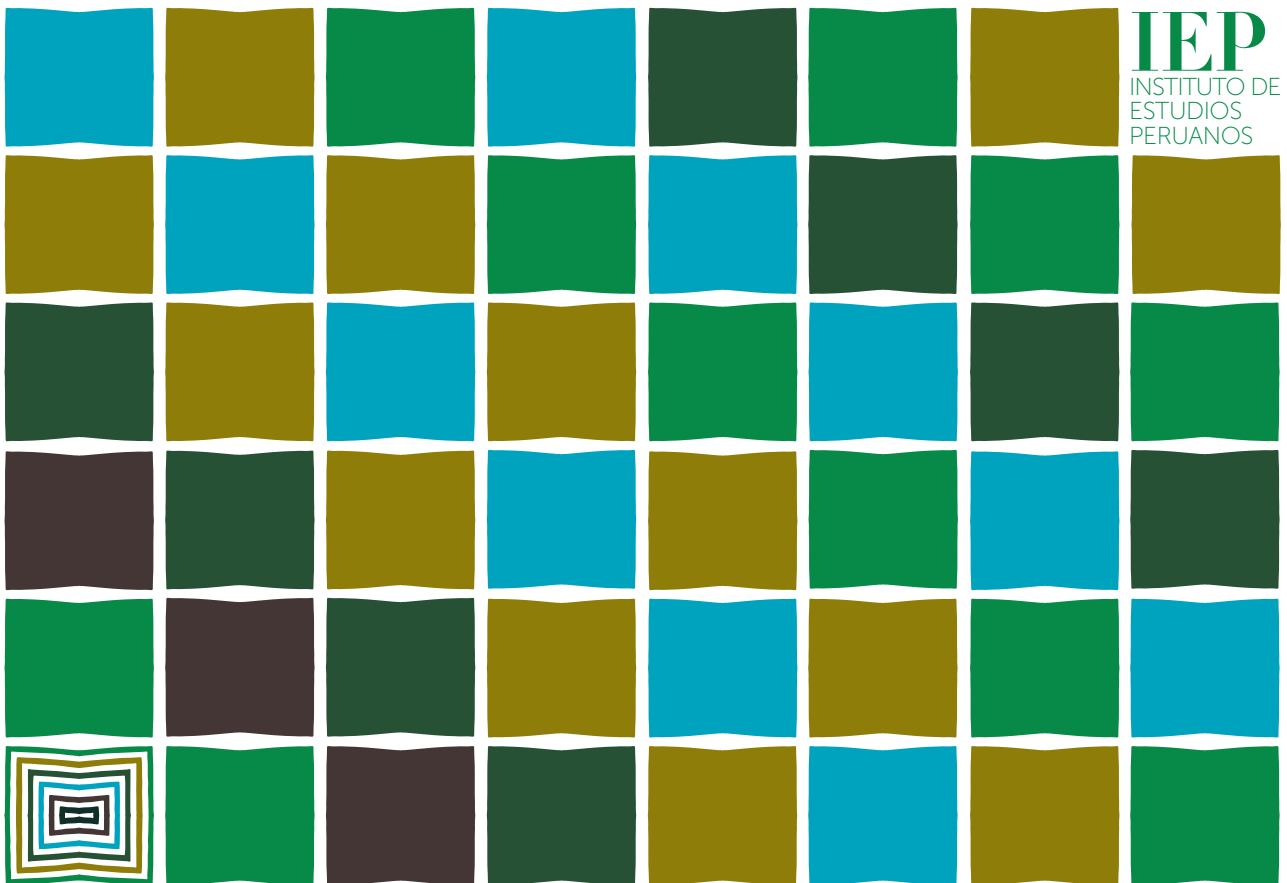


María Isabel Remy
Dynnik Asencios

LA OTRA CARA DE LA LUNA: PARTICIPACIÓN CONFLICTIVA EN SOCIEDADES RURALES



María Isabel Remy
Dynnik Asencios

LA OTRA CARA DE LA LUNA: PARTICIPACIÓN CONFLICTIVA EN SOCIEDADES RURALES

Documento de Trabajo N.º 290

Este documento es resultado de la convocatoria interna para publicación de Documentos de Trabajo, realizada por la Dirección de Investigaciones del IEP entre mayo y agosto de 2022.

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 15072
Central telefónica: (51-1) 200-8500
Web: <www.iep.org.pe>

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
<<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/9>>

ISBN: 978-612-326-194-8
Depósito legal: 2022-11586

Primera edición digital: Lima, noviembre de 2022

Documento de Trabajo 290 (ISSN 1222-0356)
Serie: Sociología y Política, 55

Corrección: Oscar Carrasco
Diagramación: Erick Ragas
Registros: Yisleny López
Coordinación editorial: Dirección de Investigaciones del IEP & Odín del Pozo

Remy, María Isabel

La otra cara de la luna: participación conflictiva en sociedades rurales / María Isabel Remy y Dynnik Asencios. Lima, IEP, 2022. (Documento de Trabajo, 290. Sociología y Política, 55)

WD/05.01.01/SP/55

1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA; 2. REVOCATORIA DE MANDATO 3. GOBIERNOS LOCALES;
4. GOBIERNOS REGIONALES; 5. POLÍTICA; 6. DEMOCRACIA; 7. CONFLICTOS SOCIALES; 8. HUANCVELICA;
9. PERÚ



Prólogo.....	5
I. El marco: nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad.....	8
II. El caso Nuevo Occoro: todas las participaciones y todos los conflictos	22
III. A manera de conclusión.....	33
Bibliografía.....	36
Anexo 1.....	39



Desde la década de los ochenta y tras las decadencias de los estados de bienestar y el auge de la democracia de audiencias¹ en los países occidentales, gran parte de ellos entraron en la fase de “crisis de representación”. En Latinoamérica se hizo frente a esta situación mediante diversas reformas constitucionales —sobre todo a partir de la década de los noventa—, entre ellas la incorporación de la revocatoria del mandato como un mecanismo de participación ciudadana y control popular en los asuntos de política pública, en un contexto de pérdida de legitimidad de los mandatarios, con el objetivo de abrir nuevos espacios para el consenso social y político (Eberhardt, 2019).

Diferentes países latinoamericanos fueron incorporando el mecanismo de revocatoria en sus constituciones². Venezuela, Bolivia y Ecuador lo incluyeron para todos los cargos, incluido el mandato presidencial, mientras que en Colombia, Panamá y el Perú alcanzaba a quienes ejercen cargos locales y provinciales, además de los diputados en Panamá y las autoridades regionales para el caso peruano (Welp y Serdült, 2012; Eberhardt, 2019).

La malversación de fondos, el incumplimiento del presupuesto participativo, la ausencia permanente del distrito, la inmoralidad administrativa, los malos manejos

1. Veáse, Manin (1998) y Annunziata (2019).

2. Cabe señalar que uno de los primeros países en Latinoamérica en incorporar la revocatoria fue Uruguay en 1967; en Colombia el mecanismo fue insertado en la Constitución en 1991; en el Perú, en 1993; en Ecuador, en 1997; en Venezuela, en 1999; y en Bolivia, en el 2007 (Welp & Serdült, 2012).

del programa del vaso de leche, el nepotismo, la no rendición de cuentas, el no residir en el distrito y el abandono de obras se establecieron como causales para la revocatoria. Para activar el proceso se requería del 25 % de los electores; y para su aprobación, la mitad más uno de los votos válidamente emitidos, siempre que se hubiera contado con la participación del 50 % de los electores hábiles del padrón. El porcentaje de firmas requeridas explicaría la facilidad con la que se llevaron a cabo procesos de revocatoria en distritos pequeños, principalmente, o en circunscripciones donde los partidos políticos de oposición se encontraban mejor posicionados para hacerlo, como fue el caso de regiones y provincias.

Con el proceso de descentralización iniciado en el Perú en 2002, se establecieron otros mecanismos de participación ciudadana, tales como la obligación de los Gobiernos regionales y locales de llevar a cabo sus planes de desarrollo de forma participativa, la implementación de procesos de presupuesto participativo cada año y la realización de sesiones de rendición de cuentas. El único mecanismo de participación con resultados definitivos fue la revocatoria de autoridades locales y regionales, en tanto los presupuestos participativos y los planes de desarrollo concertados resultaron de cumplimiento discrecional por parte de alcaldes y gobernadores. Así, la población podía ser movilizada por su alcalde para tomar parte en la elaboración de un presupuesto de incierta eficacia, pero también por los enemigos del alcalde con la finalidad de revocarlo.

Desde la incorporación del mecanismo en la Constitución de 1993 hasta el 2013, en el Perú se han llevado a cabo 5304 procesos de revocatoria en las diez convocatorias realizadas, en las cuales fueron revocadas 1749 autoridades (JNE, 2017). El Perú se convirtió, de esta manera, en el país de la región que más utilizó la revocatoria de mandato³. Lo que han demostrado la mayoría de los procesos efectuados, sin embargo, es que las razones de fondo estuvieron más bien vinculadas a la lucha por el poder antes que a la mejora de la calidad institucional (Welp y Serdült, 2012).

Asimismo, hasta el 2013, las regiones de Lima, Áncash, Cajamarca, Puno, Ayacucho, Arequipa y Huancavelica eran las que sumaban el mayor número de autoridades revocadas con un total de 217, 214, 153, 142, 120 y 110, respectivamente (JNE, 2017).

En julio de 2005⁴ se llevó a cabo la consulta popular de revocatoria en Nuevo Occoro, distrito de la provincia de Huancavelica. Este proceso tuvo lugar después de varios incidentes con dirigentes comunales y en un ambiente de conflictividad que se había iniciado el año anterior, cuando un sector de la población mostró su disconformidad con el informe económico presentado por el alcalde. Esto motivó la creación de una comisión revisora integrada por representantes de diferentes anexos del distrito⁵. Sin embargo, ante las supuestas negativas de la Municipalidad de entregar los documentos originales que sustentaban el informe económico, la población decidió activar la revocatoria de mandato contra el alcalde y todos sus

3. De 1997 a 2013, de las 1790 autoridades revocadas el 79,25% fueron regidores distritales; el 17,13%, alcaldes distritales; el 3,33%, regidores provinciales; y el 0,29%, alcaldes provinciales (JNE, 2017).

4. Hasta fines de 2005 se llevaron a cabo dos consultas populares de revocatoria a nivel nacional, sometiendo a 94 autoridades a dicho proceso. De este total, 53 fueron revocadas (JNE, 2017).

5. Véanse reportes n.º 15, n.º 16 y n.º 17 (Defensoría del Pueblo, 2005).

regidores. Finalmente, todas las autoridades del municipio fueron revocadas a los dos años y medio de iniciada su gestión, e inmediatamente el JNE los reemplazó con los accesitarios (de los que nadie esperaba que ocuparan ningún cargo) y luego, de manera provisional, con nuevas autoridades elegidas para terminar el periodo⁶.

¿Quiénes eran las autoridades que habían sido revocadas? ¿De dónde provenían y a quiénes representaban? ¿Quiénes llevaron adelante el proceso de revocatoria y cómo se desarrolló este? ¿Cuáles fueron los motivos de fondo que motivaron la salida de las autoridades? Estas son algunas de las preguntas que se trata de responder en el presente documento de trabajo, que explora en los actores y las razones locales para realizar un proceso que, como hemos dicho, se repitió en cientos de localidades y que en 2017 fue modificado para desincentivarlo. Hoy son pocos los distritos donde se realizan procesos de revocatoria. El presente documento, elaborado por los autores en 2007, poco tiempo después de producido el caso, busca dar luces sobre esa micropolítica local en territorios rurales y aportar a un debate sobre las condiciones en las que la población se apropia de mecanismos de la democracia directa, sin que los de democracia representativa sean satisfactorios.

