participativo: todos deben dar explicaciones tan confusas como la situación que se ha creado.

Pero la situación en las municipalidades acreditadas, finalmente, tampoco es mejor. El plan de transferencias a este grupo de municipalidades, probablemente en un afán de control sobre eventuales comportamientos erráticos de los alcaldes, se imaginó prácticamente como la reproducción a escala municipal del mismo sistema de gestión de los fondos sociales nacionales; ello genera, por supuesto, una alta ineficiencia: reproducir en pequeña escala las mismas funciones y personal que en una escala nacional. La sospecha sobre los municipios no era, en principio, fundada en nada: las municipalidades, todas, manejan fondos de apoyo alimentario a través de los programas de Vaso de Leche y, por supuesto, fondos de inversión en pequeñas obras como FONCODES.

Muy rápidamente, apareció el problema de que el mecanismo de gestión de los fondos incrementa sustantivamente los requerimientos de personal de los municipios y ellos no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer dichos requerimientos. La respuesta del Gobierno de que pueden utilizar dinero de los fondos transferidos para contratar personal llevaría a disminuir la cantidad de alimentos. Al final, ante la parálisis de todo el pro-

14. Una disposición complementaria de la Ley de Presupuesto, probablemente no observada por los congresistas, permitía esta extraña triangulación según la cual, el MEF transfiere los fondos a las cuentas pero no autoriza su ejecución —lo que es discutible en el marco de autonomía de los gobiernos locales— hasta la autorización —acreditación y contrato de gestión suscrito— del CND y, en caso contrario, obliga a que sean retransferidas. Cerca de 1 600 gobiernos locales han debido procesar este extraño movimiento de fondos.

ceso, también las municipalidades acreditadas para manejar los programas han terminado retransfiriendo los fondos y su gestión al Gobierno central.

Pero, con más recursos y más atribuciones, con más gente y listas compitiendo por controlarlos, los gobiernos locales devienen también más “sospechosos” de actuar incorrectamente. El proceso de descentralización, sin embargo, no ha considerado que hoy existen cerca de dos mil unidades descentralizadas de ejecución presupuestal —entre gobiernos locales y regionales— y que el Estado debe estar en condiciones de asegurar a la ciudadanía que sus impuestos son correctamente utilizados. La Contraloría General de la República no ha incrementado su capacidad de control al ritmo de la descentralización y se encuentra totalmente desbordada por solicitudes de pobladores que exigen que se investigue a sus alcaldes. También el caso de Ilave ilustra sobre ello: tras un mes de conflicto abierto con acusaciones de corrupción, la Contraloría no había podido iniciar una investigación; no cuenta con personal —aún no lo ha hecho; aún no sabemos si el alcalde asesinado era o no corrupto—.

#### ALGUNAS NOTAS FINALES

Ni todos los alcaldes están en conflicto, ni todos buscan subirse las remuneraciones o beneficiarse privadamente, ni todos los opositores quieren revocarlos, ni la mayoría de electores vota en blanco o vicia su voto. Pero instituciones muy sólidas como los gobiernos locales vienen siendo objeto de muchos cambios, muy acelerados, donde se cruzan un entusiasmo municipalista —que reconcentra decisiones en el alcalde frente a su Concejo e incrementa atribuciones y presupuestos sin alterar consistentemente el resto del aparato público— y un entusiasmo por el hecho de que la ciudadanía sea más libre de construir nuevas listas electorales, pueda revocar más fácilmente alcaldes y cuente con más ámbitos de participación que limiten la discrecionalidad del alcalde y su Concejo.

Algunos alcaldes logran manejarse bien en estas aguas removidas; otros, probablemente, esperan que pase el temporal relativamente paralizados —o esperan que se acabe sin mayores conflictos su periodo de gobierno—. Otros alcaldes no pueden contener el conflicto y, en muchos casos, se desata la violencia.