6. A través de la Resolución N.º 208-2005 (Defensoría, 2005).



El marco: nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad

Un país devastado

El Perú de inicios de los años noventa era un país devastado. No solo a causa de un conflicto armado interno que llevaba ya diez años y había cobrado algunas decenas de miles de vidas, además de destruir activos públicos y privados de todo nivel social —desde torres de alta tensión y grandes locales bancarios hasta humildes viviendas campesinas—, sino también por la crisis final de un modelo económico y un sistema de relaciones Estado-sociedad que había empezado a montarse desde los años cincuenta, caracterizado por políticas de protección industrial y ampliación del mercado interior, así como por una decisiva intervención del Estado en la economía.

En casi medio siglo esta preeminencia del Estado como conductor de la economía y redistribuidor selectivo, definiendo los términos de la modernización económica y social (industrialización, urbanización, reforma agraria, integración vial) del país, había generado un aparato industrial protegido por aranceles, exoneraciones tributarias y subsidios que a fines de los ochenta se venía abajo entre quiebras generalizadas y masivo desempleo. A esto se sumaba un enorme aparato público imposible de sostener, dado el bajo nivel de tributación que el proteccionismo industrial implicaba y los altos subsidios a los servicios que producía, asociados a la necesidad de satisfacer demandas sociales e impulsar el consumo⁷. El sistema de

7. Refiriéndose a la “matriz estado-céntrica” característica de América Latina, Cavarozzi y Casullo (2003, 11, infra) señalan que su rasgo central no fue solo un elevado dirigismo estatal; “más bien la especificidad latinoamericana tuvo que ver con

partidos políticos y el sistema de representación social (organizaciones, gremios) que se había ido montando también desde los años cincuenta se hallaba vinculado con este tipo de economía protegida y de Estado populista en el cual se negociaban privilegios.

El final de la década del ochenta, entre terrorismo, hiperinflación, conflictos sociales, corrupción estatal, destrucción de cooperativas agrarias, quiebra generalizada de industrias y servicios públicos y privados, etc., dejaba el país económica, social y políticamente devastado. La elección de un *outsider*, Alberto Fujimori, en las elecciones de mayo de 1990 fue la expresión política del generalizado descontento popular con el estado del país y, particularmente, con su conducción a cargo de unos partidos políticos que desde el Ejecutivo y el Congreso solo habían profundizado la crisis.

El programa⁸ de Fujimori —que incluía un radical ajuste de precios por eliminación de subsidios, la privatización de empresas públicas, la apertura incondicional de la economía al mercado mundial y a capitales transnacionales, así como un autogolpe de Estado con el consiguiente el cierre del Parlamento y la convocatoria a un “Congreso Constituyente Democrático”, que elaboró una nueva Constitución Política— significó la construcción completa de un nuevo modelo, liberal en lo económico, autoritario en lo político y de clientelas, financiadas como “políticas sociales” o fondos “de alivio a la pobreza” con parte de los recursos de la privatización de empresas públicas (el resto fue aparentemente sustraído hacia cuentas privadas) en una sociedad crecientemente empobrecida y fragmentada.

Esta reforma profunda (o contrarreforma) tuvo varios soportes sociales. En primer lugar, una amplia mayoría de población empobrecida, tanto en los espacios urbano-populares como en los rurales, particularmente aquellos muy pobres, afectados por la violencia política, dispuesta a entregar adhesión política a cambio de recursos públicos. Otro sector fundamental fue el empresariado transnacionalizado (grandes bancos, sectores mineros), incrementado por las privatizaciones de empresas estatales y servicios públicos (telefonía, explotación de petróleo y minas), que sustituía al desaparecido empresariado industrial anteriormente protegido. Soporte de la reforma fue también la banca multilateral (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo), que encontró el espacio para la implementación completa de un programa neoliberal —asesorado y controlado por ellos mismos— que aseguraba, además, el pago puntual de la deuda externa. Finalmente, otro punto de apoyo fue el Ejército, que pasó a contar con mayor libertad de actuación frente a la subversión, cuyos altos mandos fueron vinculados con los oscuros negocios del nuevo régimen.

La interrupción del tercer mandato de Fujimori fue procesada en una mesa de concertación integrada por los partidos políticos representados en el Congreso

el hecho de que la política en sí se organizó primordialmente en torno a las acciones del Estado. Estas acciones dejaron filtrar fuertes elementos democratizantes, a menudo a través de formas electorales o de las relaciones directas con los líderes. Ello no obstó a que el Ejecutivo tendiera a actuar de manera discrecional y jerárquica”. Según los autores, esta centralidad estatal-ejecutiva estuvo claramente relacionada con la debilidad del parlamento y del sistema de partidos.

8. Utilizamos el término *programa* más en un sentido de balance de un conjunto de políticas que resultaron muy coherentes, que en el sentido de un plan elaborado anticipadamente.

—desprestigiados por su convivencia con el régimen— y los que acababan de competir en las elecciones del 2000, además de representantes de organizaciones laborales, empresariales y no gubernamentales, en el contexto de una intensa movilización social contra el fraude electoral y la evidente corrupción. Produjo finalmente un Gobierno de Transición, que asumió la tarea de convocar nuevas elecciones e iniciar el desmontaje del sistema de clientelas políticas, sustento sólido del régimen anterior.

Recordar en pocos párrafos algunas líneas gruesas de un proceso tan complejo y objeto de algunos estudios muy consistentes⁹ busca solo resaltar el telón de fondo en el cual, desde diferentes actores sociales y opciones políticas, y con muy diversos contenidos y objetivos, se plantea en el Perú y se ha llevado a la práctica de maneras diversas, a lo largo de poco más de una década, la cuestión de construir un nuevo patrón de relaciones entre el Estado y la sociedad.

Diversas opciones

La construcción de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad se ha ido procesando desde varias opciones. En la década de los noventa, en el contexto de un creciente autoritarismo, el fujimorismo desarrolló una apuesta institucional y una apuesta fáctica. La apuesta institucional fue la participación ciudadana a través de mecanismos de democracia directa definidos en la nueva Constitución y en la ley 26300 —Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos—, ambas promulgadas en 1993 y vigentes en la actualidad. La apuesta fáctica, realmente existente, se basaba más bien en el paulatino montaje de mecanismos de clientela política.

En los mismos años, aunque con algunos antecedentes puntuales, la pequeña oposición política al fujimorismo desde los gobiernos locales más o menos cercanos a lo que había sido la Izquierda Unida intentó otra solución, institucional: apostar por una versión alternativa —decisión tomada por iniciativa de los propios alcaldes— de participación ciudadana como opción corporativa o neocorporativa. Esto significaba incorporar a las organizaciones representativas de los sectores populares en la toma de decisiones del Gobierno local, particularmente en sus planes y presupuestos¹⁰.

En los 2000, bajo los gobiernos de Paniagua y Toledo, se esperaba que, junto con mantener los derechos de democracia directa, las relaciones Estado-sociedad transitaran por las vías institucionales neocorporativas de consejos (o mesas o foros) de concertación desde el nivel nacional hasta el local. Sin embargo, a diferencia de la versión generada en los municipios, se trataba ahora de mecanismos de participación desprovistos de la carga representativa de las organizaciones populares;

9. Solo sobre el fujimorismo hay varios libros imprescindibles: las elecciones de 1990 fueron bien analizadas por Degregori y Grompone 1991; para entender bien la vinculación entre el modelo económico y el modelo político, ver Schuldt 1994 y Durand 2005, específicamente sobre los vínculos del Gobierno con el empresariado; el régimen político fujimorista fue objeto de un temprano análisis por Grompone y Mejía 1996, y un libro de muy reciente publicación: Murakami 2007.

10. Para la discusión de mecanismos de participación ciudadana como nuevos corporativismos, ver Remy 2007. Sobre las experiencias de participación en Gobiernos locales antes de la legislación de 2003 —las experiencias que podemos llamar “autogeneradas”—, hay múltiples sistematizaciones, pero pocos estudios. Uno de los más agudos es Landa 2004.

es decir, una versión más elitista de la participación. Estos consejos de concertación debían sustituir por la vía institucional las relaciones de clientela que el fujimorismo había montado para vincularse con sectores populares y que la transición democrática eliminaba¹¹. No fueron, al parecer, suficientes y, por fuera de este ordenamiento institucional, diversos sectores de la sociedad emprendieron otro camino, fáctico, de relación con el Estado: el conflicto.

El Perú de los 2000 parece simultáneamente recargado de participación y de conflicto. En las páginas siguientes analizaremos esta situación a través de un caso en el que todas las modalidades (participación neocorporativa limitada, democracia directa, clientela y conflicto) confluyen. La idea es explorar sus relaciones y proponer una discusión sobre las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad en el Perú.

Nuestra mirada será rural. Los Gobiernos locales del espacio rural o de pequeños distritos del interior —donde se habían enraizado relaciones de clientela política—, ante las múltiples demandas por necesidades insatisfechas, debían responder implementando los nuevos mecanismos de participación sin perder eficacia y cumplir, además, con todas las tradicionales funciones municipales; para ello contaban, sin embargo, con muy limitados recursos profesionales y técnicos, o bien disponían de estos solo cuando se los proporcionaba alguna ONG. Dichos espacios locales, asimismo, eran prácticamente los únicos donde resultaba posible aplicar los mecanismos de democracia directa, como la revocatoria de alcaldes, dado el pequeño número de pobladores de cada unidad territorial.

Pero también los espacios rurales han sido el escenario de múltiples conflictos que han movilizado a grupos de ciudadanos contra sus alcaldes en acciones colectivas relativamente violentas. El conflicto local que inició en abril de 2004 un ciclo de protestas locales —o que hizo evidente que este tipo de conflictividad local estaba surgiendo— fue el que protagonizaron las parcialidades de Ilave (Puno) contra su alcalde, y en medio del cual este, sospechoso de corrupción o de no actuar como el pueblo quería, fue asesinado. Algunos cientos de otros casos se han sucedido desde entonces (aunque sin el dramático desenlace de Ilave). En el presente trabajo analizaremos uno de estos conflictos: el del distrito de Nuevo Occoro en Huancavelica, zona de pobreza extrema, seriamente afectada durante la violencia política, espacio de clientelismo político fujimorista, donde se llevó adelante una exitosa consulta de revocatoria contra el alcalde, precisamente reconocido por intentar llevar adelante procesos participativos municipales. Todo junto.

Antes de introducirnos en esta sociedad rural, abandonando el espacio patricio de la participación capitalina autoasumida como nacional, entremos a definir brevemente este conjunto de modalidades de relación Estado-sociedad que veremos conflictivamente combinarse en Nuevo Occoro. Este no es, por cierto, el único caso de un alcalde participativo que termina revocado al interior de un conflicto. Casos semejantes empezaron a estudiarse en el marco del análisis de los nuevos

11. Eliminaba por principio democrático, o porque no podía mantenerlas. Ni el Gobierno de Transición del presidente Paniagua ni el gobierno de Toledo tenían capacidad de establecer vínculos fuertes con sectores populares, ni contaban con operadores políticos confiables y eficaces.

conflictos rurales¹²; se trata de esfuerzos por comprender, más allá de apreciaciones normativas sobre las buenas políticas o relatos de *good practices*, la nueva realidad política en el ámbito rural, que conflictiva y dificultosamente se construye, ahora más que nunca, sin partidos ni nexos políticos con las dinámicas urbanas y nacionales.

Un nuevo montaje institucional: alcaldes asediados

La cuestión de la participación ciudadana, es decir, de la producción de marcos institucionales para el desarrollo de relaciones entre el Estado y la sociedad no mediadas por los partidos políticos, define dos modalidades que han sido objeto de sendas leyes.

La primera otorga derechos a los ciudadanos para tomar iniciativas en el campo de la política. Se trata de los mecanismos de democracia directa, definidos por la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, promulgada en 1993 por el Congreso de influencia fujimorista. En otro trabajo (Remy 2005) se han explorado las razones por las cuales la mayoría de estos derechos, particularmente los de iniciativa legislativa o constitucional, de referéndum, de demanda de rendición de cuentas y de destitución de funcionarios, a pesar de su contundencia, prácticamente no se han ejercido¹³. El único derecho que sí se ejerce es el de revocatoria de autoridades electas. La ley solo lo permite en los casos de autoridades regionales (presidentes y consejeros regionales) y locales (alcaldes y regidores). Quedan fuera del alcance del derecho de revocatoria los congresistas nacionales y el presidente de la República. Además, en la medida en que una consulta de revocatoria requiere ser solicitada por el 25 % de los votantes de una circunscripción, el ejercicio de este derecho queda frecuentemente restringido a pequeñas circunscripciones electorales, lejos, por lo general, de las ciudades, grandes o medianas. Suele ser un derecho que ejercen pequeños distritos rurales¹⁴.

La segunda define obligaciones del Estado: una serie de normas de diferente nivel, salpicadas entre leyes orgánicas, resoluciones supremas, decretos supremos, etc., obliga a las autoridades o funcionarios a convocar consejos consultivos o de concertación para la definición de sus planes, y políticas (con frecuencia, las de mediano y largo plazo). Tales consejos estarán formados por organizaciones de la sociedad civil, sean estas elegidas para tal fin o cooptadas por el Estado

-
12. Juan Luis Dammert, por ejemplo, prepara actualmente un estudio sobre un caso muy semejante en Pucará (Puno). Romeo Grompone y Martín Tanaka preparan un volumen sobre varios tipos de conflictos rurales, próximo a aparecer.
 13. Los mecanismos son contundentes: si se presenta el número de firmas de apoyo que establece la ley, el Jurado Nacional de Elecciones está obligado, por ejemplo, a convocar el referéndum solicitado por los ciudadanos; o bien el Ejecutivo queda en la obligación de destituir al funcionario indeseable. La cuestión es que la cantidad de firmas de respaldo que se requiere es enorme, y esto significa que solo se pueden aplicar si hubiera alguien dispuesto a enfrentar los altos costos (campañas mediáticas, recolectores de firmas, padrones, movilidad, etc.) que involucran, y si el tema suscita consensos suficientemente amplios o se ha realizado el esfuerzo costoso de construirlos. Ver Remy 2005, especialmente 34-40.
 14. Si bien la ley que reconoce el derecho de revocatoria fue promulgada en 1993, la primera consulta, la única bajo el fujimorismo, se convocó en 1997. Después han existido otras convocatorias en 2001, 2004 y 2005. En total, tres provincias y cerca de 400 distritos han tenido alguna vez una consulta de revocatoria; ninguna se ha producido en una región: conforme la circunscripción abarca mayor territorio y población, el mínimo de 25 % de firmas de respaldo se hace más difícil de conseguir. Ver Remy 2005, 41-51.

o, finalmente, integrados por “personalidades” invitadas. Solo en los casos de los Gobiernos regionales y locales, la participación se define por elección¹⁵. Para el Poder Ejecutivo central se reserva la discrecionalidad de construir la lista de organizaciones o “personalidades” que la autoridad decide cooptar.

Los presidentes regionales y los alcaldes están también obligados a convocar procesos de elaboración participativa de sus presupuestos. La Ley Marco del Presupuesto Participativo N.º 28056, promulgada en julio de 2003, define la obligación que tienen (exclusiva de ellos, puesto que ningún órgano del Ejecutivo central la posee) de convocar a las organizaciones de la sociedad civil regional o local para concertar las prioridades del presupuesto de inversión del año y proponer los proyectos según sus necesidades. Así, cada año 26 gobiernos regionales, 195 gobiernos provinciales y 1636 gobiernos distritales desarrollan simultáneamente procesos de presupuesto participativo. Organizar todo el montaje de elaboración participativa del presupuesto en 1857 órganos de gobierno, incluyendo unos de otros, significó para el Ejecutivo y el Congreso el mínimo esfuerzo de dictar una ley, sin considerar ni la complejidad de su aplicación ni sus consecuencias, y ver cómo todos se desenvolverían para implementarla.

La ley se limita a definir lo que resulta menos necesario, vista la enorme variedad de situaciones, territorios, niveles educativos, disponibilidades técnicas y composiciones sociales contenidas en los Gobiernos descentralizados: un único y engorroso proceso de “fases” sucesivas a lo largo de casi seis meses¹⁶. Establece, además, valores, una adecuación casi imposible con unos planes de desarrollo concertados, así como un sistema de vigilancia; todo ello con mucha precisión, lo que encasilla un proceso que requeriría más bien de la iniciativa de los Gobiernos y las sociedades locales para adaptarlo a sus particularidades.

Sin embargo, esta ley reglamentarista en el procedimiento elude legislar sobre lo único que en realidad requeriría ser materia de una norma legal: qué hacer con los resultados del proceso, algo que hubiera requerido claridad en los mecanismos de representación de los delegados. Efectivamente, lo que se norma —y que toma más de medio año— no es una suerte de asamblea de delegados de la sociedad a cargo de aprobar el presupuesto de su municipalidad, sino un procedimiento “propositivo”, porque el Concejo Municipal continúa siendo el órgano que, al final, aprueba el presupuesto; y este, a su vez, pasará una revisión del Ministerio de Economía y Finanzas para ser integrado en el Presupuesto General de la República, que será aprobado por el Congreso de la República. El proceso existe; formalmente,

15. Se trata de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL), formados por las autoridades elegidas y una representación de la sociedad civil equivalente al 40 % del número de autoridades. La elección de representantes de estos representantes no es una elección universal. El conjunto de organizaciones de la sociedad civil que desean participar en el CCR o CCL de determinada jurisdicción se inscriben en un padrón *ad hoc* y se constituyen en una suerte de colegio electoral, de entre cuyos miembros son elegidos los representantes al Consejo.

16. El artículo 6 de la ley 28056 establece que “El proceso participativo tiene las siguientes fases: 1. Identificación de los agentes participantes; 2. Capacitación a los agentes participantes de las instancias del presupuesto participativo; 3. Desarrollo de talleres de trabajo; 4. Evaluación técnica de prioridades; 5. Formalización de los acuerdos; 6. Rendición de cuentas; 7. Otros que acuerde la instancia participativa.

no define nada, pero existe, moviliza personas, genera expectativas y también no pocas tensiones¹⁷.

La gestión política de este tipo de procesos no es fácil. Habría que considerar, además, que las normas que rigen los procesos electorales municipales han ido reduciendo progresivamente las exigencias para la inscripción de organizaciones políticas que compiten en las elecciones municipales. Hoy basta recabar un número de firmas equivalente al 1 % de los ciudadanos que votaron en la elección anterior, y ningún requisito más, para intentar una candidatura a la alcaldía. En el contexto de crisis del sistema de partidos políticos, esta facilidad para inscribir listas hace que las competencias electorales se definan entre un gran número de candidatos, lo que pulveriza el voto en muchas opciones con pequeños porcentajes, de ahí que resulten electos alcaldes con escasa votación. Por otro lado, nadie se ve en la necesidad hacer alianzas ni de resolver conflictos antes de ir a una elección (incluso, hay organizaciones sociales que se dividen e impulsan tantas listas como líderes en conflicto por tratar de ser alcaldes). Dado lo fácil que resulta inscribir listas, los conflictos en la sociedad pasan directamente a la política y allí siguen desarrollándose, con prácticas que excluyen a quienes perdieron, los cuales, mayoritarios, buscan deslegitimar al alcalde.

En esta suerte de lotería electoral, los alcaldes así elegidos, sin exigencias de contar con organizaciones políticas de soporte, con votación mínima y como expresión en muchos casos de conflictos no resueltos en la sociedad, logran una inmediata mayoría absoluta en el Concejo Municipal; por lo tanto, en el ejercicio de su función, no quedan tampoco obligados a concertar con sus cercanos oponentes para tomar decisiones. Se gana o se desaparece. Esta enorme concentración de decisión en el ganador es también tentadora para la propia lista de regidores que ingresa con el alcalde. En organizaciones políticas independientes, precarias, altamente personalizadas, sin destino político para los segundos, más de un teniente alcalde promueve la vacancia del titular y encuentra posibles nuevas alianzas entre quienes por muy poco —es decir, con cierta capacidad de audiencia en la población— quedaron fuera. Desde esta precariedad, deben organizarse complejos procesos participativos.

En muchos casos, la gestión política local deviene en un campo minado.

Clientela y conflicto

Pero las relaciones Estado-sociedad no transcurren solamente, como hemos dicho, por los marcos institucionalizados por las leyes. En las sociedades rurales, también conflicto y clientela resultan, por momentos, modos de relación que con frecuencia marcan la interacción con las autoridades.

17. Grompone 2006 analiza casos de presupuesto participativo municipal y pone de relieve varias de sus dificultades.

Si bien en la mayor parte del siglo XX el conflicto rural fue principalmente sectorial (agrario, campesino)¹⁸, los conflictos en las sociedades rurales en los últimos años aparecen más bien locales y cuestionando directamente a las autoridades¹⁹. Efectivamente, un ciclo de protestas locales con estas características se inició en abril de 2004 cuando en el contexto de una lucha de diversos sectores, particularmente rurales, de la población del distrito de Ilave —capital de la provincia de El Collao, Puno—, que había tenido por casi un mes la ciudad tomada y la carretera y el puente binacional con Bolivia interrumpidos, el alcalde Cirilo Robles Colla Mamani fue asesinado ante las cámaras de la televisión²⁰. En el marco del terrible desenlace, expresivo de varios niveles de conflicto, entre los intentos del teniente alcalde de la provincia y de un sector de regidores del Concejo Provincial por declarar la vacancia del alcalde²¹, las protestas de las parcialidades rurales por la poca atención que prestaba la Municipalidad a las obras prioritarias y las sospechas de corrupción y de uso ilegal de los recursos públicos²², la Defensoría del Pueblo dio cuenta de otros 43 conflictos abiertos en ese mismo momento que enfrentaban a pobladores con autoridades municipales electas²³.

Si bien los conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo no son todos los que han sucedido (se reportan solo aquellos en los que dicha institución tiene algún nivel de intervención), es pertinente señalar que, en poco más de un año (entre abril 2004 y julio 2005), se dio cuenta de 98 conflictos locales, 69 de los cuales correspondían a este mismo patrón de conflicto entre sectores de la población y las autoridades municipales²⁴. Nuevo Occoro en Huancavelica, el caso que analizaremos más adelante, es uno de ellos. Con menor intensidad, estas protestas locales han continuado.

Este conjunto de casos de conflicto local, totalmente nuevo en el país, presenta algunas características que interesa resaltar.

La primera es que las acciones colectivas se sustentan casi exclusivamente en organizaciones locales, por lo general extremadamente precarias. Así, el conflicto aparece sin que una organización formal haya tramitado previamente la demanda o el descontento; en los casos de conflictos que “estallan” luego de algún trámite institucional previo, este fue realizado por alguna autoridad (el Concejo Municipal

18. Ver Remy 1990.

19. No es inútil recordar, con el Informe Final de la Comisión de la Verdad, que, al inicio de la violencia política, la consigna que convoca una temprana adhesión a Sendero Luminoso en las áreas rurales pobres, es la “destrucción del Estado”. Parte importante de sus víctimas al inicio, fueron precisamente los representantes locales del Estado: tenientes gobernadores, alcaldes y policías de las comisarías locales.