Si, por un lado, varias de las normas avanzan consistentemente en un proceso de consolidación de órganos de gobierno democrático iniciado en

la década de 1960 y profundizado en los años ochenta, y muchas de las normas participacionistas efectivamente pueden suscitar estrategias de gestión local que avancen hacia una cultura de decisiones institucionales frente a la predominante práctica, legitimada por la población, de mostrar obras para conseguir adhesiones, son, por otro lado, extremadamente débiles —y la legislación los debilita más— los marcos institucionales de elaboración política. Las organizaciones sociales, el sustento de la participación, también son débiles; la vida local, más allá de fantasías metropolitanas sobre la armonía de las sociedades sin problemas de tráfico, de multitudes o de contaminación, es conflictiva y nada colabora al procesamiento de conflictos.<sup>15</sup> Los ciudadanos, acaso, son menos participativos que lo que las leyes suponen; asisten poco a reuniones de una junta vecinal, o de una organización campesina, y las dirigencias devienen poco representativas. Recuperar la política, más que la metodología, de la participación ciudadana —eliminando restricciones reglamentaristas sobre leyes que se aplican en realidades extraordinariamente diversas y dejan en la ilegalidad a todos— y permitir las iniciativas de gestión de políticas —pero rediseñando los órganos de control— constituyen dos mecanismos que podrían contribuir, más que cambios desestabilizadores, a que las poblaciones locales tomen decisiones sobre cómo quieren que sea el gobierno que decide sobre su calidad de vida y puedan ser, además, responsables del voto que emiten.

#### BIBLIOGRAFÍA

- DEGREGORI, Carlos Iván, José CORONEL y Ponciano DEL PINO  
1998 *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*. Lima: IDL.
- DÍEZ HURTADO, Alejandro  
1994 “Ahora los ponchos son de lana sintética: transformaciones sociales en la sierra de Piura, 1970-1990”. En: C. I. Degregori, J. Escobal y B. Marticorena (eds.), *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA V*. Lima: SEPIA.

15. Particularmente no colaboran los órganos del Estado encargados de ello: ni la justicia, ni las instituciones de la administración pública; los conflictos por tierras, por derechos que no están claros, se empantanar desgarrando tejidos sociales sin que nadie entienda y asuma que debe actuar.

- 1999 “Diversidades, alternativas y ambigüedades: Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural”. En: V. Agreda, A. Díez y M. Glave (eds.), *El problema agrario en debate - SEPIA VII*. Lima: SEPIA, ITDG, Asociación Arariwa y SOS Faim.
- GASCÓN, Jorge  
2005 *Gringos como en sueños. Diferenciación y conflicto campesino en los Andes peruanos ante el desarrollo del turismo*. Lima: IEP.
- GUERRERO, Juan Carlos  
2002 “Las guerras del Tulumayo y las transformaciones del poder local en el marco de la guerra contrasubversiva en Concepción, Junín”. En: M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra, J. Urrutia (eds.), *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA IX*. Lima : SEPIA, CIES, CARE y Oxfam.
- MEJÍA, Carlos y Carlos VARGAS  
1997 “Con la Iglesia no me meto... Relaciones de poder y nuevos liderazgos en Huari”. En: E. Gonzáles de Olarte, B. Revesz, M. Tapia (eds.), *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA VI*. Lima: SEPIA.
- MONGE, Carlos  
1997 “El comportamiento electoral de la población rural peruana”. En: E. Gonzáles de Olarte, B. Revesz, M. Tapia (eds.), *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA VI*. Lima: SEPIA.
- QUINTÍN, Pedro  
1994 “Continuidad y recomposición del poder local en un distrito andino: Ocongate, Cusco”. En: C. I. Degregori, J. Escobal y B. Marticorena (eds.), *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA V*. Lima: SEPIA.
- URRUTIA, Jaime  
2002 “Espacio, poder y mercado: Preguntas actuales para una vieja agenda”. En: M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra, J. Urrutia, editores - *SEPIA IX. Perú: El problema agrario en debate*. Lima: SEPIA, CIES, CARE y Oxfam.