20. Sobre el caso Ilave, ver Pajuelo (2005) y Degregori (2004).

21. La solicitud de vacancia fue rechazada por el Jurado Nacional de Elecciones por ausencia de motivos legales.

22. Un desencadenante del conflicto fue que la población pedía la presencia de la Contraloría General de la República y la toma de la plaza de Armas era una suerte de “medida cautelar” para evitar que nadie, particularmente el cuestionado alcalde, entrara a la Municipalidad a retirar las supuestas evidencias de corrupción. La Contraloría no dio cabida en su cronograma a la investigación de Ilave, sino luego de que el alcalde fue asesinado. Y solo para constatar que no había habido ningún uso ilegal de los fondos.

23. La Defensoría del Pueblo, desde entonces, viene elaborando reportes mensuales de conflictos locales. Estos son accesibles desde su portal <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos.php>.

24. La información los reportes de la Defensoría del Pueblo fue sistematizada y analizada en Remy 2005a. Los párrafos siguientes se basan en ella.

o algunos regidores, por ejemplo), no por una organización autónoma. Sin organizaciones constituidas y, sobre todo, sin organizaciones que sean parte de redes nacionales o regionales, el único recurso para hacer “visible” la protesta y provocar alguna atención por parte de las autoridades ubicadas por encima de las municipales cuestionadas es el carácter altamente disruptivo y hasta violento de las acciones colectivas. La violencia deviene en un recurso “de atención” ante la ausencia de vínculos con organizaciones nacionales o partidos que funcionen como caja de resonancia. Esta se refuerza por el hecho de que, sin una organización formal con mandato de negociación de las alternativas de solución al problema que ocasiona el conflicto, lo que pueda conseguir la protesta, lo logrará si tiene fuerza para mantener la medida de lucha o radicalizarla “hasta las últimas consecuencias”. Éxito o derrota: no hay trámite ulterior previsible.

Aún asociados a esta debilidad organizativa, los conflictos resultan puntuales, sin nexos con otros y sin un tejido organizacional que permita su coordinación. Por esta razón, a pesar de que muchos tienen rasgos semejantes o expresan problemas comunes, no se elaboran como propuestas nacionales o autónomas de reforma institucional, sino como casos específicos. El Estado, por su parte, produce también respuestas *ad hoc*, es decir, no aplica ni modifica normas generales. Así, conflictos semejantes seguían “estallando” y recibiendo atención puntual, lo que sugería que el recurso a la acción colectiva era el camino para lograr alguna solución.

Un segundo rasgo es que el alto nivel de conflictividad se produce “entre prójimos”; no se enfrenta a una burocracia, a una élite empresarial poderosa y distante o a unos poderes anónimos, sino a autoridades cercanas, visibles, conocidas, con familias y vecinos en la zona. En estas condiciones, la alta disrupción —e incluso la violencia— podría sugerir que tras las razones explícitas del conflicto existen otras (enemistades, facciones) que alimentan el enfrentamiento²⁵, o bien que se trata de conflictos “sobrecargados” de otros condicionantes locales. Es bueno puntualizar que, en el único caso estudiado en profundidad —el más violento—, el caso del asesinato del alcalde de llave, los analistas han puesto en evidencia la enorme variedad de conflictos e intereses en conflicto detrás de lo que, sin su dramático desenlace, podría haber quedado registrado como un caso más de población descontenta exigiendo transparencia o disconforme con las prioridades del programa de obras de un alcalde²⁶.

25. No se trata de hacer comparaciones rápidas, pero revisando la alta conflictividad expresada en protestas locales que no parecen desarrollarse sobre cuestiones tan vitales (si el alcalde es corrupto o si la obra está bien hecha), es imposible no recordar la altísima conflictividad interna que se manifestó durante el periodo de violencia política en la década de los años ochenta. Además del Informe de la CVR, esta conflictividad interna se muestra bien en Theidon 2004.

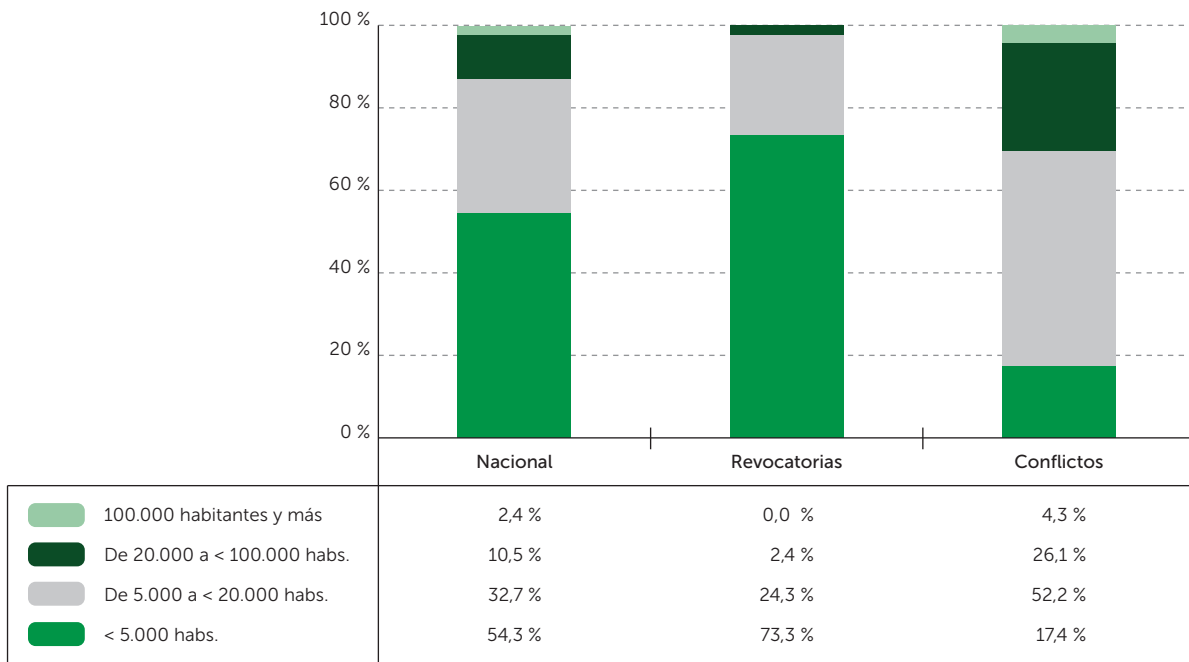
26. Particularmente Carlos Iván Degregori (2004) y Ramón Pajuelo (2005) remarcan los conflictos entre el alcalde y el teniente alcalde por las estrategias personales de carrera política, los de los ganaderos opuestos a la construcción de un camal, los de los centros poblados rurales descontentos por la falta de presupuestos y obras en sus zonas, los de tenientes gobernadores no respetados por el alcalde, además de otros de orden privado, y el contexto general de descontento de los campesinos por la falta de ingresos ocasionada en la persistente sequía. En un momento, “estratos” de diferentes conflictos se juntaron y se produjo la tragedia.

El tipo de localidades donde se procesan resulta interesante: alta ruralidad en más de 2/3 de ellas, 85 % en pobreza. A ello habría que agregar un elemento más, relativamente sorprendente: esto no ocurre en los distritos más pequeños del país, sino en circunscripciones territoriales de tamaño medio, es decir, relativamente más complejas.

La información es relevante si se compara el tipo de distritos en los que suceden conflictos con mayor frecuencia con aquel en el que se producen procesos de revocatoria.

Gráfico 1

TAMAÑO DE DISTRITOS: COMPARACIÓN ENTRE TOTAL NACIONAL, DISTRITOS EN REPORTES DE CONFLICTOS Y DISTRITOS EN REVOCATORIAS 2004-2005²⁷



Elaboración propia.

Efectivamente, el número de distritos pequeños en el país es muy grande. Según el último censo, el 54,3 % de los distritos tienen menos de 5000 personas (el 11,6 % cuentan con menos de 1000 habitantes en todo su ámbito). La distribución por tamaño de los distritos que tuvieron consultas de revocatorias en 2004 y 2005 tiene la misma forma que la nacional, aunque la frecuencia de distritos pequeños es notablemente mayor (73 %; de ellos, el 22,8 % fueron distritos con menos de 1000 habitantes); y no se registra ningún caso de consulta de revocatoria en los distritos más grandes.

27. La elaboración del gráfico es nuestra. El tamaño de distritos recoge la información del censo 2006; el número total de distritos es 1830. Para la columna de revocatorias, hemos considerado solo la lista de distritos de las consultas de revocatoria en los años 2004 y 2005, las que se producen contra los alcaldes elegidos para el periodo 2003-2006; el número total de distritos es 206. Para los conflictos, hemos incluido tanto los distritos como la población del distrito capital provincial en el caso de conflictos con autoridades provinciales (el número total es de 92). La inclusión de las provincias como "distrito capital" puede ser discutible, pero es ilustrativa; lo hemos hecho porque, en la mayoría de casos, parece efectivamente ser así: un conflicto protagonizado por la población de la ciudad capital y su directo entorno rural.

Los conflictos locales, por su parte, muestran una distribución completamente diferente. Con mucho mayor frecuencia se presentan en distritos medios (entre 5000 y 20.000 habitantes) e incluso en los relativamente grandes (entre 20.000 y 100.000 habitantes). Pocos casos involucran distritos pequeños (17,4 %; y ninguno se ha registrado en distritos de menos de 1000 habitantes). En este tamaño medio de circunscripciones, donde es más frecuente encontrar conflictos abiertos, es muy difícil que se logre el número de firmas necesario para solicitar una revocatoria, lo que probablemente desanima a los descontentos a emprender la tarea²⁸. Estrictamente, son conflictos sin desenlace institucional posible, o bien este resulta difícil y costoso.

Pero distritos de población más numerosa suelen también ser espacios más complejos, con intereses diversificados. En su tipología de niveles de complejidad, Martín Tanaka (2001) ubica estos espacios como de "complejidad institucional media"; ellos serían el ámbito privilegiado de surgimiento de *brokers* o "empresarios políticos": especialistas en organizar las relaciones entre los sectores más pobres y las agencias estatales ofertantes de recursos. En estos espacios intermedios de intereses diversos y de mediadores políticos con "carteras" de adherentes a negociar en las instancias de poder local o con quienes compiten por él, los consensos (incluso los necesarios para una revocatoria) son extremadamente difíciles. Este parece ser, en la mayoría de casos, el espacio de los conflictos locales: conflictos entre grupos, invocando intereses particulares, o en estrategias conflictivas y precarias alianzas de acceso a mecanismos de poder.

Pero ¿qué suscita este tipo de conflictividad rural, que tanto contrasta con la alta estabilidad del periodo fujimorista?

Una de las claves de la estabilidad del fujimorismo —junto con altos niveles de represión selectiva— fue, como hemos dicho, su capacidad para convertir en clientes a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. La aplicación del paquete de ajuste estructural fue seguida por el paulatino montaje de diversas agencias estatales para la gestión de políticas de alivio a la pobreza y la distribución de pequeños fondos para obras locales (Pronaa, Foncodes, Infes, PAR, Pronamachs, etc.).

Todas funcionaron con "mecanismos de participación ciudadana" que requerían la conformación de pequeñas organizaciones *ad hoc*, en muchos casos compitiendo entre sí por la obtención de los recursos. Es este montaje de agencias estatales lo que suscita, en condiciones de debilitamiento o desaparición de las organizaciones sociales de carácter sectorial y estructura territorial, la capa de *brokers* o intermediarios, en los términos de Tanaka (2001), hábiles para negociar con las diferentes oficinas públicas la canalización de recursos a sus bases. Conforme se consolidaban los rasgos autoritarios del régimen y lograba montarse una organización política sustentada en lealtades personales y el reparto de puestos

28. Aunque la proporción de distritos que inician procesos de recolección de firmas para revocar a su alcalde no es desdeñable. Disponemos de la lista de *kits* de revocatoria vendidos por la ONPE hasta el 12 de febrero de 2004 (la fecha final de entrega de padrones vencía el 16 de abril de 2004). A esa fecha, en 37 de 65 lugares que aparecen en los reportes de la Defensoría del Pueblo como cuestionando la gestión municipal, se habían adquirido *kits* de revocatoria; en 15 de ellos, se lograron las firmas necesarias para la realización de la consulta, que solo en tres logra un resultado positivo.

de trabajo (entre otras prebendas) en estas nuevas agencias a cargo de distribuir los recursos para el alivio a la pobreza, su instrumentalización para intercambiarlos por adhesión política construía —quizás por primera vez de manera completa en el país— un sistema de clientelas: un aparato estatal fuertemente centralizado, una estructura de distribución de cargos públicos con base en lealtades personales, una red de intermediarios políticos en la sociedad y una población empobrecida y fragmentada en microorganizaciones que gestionaban su posición subalterna sin pretensión de autonomía o independencia política.

Un rasgo particular de este montaje político fue la diversidad de ofertas de recursos y agencias organizada por el Estado. No se trata de una estructura piramidal a la mexicana, donde la gestión del sistema de clientela es encomendada a una estructura territorial de autoridades, sino de la creación de múltiples oficinas —que eventualmente también competían entre sí— en dependencia directa de diferentes ministerios en la capital. Según Díez (1999), esta diversidad de ofertas estatales y de *brokers* sociales restaría estabilidad a este sistema de clientela, pues los rasgos de previsibilidad y confianza serían relativamente más débiles en la medida en que “tendríamos patronos y clientes buscándose unos a otros bajo el sello de la oportunidad y la desconfianza mutuas”. En la cima de la estructura, sin sombras ni competencia, el presidente: Fujimori, el que otorga dones y prebendas.

La interrupción del tercer mandato de Fujimori y la organización de un gobierno de transición de firmes convicciones democráticas y sin aparato político resquebrajaron el sistema. La decisión de volver a emprender el camino de la descentralización en el país y varias de sus medidas “anticlientela”, como la temprana entrega de fondos y programas de alivio a la pobreza a los Gobiernos locales, lo liquidó como aparato nacional, y los espacios locales quedaron sujetos a sus propias dinámicas.

Así, lo que antes era una diversidad de agencias para negociar adhesiones tiende a convertirse en un único ofertante: el alcalde, democráticamente electo. A partir de allí, hay varios caminos posibles. El que se siga depende en mucho de las decisiones del alcalde y de su propia estrategia de gobierno, de la relación con su Concejo Municipal, de la consistencia de su aparato político y de las condiciones del entorno social.

Los casos más estimulantes, que alimentan con frecuencia textos ejemplificadores sobre el buen gobierno, son los de las municipalidades articuladas en la Red de Municipalidades Rurales del Perú (Remurpe). Ellas buscan sacar adelante estrategias de gobierno local participativo, llevando a su límite —o incluso forzando— los marcos simultáneamente restrictivos y ambiguos de la nueva legislación²⁹ hasta construir asambleas de delegados amplias, organizadas por zonas o sectores, en procesos de elaboración de las propuestas para el presupuesto desde las bases, con transparencia respecto de los criterios de priorización de obras y los precisos topes presupuestales que le corresponden a cada sector. Los procesos son costosos y requieren movilizar aparatos políticos locales para promover las organizaciones y resolver eventuales conflictos; en muchos casos, cuentan con

29. Algunos de los alcaldes de Remurpe organizaron procesos participativos antes de que estos fueran declarados obligatorios por la ley.

el apoyo técnico de organizaciones no gubernamentales o han logrado, por lo general después de ocupar el puesto por más de un periodo, calificar, reorganizar o depurar la burocracia municipal. La red proporciona información, modelos de acción, asesoría, etc³⁰.

Pero en la mayoría de municipios rurales, particularmente en las regiones más pobres —donde a las desigualdades socioeconómicas se suman con frecuencia clivajes étnicos, alcaldes que son elegidos en esta especie de lotería electoral, con débiles aparatos políticos—, las estrategias de la micropolítica local son extremadamente complicadas. Una primera reacción de los alcaldes es intentar recomponer una relación de clientela; al ser prácticamente los únicos ofertantes de recursos, tratan de utilizar los fondos públicos para asegurarse una reelección o de negociar estabilidad con dirigentes de pequeñas organizaciones, comunidades o parcialidades a cambio de pequeñas prebendas, obras y recursos. Habría que recordar que, en condiciones de pobreza extrema, las obras municipales constituyen una de las poquísimas opciones para obtener trabajo asalariado. En muchos lugares, por ejemplo, los alcaldes negocian con dirigentes de comunidades la cuota de “jornales” que le toca a cada comunidad; en esos términos, muchas veces la población rural acepta con gusto el gasto municipal en grandes obras en el pueblo capital. En ausencia de estos acuerdos, las obras capitalinas suelen ser altamente cuestionadas y el alcalde acusado de “centralismo”³¹.

Sin embargo, desde 2003 el conjunto de mecanismos de participación ciudadana que mencionamos antes impide o dificulta el uso discrecional de los fondos públicos o, cuando menos, crea el espacio para exigir lo contrario o para disputar liderazgo invocando nuevos derechos. La obligación de los alcaldes de presentar “rendiciones de cuentas” por lo menos una vez al año en asambleas públicas, presente en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, puede resultar, por ejemplo, un terreno de conflicto. En municipios divididos en facciones o con disputas por el liderazgo local es extremadamente difícil llevar a cabo ante cientos de personas una precisa demostración de manejo pulcro de los recursos sustentada en documentos contables³².

30. Pero ni aún sus miembros están totalmente exentos de enfrentar conflictos, pedidos de vacancia y revocatorias. En la consulta de revocatoria de 2005 fueron revocados el alcalde de Nuevo Occoro, que veremos luego, y el alcalde de Crucero, en Carabaya (Puno), ambos miembros de Remurpe.

31. Degregori, Coronel y del Pino (1998), en su estudio sobre Gobiernos locales, evocan la situación en la década del sesenta, cuando los indígenas, representados por su alcalde vara, eran convocados por el cabildo del pueblo como mano de obra para la realización de obras públicas. Casi medio siglo después, con procesos de democratización intensos y luchas campesinas, reencontramos imágenes semejantes, solo que ahora sin alcalde vara y con jornal mínimo.

32. El conflicto en Ilave, que termina con el asesinato del alcalde, comienza precisamente en una sesión de “rendición de cuentas”. Con los dos alcaldes revocados que referimos en una nota anterior (infra 24) sucede lo mismo: los enemigos políticos, que asisten con “sus” bases, atacan al alcalde por malversación de fondos y producen una desconfianza que es muy difícil de levantar. Por otro lado, en la medida en que la Ley Orgánica de Municipalidades no diferencia competencias y funciones de los diferentes órganos de gobierno (la mayoría de estas son “compartidas”), el referente de la rendición de cuentas no logra ser un listado preciso de obligaciones municipales para las cuales se cuenta con recursos, sino el preciso uso de fondos en múltiples pequeñas obras: una “rendición de cuentas” no en un sentido político, sino contable.

Así, las reformas institucionales recientes que impulsan la participación y la descentralización atan las manos del Estado central en lo que a programas y fondos de alivio a la pobreza se refiere³³; y hacen lo mismo con los alcaldes.

Como hemos dicho, hay lugares donde los alcaldes logran gestionar participativamente sus distritos innovando marcos institucionales más allá, por lo general, del marco legal y contando con equipos técnicos y operadores políticos que ayudan a tejer nexos entre organizaciones y zonas, y resuelven situaciones de potencial conflicto. Pero las reformas se procesan con muchas dificultades y abren campos de conflicto en sociedades locales pobres, con muchas necesidades insatisfechas; con liderazgos faccionales, microorganizaciones conflictivas y en competencia por recursos, y *brokers* o intermediarios políticos que han perdido “patrones” y tienen un solo agente con el cual negociar. Lo que resulta altamente contradictorio —y a veces inmanejable— es que estos intermediarios que resultan imprescindibles a la hora de montar mecanismos participativos por representación (como los CCL, o los presupuestos participativos) no tienen interés en ellos en la medida en que no reproducen estatus ni otorgan eventuales prebendas.

Así, en los casos de gestiones municipales que intentan ser limitadamente participativas en los términos de la legislación, y en las que se trata de aplicar una racionalidad participativa sin sustento de un aparato político local, los tradicionales intermediarios ven restados sus beneficios. En condiciones de conflicto faccional por ocupar el sillón municipal, estos resultan útiles para organizar una activa oposición, sea a través de la recolección de firmas para una revocatoria, sea organizando acciones colectivas contenciosas. De *brokers* de un sistema de clientelas negociando adhesión a cambio de recursos pasan a convertirse en promotores de revocatorias o conflictos, útiles a los opositores del alcalde.

Un cóctel explosivo en un mar de descontento. El conflicto local, en muchas localidades, se desencadena. Veámoslo.

33. Se inventó al final del gobierno de Toledo un nuevo programa bajo conducción del Gobierno central, “Juntos”, que entrega dinero en efectivo a personas en extrema pobreza a cambio de que cumplan con enviar los niños a la escuela y llevarlos a las postas médicas; sin embargo, se lleva adelante —hasta ahora— con criterios muy objetivos de identificación de las familias beneficiarias; no es colectivo, no está sujeto a negociación de microorganizaciones.



El caso Nuevo Occoro: todas las participaciones y todos los conflictos

En su reporte sobre conflictos al 31 de mayo de 2005, la Defensoría del Pueblo incluyó el siguiente caso:

[Nuevo Occoro, provincia de Huancavelica]

Actores. [AGO], Alcalde Distrital por el Movimiento Independiente de Campesinos y Profesionales (28.75% de votos); Comisión Revisora, representantes de los Anexos Tambopata, Occoro Viejo, Buenos Aires, Ríos de las Vírgenes, Nuevo Occoro, trabajadores de la MD [(Municipalidad Distrital)], población del distrito.

Antecedentes. En febrero de 2004, el Alcalde presentó un informe económico sobre su gestión, el cual fue cuestionado por un sector de la población que solicitó la conformación de una Comisión Revisora. El Alcalde aceptó la propuesta y, en sesión extraordinaria de Consejo, aprobó las facilidades logísticas y económicas para su labor. La Comisión Revisora solicitó documentos originales para que sean analizados en Huancayo, pedido que fue denegado aduciendo que ellos forman parte del patrimonio institucional; como alternativa, ofreció fotocopias. La Comisión Revisora solicitó el desembolso de 3,000 nuevos soles para pagar una auditoría; este pedido también fue denegado porque se trataba de una actividad no presupuestada.

Hechos. Este año, el Presidente de la Comisión Revisora convocó una asamblea e informó a la población sobre las negativas del Alcalde. El 22 de abril, un sector de la población se enfrentó con trabajadores de la MD; el Alcalde y su esposa fueron agredidos físicamente. Lo mismo ocurrió en el mes de mayo. El caso ha pasado a la Fiscalía de Prevención del Delito. El Presidente de la Comisión Revisora fue detenido e internado en

el penal de Huancavelica. Por otro lado, el Alcalde enfrenta un proceso de revocatoria. El Alcalde ha solicitado la intervención de la DP [(Defensoría del Pueblo)].³⁴

En el reporte al 4 de junio, se agrega a lo anterior que “Los enfrentamientos entre las partes han cesado. La población está a la espera de los resultados del proceso de revocatoria a realizarse el 3 de julio”.

El 3 de julio de 2005, a la consulta de revocatoria asistieron a votar 975 de los 1183 electores hábiles. Una abrumadora mayoría de 648 ciudadanos se pronunciaron a favor de revocar al alcalde; y con votos que iban de los 581 a los 618, expresaron su voluntad que sean también revocados todos y cada uno de los regidores del Concejo Municipal que habían sido elegidos junto con el alcalde en noviembre de 2002.

Creado en 1955, el distrito de Nuevo Occoro se encuentra ubicado en la parte norcentral del departamento de Huancavelica. El territorio distrital abarca 211,56 km², ubicados entre los 3600 y los 5500 m s. n. m.³⁵ Antiguamente la comunidad de Occoro pertenecía al distrito de Conaica. Los seis anexos de la comunidad madre —Buenos Aires, Tambopata, Tansiri, Río de la Virgen, Orcobamba y Nuevo Occoro— se independizaron como comunidades campesinas autónomas y en conjunto lograron su distritalización. La sede del nuevo distrito se ubica en la comunidad de Nuevo Occoro, que se convirtió en pueblo (o “área urbana”). Allí, conformada por comuneros y personas que realizan otras actividades (maestros, comerciantes, transportistas y funcionarios de la municipalidad), subsiste la comunidad campesina.

El censo de 1993 registró en el distrito una población de 2201 habitantes. Según el censo de 2005, efectuado doce años después, esta cifra se incrementó a 2638 habitantes para dicho año. En el territorio del pueblo capital y la comunidad viven unas 1010 personas. El siguiente anexo en importancia es Occoro Viejo (551 habitantes)³⁶. El censo de 2005 identifica solo a 653 personas como habitantes “urbanos” del distrito (lo que, por supuesto, permite discutir la categoría censal de “urbano”). El 61 % de la población es joven (menor de 30 años).

34. Ver Defensoría del Pueblo 2005.

35. Más datos se pueden encontrar en su portal <<http://ertic.inictel.net/web3/noccoro/index.shtml>>.

36. La información es tomada de los Censos Nacionales de Población y Vivienda 1993 y 2005 del INEI, y del Diagnóstico Socio-Territorial elaborado por Cepes-Huancavelica en convenio con la Amuzeh (Asociación de Municipalidades de la Zona Central de Huancavelica). Occoro Viejo, junto con Tansiri y Tambopata son lo que hoy se llaman “municipalidades de centro poblado”, una mínima circunscripción territorial que reconoce la nueva Ley Orgánica de Municipalidades; se crean a iniciativa de los alcaldes provinciales, pero reciben transferencias directas del presupuesto de las municipalidades distritales.

En el Mapa de la Pobreza 2006 de Foncodes, Nuevo Occoro se ubica en el quintil más pobre del país, junto con 13 de los 19 distritos de la provincia de Huancavelica. Ocupa el lugar 1618 (de un total de 1830) en el *ranking* del Índice de Desarrollo Humano del PNUD, siendo sus peores indicadores el de esperanza de vida al nacer (puesto 1780, con una esperanza de vida de 59,6 años) y el de ingreso familiar mensual (lugar 1776, con un nivel de ingreso familiar mensual de 133,3 soles, unos 40 dólares). En cuanto a educación, el 72,4 % de su población ha alcanzado solo el nivel de primaria. Es una población realmente muy pobre; vive básicamente de una agricultura de subsistencia; produce papa, cebada, olluco, maca, ajo; y, en los anexos de altura, se crían ganado ovino, camélidos y algo de vacuno. En la capital del distrito, normalmente es casi imposible adquirir un periódico; solo llega una estación nacional de radio (RPP) y se capta solamente un canal de televisión (ATV). Como el resto de la provincia, la zona fue escenario de la violencia política entre 1980 y 1992.

Las elecciones municipales de noviembre de 2002

En las elecciones del año 2002 siete organizaciones políticas compitieron por los votos de los casi 1500 electores del padrón de Nuevo Occoro. Cuatro de ellas eran partidos nacionales, pero ganó una agrupación política local, el Movimiento Independiente de Campesinos y Profesionales (Mincap), que obtuvo el 29 % de los votos válidos; le siguió el candidato de Perú Posible (la agrupación política del presidente Toledo) que obtuvo el 24 %³⁷.

37. En las elecciones municipales de 2006 se presentaron doce listas a competir por el sillón municipal de Nuevo Occoro. La lista ganadora, Proyecto Integracionista de Comunidades Organizadas, obtuvo el 17,1 % de los votos válidos (14,5 % de los votos emitidos) y se impuso sobre la segunda lista, el Movimiento Descentralista Popular Rikcharisun Llaqta Yuyaychanakunapaq, por cinco votos.

Tabla 1
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2002

Partido político	Número de votos	En porcentaje
Mov. Indep. de Campesinos y Profesionales (MINCAP)	274	29 %
Partido Perú Posible	229	24 %
Partido Renacimiento Andino	153	16 %
Mov. Descentralista "Ahora Huancavelica"	92	10 %
Partido Aprista Peruano	72	8 %
Mov. Indep. Cristiano de Huancavelica	67	7 %
Alianza Electoral Unidad Nacional	66	7 %
Votos válidos	953	78 %
En blanco	223	18 %
Nulos	50	4 %
Votos emitidos	1226	79 %
Ausentes	332	21 %
Electores	1558	

Fuente: ONPE. Resultados del proceso electoral: elecciones regionales y municipales 2002.

El alcalde electo fue AGO, de 52 años, natural de la provincia de Nuevo Occoro. Su historia es, sin embargo, de migración: vivió cerca de 30 años en Lima, en Tacora, dedicándose a la instalación y refacción de lavadoras industriales. AGO postuló a las elecciones de 2002 a pedido de la Asociación de Residentes de Nuevo Occoro en Lima³⁸. Su intención original, así como la de la asociación, era intentar reducir la competencia electoral a dos o tres listas:

... yo vengo a propuesta de los hijos residentes de Lima de Nuevo Occoro [...]. Ellos me dijeron que tenía que venir aquí a buscar la unión [...]. En ese entonces fueron como once [listas], pero quedaron siete; ahora también ha habido como quince [listas], pero quedaron doce [...]. Yo los convoqué [...], invité a todos [...]. Yo propuse que se hagan dos listas [...] Evaluamos bien quién(es) podríamos postular [...]; en tres convocatorias que hice se frustraron, porque todos dijeron que tenían [el] derecho de ser alcalde, jamás hubo criterio de discusión políticamente. CR acepta la unidad, y después HG igual, ambos mis compadres; [...] viene la evaluación y cuando iba a los anexos, me empezaron a dar quejas hacia ellos [...], a CR de tener dos hijos en mujer casada y haber hecho malos manejos en la electrificación de Occoro... (Entrevista a AGO, exalcalde revocado)

38. En su estudio sobre dos procesos de revocatoria de autoridades en Huancavelica en 2001, Wiener (2004) encuentra también organizaciones de residentes en Lima actuando en el escenario electoral local; en un caso, rozando la revocatoria.

En Occoro, AGO encontró oposición a su propuesta de unidad. Los dos que la aceptan, CR y HG, ambos compadres del exalcalde, desisten de postular. El primero por las acusaciones de malos manejos en la electrificación de Nuevo Occoro; y el segundo, porque su hermano postulaba en otra lista. El día de las elecciones los candidatos que perdieron acusaron al Mincap de ganar de manera fraudulenta: “Horrible ha sido ese momento [...] hemos recibido ataques [...] incluso a representantes de la ONPE³⁹. Ellos los acusaron de que se habían confabulado conmigo⁴⁰”.

Con su 29 %, AGO logra —gracias a la legislación electoral— la mayoría absoluta de regidores⁴¹, con lo que el cuadro del Gobierno local quedó como sigue:

Tabla 2

FORMACIÓN, OCUPACIÓN Y AFILIACIÓN POLÍTICA DE LAS AUTORIDADES ELECTAS
DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NUEVO OCCORO

Autoridad	Nivel de instrucción	Ocupación	Agrupación política
Alcalde AGO	3.º de secundaria	Técnico	MINCAP
1 Regidor CGH	Primaria incompleta	Agricultor	MINCAP
2 Regidor NAA	Primaria completa	Agricultor	MINCAP
3 Regidor AN	Primaria completa	Agricultor	MINCAP
4 Regidora CA	Primaria completa	Ama de casa	MINCAP
5 Regidor BAR	Primaria completa	Agricultor	Perú Posible

Elaboración propia.

Si bien los aliados compadres HG y CR quedaron fuera de la lid electoral, cuando AGO obtuvo el triunfo en las elecciones, buscaron activar la alianza:

CR, luego que gané me dijo: “Tienes que hacerme teniente alcalde sea como sea, porque desde inicios hemos pensado en una bandera de honestidad y porque queremos hacer algo diferente”. Yo le dije que eso era imposible, y él quedo resentido [...] y HG me dijo: “Compadre, yo agarro la comunidad campesina, pero tú me vas a pasar trabajo”. Y yo le dije: “Trabajaremos juntos, yo en la alcaldía y tú en el comunal. Yo te apoyo económicamente en todo el trabajo y tu pones punche, mano de obra”. (Entrevista a AGO, exalcalde revocado).

39. Oficina Nacional de Procesos Electorales

40. Entrevista a AGO, exalcalde revocado

41. En realidad, debieron corresponderle tres de los cinco regidores: la ley manda que la lista ganadora obtenga la mayoría simple de los regidores, mientras que el resto ingresa por aplicación de la cifra repartidora. En esa elección, sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones interpretó la norma en el sentido de que la lista ganadora no solo tenía la mayoría absoluta, sino que, además, entraba en el cálculo de la cifra repartidora; por ello, como había ganado, tenía asegurado, cuando menos, un regidor más; en el caso de pequeños distritos con con regidores, significaba tener el 80 % del Concejo.

El ejercicio de la gestión y sus conflictos

En los dos primeros meses de gestión, el alcalde recibió alrededor de 150 solicitudes pidiendo trabajo en la Municipalidad o dinero; algunos le recordaban vínculos de compadrazgo, probablemente considerando que la gestión municipal debía ser otro de los espacios de tradicional reciprocidad; CR le pidió apoyar a la comunidad local de Nuevo Occoro con dinero.

A la semana que inicié como alcalde, él viene, y me pide ocho mil soles para reparar el carro de la comunidad, lo cual no le doy [...] porque no tenía ningún sustento técnico y económico [...]. Optamos por reparar nosotros, y solo gastamos la suma de 700 soles [...]. Aquí el CR quería el dinero en efectivo que le entregue a él y desde aquí nace su resentimiento [...]. De la misma forma el HG entra al cargo de presidente [de la comunidad], viene a mi casa para hacerme compadre. Luego me insinúa que debo darles dinero, así de simple, sin ningún sustento, y no accedemos porque no teníamos presupuestos para estos gastos y menos de esa manera [...]. Los anteriores alcaldes sí hacían eso, manejaban en forma informal por la sencilla razón de que no existía el presupuesto participativo en ese tiempo. (Entrevista a AGO, exalcalde revocado)

Los aliados devinieron en opositores; el alcalde, migrante de retorno sin vínculos ni experiencia de la política local, había alterado la relación entre la comunidad y la Municipalidad.

Una de las primeras acciones del alcalde fue revisar y depurar los padrones del Programa del Vaso de Leche⁴². La medida generó disconformidad en muchos y amplió el campo de "resentimiento" contra el alcalde:

El primer mes revisé el padrón, y había ancianos que no eran ancianos, niños que sus padres trabajan en Morococha, y quienes recibían [la ración de alimentos] con su partida de nacimiento, eran sus abuelos. Uno de ellos era mi regidora y mi teniente alcalde, que reciben por sus nietos que estaban en Morococha [...], y eso es un delito [...]. Eso era una costumbre que se había hecho desde anteriores gestiones [...] con factura de leche venían harina, azúcar [...]. Todos los alcaldes políticamente manejaban así, para que la gente apoye, pedían arroz [...]. El problema es que no hice la sensibilización correspondiente, me limité a aplicar solo la ley, porque la ley está clara. (Entrevista a AGO, exalcalde revocado)

La opinión de la regidora CA, revocada también (los opositores fueron los que perdieron las elecciones en 2002):

Más que nada desde el año que hemos entrado nos han fregado, como éramos los que habíamos ganado, y como ellos eran segundos por el partido de Toledo, no nos han dejado trabajar desde el principio [...]. Entre ellos está el señor JA [...]. Desde ese día que hemos entrado nos llevaba bronca. Ese señor metía en la cabeza a toda la comunidad: "Están trabajando mal, están robando la plata" [...]. Desde elecciones mismo nos fregaban. Los que han hecho todo eso es JAR, HP⁴³ también. (Entrevista a CA, exregidora)

42. El Programa del Vaso de Leche es un programa nacional gestionado por las municipalidades, para lo cual reciben del Gobierno central una transferencia específica. Es un programa de reparto de alimentos, básicamente leche. Son beneficiarios los niños y ancianos en situación de pobreza.

43. Candidato en las elecciones municipales del 2002 por Unidad Nacional.

A pesar de los problemas, la acción del Concejo Municipal tuvo un buen programa de obras. En toda su gestión se realizaron más de veinte obras en diferentes anexos del distrito y otras diez quedaron listas para iniciarse. Estas obras, sin embargo, no aparecen en las respuestas de las personas que entrevistamos (ver listado de obras en el anexo 1), probablemente porque muchas de ellas se realizaron en los anexos y no en el pueblo capital o en su comunidad.

Más bien los detractores del alcalde lo acusaban de tomar decisiones autoritarias, sin tomar en cuenta las opiniones y puntos de vista de los regidores ni la de población con respecto al manejo y distribución del presupuesto municipal. Se le critica por traer "asesores" de fuera del pueblo y se le atribuyen los malos manejos, falta de transparencia, no querer rendir cuentas, aunque el único caso que se evoca es una supuesta sobrevaloración en una compra de arroz:

Empezó por la falta de coordinación del alcalde con la base de la comunidad; el señor hacía de forma autoritaria [...]. Cuando el señor hacía un proyecto solamente él hacía, no participaban los regidores, él solo quería hacer todos los proyectos [...]. No había relación con sus regidores [...] tampoco con la comunidad; cuando había asambleas públicas se sugería para que cambie de actitud, que debe tener continuamente una reunión de diálogo, porque mediante el diálogo se resuelve cualquier problema; [...] "Sí vamos a hacer", decía, pero solo en palabras. (Entrevista a CAA, 65 años, licenciado en Educación, profesor de la escuela de Nuevo Occoro. Exalcalde, postulante a regidor por la Agrupación Política Ayni)

La verdad que antes [de] que ingrese [como alcalde] era bueno, era un hombre entreguista, pero una vez que se sentó en el sillón, ya no, ya perdió amigos, era ya muy lejos. Como vuelvo a decir, trajo gente de afuera, asesores. Este pueblo no es para eso; solamente si quieres asesores, tu pueblo está para eso. Cuando uno quiere trabajar transparentemente, así es. (Entrevista a JAR, 55 años, tercer año de secundaria, agricultor. Fue presidente de la Comisión de Revocatoria)

También hay quienes recuerdan la gestión de AGO como buena, especialmente comparándola con el Concejo que quedó después de la revocatoria, en el que fueron convocados todos los suplentes.

La gestión realmente estaba bien, pero no daba conocimiento a la población, y luego ya hemos encontrado en el mes de julio del 2003 con precios altos; [...] el arroz con precio de 63, compraba con precio de 95 soles [...]. Estamos hablando de 40 sacos mensualmente y desde enero hacía eso. (Entrevista a BPV, 39 años, agricultor, secundaria completa, miembro del CCL actual. Es representante de la Empresa Agropecuaria de Qulaccanchi)

Una de la[s] cosa[s] es haber generado trabajo. Como te digo, el antiguo alcalde [Gonzales] estuvo cumpliendo. Pero como todo gobierno confabula con sus partidarios, eso siempre ha sucedido antes. Con el exalcalde fue así y con el actual también está ocurriendo [...]. El Gobierno local era muy autoritario, solo hacía sin la participación de los regidores sin apoyo del pueblo, no tenía relación con sus regidores, solo él quería hacer. (Entrevista a HG, 43 años, tercero de secundaria, presidente de la Comunidad de Nuevo Occoro)

Algo que sorprendentemente nadie menciona, ni como dato positivo ni negativo, fue que el alcalde AGO fue uno de los impulsores de la creación de la Asociación de Municipalidades de la Zona Central de Huancavelica (Amuzeh), estrategia de

concertación con los alcaldes vecinos para planificar juntos el desarrollo y mejorar la capacidad del conjunto para obtener recursos para proyectos y recibir asesoría de diversas ONG. Esto que lo ubica en, lo que podríamos decir, la vanguardia de la gestión municipal rural, no parece haber tenido eco en la población.

En términos de mecanismos de participación ciudadana, en el distrito se constituye en 2003 —muy temprano en relación con otros distritos del país— el Consejo de Coordinación Local (CCL), de acuerdo con la nueva Ley Orgánica de Municipalidades⁴⁴. Según el exalcalde, este espacio tuvo muchas limitaciones, como la falta de participación y organización de parte de los miembros, que se deben, en su opinión, a la falta de educación. Además, si bien sus funciones son de “coordinar y concertar” el Plan de Desarrollo Municipal Distrital y “proponer” al Concejo el presupuesto participativo, los miembros muchas veces asumían una función fiscalizadora y crítica a la gestión del alcalde.

... [El CCL] no funcionaba bien. La población, las autoridades, los miembros no entienden lo que es CCL. Nosotros hemos sufrido en esa parte también [...]; el de ahora también es un saludo a la bandera. [...] La falta de organización y participación es por el nivel de conciencia y de educación que no tenemos. ¿Qué le puedes exigir a los de acá? Otro es que los que manejan acá⁴⁵, nunca han tenido una experiencia de fuera, nunca salen [...] no comprenden que desde el año 2003 está cambiando [...]; solo se dedican a mirar. Ellos dicen: “El pueblo tiene derecho”. Está bien, pero ¿mediante qué? Es el CCL y la vigilancia ciudadana. [...] Yo sé que [el] CCL tiene dos funciones: proponer y aprobar los proyectos en el gasto participativo. (Entrevista a AGO, exalcalde revocado)⁴⁶

Sí hemos hecho presupuesto participativo, pero más que nada la gente de los anexos ha venido, porque del pueblo no se presentaron. Los de [los] anexos con su propuesta venían y nosotros le[s] hemos dado. Los de acá no asistían porque aquí ya pensaban nomás en revocarnos ya. “¿Qué cosa es eso de presupuesto participativo?”, nos decían así. (Entrevista a CAdG, 50 años, exregidora, primaria completa, agricultora)

Cabe mencionar que desde el inicio de su gestión el alcalde AGO recibió transferencias crecientes de parte del Gobierno central, como la mayoría de municipalidades⁴⁷.

44. Los CCL están constituidos por el alcalde, los regidores, los alcaldes de centro poblado y un representante de las organizaciones sociales del distrito en un número equivalente al 40 % de la suma de los anteriores. En Nuevo Occoro, con cinco regidores y tres municipalidades de centro poblado (Occoro Viejo, Tambopata y Tausiri), la representación de la sociedad local está formada por cuatro personas.

45. Se refiere al presidente de la comunidad del pueblo y al gobernador.

46. En realidad, el CCL no tiene la función de aprobar el presupuesto.

47. En 2003, la Municipalidad recibió como transferencias del Gobierno Central S/ 455.575,93; en 2004, estas fueron de S/ 592.811,30; y en 2005, de S/ 651.386,34. En distritos muy pobres, donde las rentas propias de la Municipalidad son muy escasas, las transferencias del Gobierno central constituyen prácticamente todo el presupuesto. Las fuentes de transferencia más importantes son el Fondo de Compensación Municipal (Foncomún, que corresponde a un porcentaje del impuesto general a las ventas) y el canon y sobrecanon, que corresponde a una proporción del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras o de explotación de hidrocarburos ubicadas en la región.

Conflicto y revocatoria

La acusación de fondo fue que el alcalde no quería rendir cuentas y que ello ocultaba una “malversación” de fondos del Programa del Vaso de Leche, entre otros supuestos actos irregulares⁴⁸.

... se debió al mal manejo de la economía. Se ha visto, por ejemplo, por el Programa del Vaso de Leche, sin normas legales [...]. En el proceso adquisitivo no se hizo como debía de ser, y la compra se hizo directamente por el alcalde [...]. El arroz costaba 65 y compró con 95, y cuando la gente se dio cuenta quisieron bajarlo a 85 diciendo que ha sido error de la casa, y era mentira. Quién iba a creer eso, entonces la gente se levantó y decían: “En cuantas cosas también estará haciendo”.

El conflicto se desencadenó en una sesión de “rendición de cuentas”. Sectores descontentos con la gestión cuestionaron la claridad del informe del alcalde en el caso del arroz y nombraron una primera comisión revisora presidida por el juez de paz:

Yo he sido de la comisión fiscalizadora; no me quiso entender las dos veces mi pedido, he pedido los documentos de la compra y me ha dicho: “Mañana, para pasado mañana” [y] así sucesivamente. ¿Qué hice? Tuve que convocar a una asamblea multisectorial, esa vez no me nombraron a mí nomás, sino nombraron a una persona en cada pueblo. Y luego me dijeron: “Denúncialo a ese malo alcalde”. Y lo denunciamos. Eso fue antes de la revocatoria [...], y lo denunciamos por mal manejo [...], y fue archivado. **Entonces dijimos que es mejor la revocatoria** con la finalidad de que cambien la relación con el pueblo y para que no [haya] un alcalde autoritario. (Entrevista a MTGV, 39 años, técnico agropecuario, agricultor y juez de paz del distrito de Nuevo Occoro) (El destacado es nuestro).

En el informe de la Defensoría del Pueblo, el desencadenamiento de acciones es menos pacífico; entre la rendición de cuentas (mecanismo participativo normado por la Ley Orgánica de Municipalidades) y la revocatoria (mecanismo participativo normado por la Ley de Participación) mediaron enfrentamientos entre sectores de la población y trabajadores del municipio, en medio de los cuales el alcalde y su esposa fueron agredidos.

Pero a diferencia de un caso como el de Ilave, en Nuevo Occoro el conflicto encontró un canal institucional: la consulta revocatoria. Los exaliados y otros detractores, (los hermanos JA y SA, que financiaron parte del proceso y luego reclamaron la compensación por este gasto⁴⁹, HG, presidente de la Comunidad Campesina de Nuevo Occoro y HP, excandidato de Unidad Nacional en las elecciones del 2002) impulsaron el proceso.

SG, excandidato de Perú Posible en las elecciones de 2002 y que quedó en segundo lugar, nos comentó que la revocatoria, llevada a cabo el 3 de julio de 2005 fue decidida en una asamblea general:

48. La mayoría de los pobladores afirman que AGO trajo arroz sobrevaluado cobrando 90 soles por cada costal, cuando en el mercado su precio fluctuaba entre los 50 y 55 soles. Hay que añadir que en el Concejo cada regidor se hacía cargo de un tema; el responsable del Programa de Vaso de Leche fue CGM.

49. Exigieron a la nueva alcaldesa y al Concejo la compensación por el gasto. Al recibir la negativa, han empezado el cobro a los miembros de la comunidad de Nuevo Occoro.

El pueblo mismo lo había pedido [la revocatoria] en una asamblea; se nombró una comisión, no fue parte de un sector. Vinieron los siete anexos; en una de esas se nombró la comisión con participación de las comunidades con representantes de los diferentes anexos [...]. El alcalde no hizo nada, dijo: "Yo estoy de acuerdo". Bueno, no sé cuál(es) habrá[n] sido sus apreciaciones. (Entrevista a SG, 50 años, superior completa, bachiller en Ingeniería Forestal, agricultor, candidato por Perú Posible)

Nadie quedó satisfecho

Los objetivos de quienes impulsaron el proceso de revocatoria eran dos: primero revocar al alcalde y sus regidores; y segundo, repartir entre el grupo de detractores, con el aval de la asamblea, los cargos que quedarían vacantes, para lo cual produjeron nuevas alianzas. Ambos objetivos parecían un hecho. La ley, sin embargo, no contempla este "segundo objetivo". Según la legislación, tras un proceso de revocatoria entran a completar los cargos vacados los miembros de las mismas listas que compitieron en las elecciones, pero que no alcanzaron cupo: los últimos, no los candidatos a alcalde ni otros buenos ciudadanos apoyados por una asamblea⁵⁰.

Muchos de los impulsores de la revocatoria pasaron por alto la ley. Unos por desconocimiento, otros porque pensaron que una asamblea popular era la salida para la elección de nuevas autoridades edilas.

Nosotros habíamos formado una lista con las personas que tenían que ocupar. El problema es que según la Ley de Municipios dice que, cuando existe revocatoria, tiene[n] que asumir los candidatos que han quedado último[s], ellos debían asumir; entonces, amparados en esa ley han subido. Por eso nuestra perspectiva [...] era seleccionar a la gente de quienes podrían estar de repente en el municipio. Eso ha sido nuestra perspectiva, por eso nosotros pedimos la revocatoria [...]. Queríamos hacer algo especial, nosotros no conocíamos la ley [...], esa norma nosotros no [la] conocíamos. Eso fue como agua fría. Si hubieran entrado esas personas, hubiera sido mucho mejor [...]. Acá hay personas capaces... Hemos hecho llegar una nómina a la ONPE de quienes podrían estar [...]. Buen ahí estaba el actual presidente HG, SG, así fue [...]. (Entrevista a CAA, 65 años, licenciado en Educación, profesor de la escuela de Nuevo Occoro)

Nosotros habíamos pedido, pero pensábamos que de repente la ley era distinta. Nosotros no sabíamos de cómo era la ley cuando se trata de este tipo de revocatoria. Nosotros pensábamos que cuando se trata de una revocatoria tenía que ingresar un gobierno provisional, pero dado el caso después de la revocatoria nos hemos dado con la sorpresa de que el Jurado le da, pues, a los últimos regidores, y eso estamos padeciendo ahorita... (Entrevista a HG, 43 años, tercero de secundaria, presidente de la Comunidad de Nuevo Occoro)

50. Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, promulgada el 2 de mayo de 1994, establece lo siguiente: **Artículo 24:** El Jurado Nacional de Elecciones acredita como reemplazante de la autoridad revocada [...] a quien alcanzó el siguiente lugar en el número de votos de la misma lista para que complete su mandato. [y] **Artículo 25:** Únicamente si se confirma la Revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal, se convoca a nuevas elecciones. Mientras no se elija a los reemplazantes en el cargo, asumen las funciones los accesitarios.

Las consecuencias de la revocatoria no han sido festejadas por ninguno de los actores involucrados en el proceso. Por un lado, como consecuencia directa se cancelaron obras que habían sido aprobadas para Nuevo Occoro, como la reconstrucción del colegio de nivel secundaria del pueblo. Por otro lado, la revocatoria para la mayoría, incluso para aquellos que la impulsaron, fue un error, pues los accesarios ingresantes, si bien están aplicando todos los mecanismos de transparencia exigidos por Ley —para evitar cualquier acusación de no rendición de cuentas—, no tienen la experiencia ni la visión del alcalde ni de los regidores vacados. La nueva alcaldesa resultó siendo la señorita ARAG, de 25 años de edad, natural Occoro Viejo, anexo del distrito de Nuevo Occoro. Ella afirma que no estaba preparada para el cargo, lo que motivó su renuncia en dos oportunidades; ambas fueron rechazadas.

La revocatoria no fue utilizada con el fin que buscábamos, o sea si bien nosotros buscábamos de repente que íbamos a cambiar, pero no fue así, prácticamente la revocatoria nos ha traído un atraso [...] o sea, perjudicial [par]a nosotros ha sido, el pueblo está perjudicado; en vez de sobresalir, nos hemos estancado, no hay un avance [...]. Evaluando la revocatoria, prácticamente nada hemos sacado, nada de beneficio, aún nuestro pueblo de repente ha quedado un poco desprestigiado [...] y lo que están en el cargo están casi de cumplimiento nomás, apariencia no más, no está bien [...]. Ahorita estamos prácticamente, casi en nada nos ha servido la revocatoria [...]. Aun peor estamos ahora. (Entrevista a HG, 43 años, tercero de secundaria, presidente de la Comunidad de Nuevo Occoro)

La alcaldesa, con un poco, con más defectos, no tiene relaciones con las personas, sobre todo con jerarquía, [...] falta de dinamismo [...] creo que [la alcaldesa] tiene veintitantos años, y como es del campo no ha tenido roce social, no ha desarrollado suficientemente relaciones. Eso me parece [que] le ha limitado el trabajo. (Entrevista a SG, 50 años, educación superior completa, bachiller en Ingeniería Forestal, agricultor, candidato por Perú Posible)

La actual alcaldesa tiene lo que es transparencia [...], claro, su debilidad es que le falta capacidad de gestión [...]. El otro alcalde tiene capacidad de gestión [...], la parte negativa es su falta de transparencia [...]. Entre los dos, el de AGO fue mejor. (Entrevista a MTG, 39 años, técnico agropecuario, agricultor y juez de paz del distrito de Nuevo Occoro)



A manera de conclusión

Muchas historias se desencontraron en Nuevo Occoro y terminaron produciendo un resultado que no satisfizo a nadie.

Un primer desencuentro se produjo entre un candidato venido de fuera, que contaba con el apoyo de la asociación de migrantes en Lima y de dirigentes locales, y que, una vez elegido alcalde, no logró construir una estrategia de gobierno que amplíe el número de sus aliados. Así, intentos de renovación (depurar el padrón de quienes recibían alimentos, no entregar dinero directamente a las comunidades) le generaron conflictos con aliados originales, sin haber logrado construir otras bases de apoyo. La temprana inclusión de mecanismos participativos como el CCL o el llamado a un presupuesto participativo a la manera de una “mesa de partes” donde las comunidades entregan sus expectativas no parece haber otorgado al alcalde una mayor legitimidad. Tampoco el ser impulsor de la asociación de alcaldes de la zona, todas medidas, en principio, progresivas y democráticas. Cabe incluso preguntarse si alguien demandaba una política renovada y si el alcalde actuaba en función de algo más que sus buenas intenciones.

Otro desencuentro es el que se produjo entre la teoría del *accountability* que anima la nueva legislación municipal, como proceso político en el que el electo da cuenta a los ciudadanos sobre lo que hizo con los votos (y la responsabilidad) que recibió, y la idea general de una rendición de cuentas como una suerte de auditoría contable masiva, donde el electo debe dar cuenta de cada adquisición o gasto que ha realizado. El correlato de esta interpretación contable de la rendición de cuentas es la ineficiencia de los órganos de control del Estado para garantizar que se

ha hecho un correcto uso de los fondos públicos en las más de 1800 unidades de gobierno descentralizado, particularmente en las pequeñas y distantes, como en el caso que analizamos. En este contexto, la apertura participativa a la rendición de cuentas puede llevar a una disputa sobre si cada factura está en orden o si el precio de compra es el adecuado, lo que en una asamblea de cientos de personas es imposible. Por cierto, el problema no está en el hecho del mecanismo participativo, sino en la omisión de la función técnica del Estado, que carga sobre sociedades conflictivas sus deficiencias.

Finalmente, el tercer desencuentro que conviene destacar se produce en torno a la legislación participativa sobre revocatoria de autoridades. Contrariamente a lo anterior, la legislación supone que los procesos de revocatoria operan sobre razones de índole legal (corrupción, nepotismo, incumplimiento de funciones, no convocatoria a procesos participativos) y por ello, una vez revocado un alcalde o los regidores, se convoca a los siguientes en las listas, a los alternos, a ocupar unos cargos que quedan vacantes.

Para la sociedad local, la revocatoria parece ser más bien un proceso político, un enjuiciamiento de la estrategia política o el fin de una estrategia de alianzas. Así, lo que la sociedad espera no es que un quinto accesitario ingrese al poder municipal en sustitución de alguien que lo está haciendo mal, una especie de recambio técnico, sino un nuevo proceso político que exprese nuevas alianzas y lleve al Gobierno municipal a quien quedó segundo o a un nuevo líder que encabeza la oposición. Así, todos los “fuertes” que se involucraron en la revocatoria y hasta invirtieron en ella ganaron moralmente; ganaron el apoyo de la población que masivamente apoyaba su opción en la consulta de revocatoria, pero ninguno logró lo que quería: el sillón municipal, que terminó en manos de la persona menos pensada, la última de la lista original.

La participación por representación requiere sociedad civil: sociedad organizada representando intereses; y requiere sociedad política: organizaciones políticas con cuadros y con propuestas. En ausencia de ambas, tras una historia reciente de estructuras de clientela, la participación no necesariamente legitima a los electos; nadie la demanda y más bien puede interferir con arreglos extralegales, relativamente eficientes, aunque absolutamente antidemocráticos, de circulación de adhesiones y recursos⁵¹.

La participación como democracia directa parece (solo parece) más controlable por la población. Una consulta se asemeja a una asamblea, sistema de toma de decisiones que las poblaciones rurales andinas han construido desde hace tiempo: el pueblo levanta la mano (o emite una cédula de consulta) para tomar una decisión sobre un tema relevante. Pero, en el marco del Estado de derecho, una consulta es completamente diferente: no puede alterar principios básicos, como la periodicidad de mandato de una fuerza política elegida; no puede modificar la voluntad popular expresada en el voto a la hora de las elecciones, aunque pueda cambiar a personas específicas.

51. Partha Chatterjee (2007) pone en cuestión la utilidad del concepto de sociedad civil en realidades poscoloniales, donde las poblaciones subordinadas no necesariamente esperan ser representadas, sino negociar las condiciones de su subordinación.

Sin embargo, en condiciones de inexistencia de un sistema sólido de partidos políticos y de la especie de lotería electoral a la que aludíamos antes (muchas listas de pequeñas organizaciones, casi personales, fragmentando el voto y produciendo resultados aleatorios, poco contundentes), estos principios devienen en formales y el mecanismo participativo con esos límites, lejos de resolver problemas, produce decepción.

El país requiere un programa de reformas que comprenda una descentralización consistente y con controles normales, asesoría para la ejecución de gastos y elaboración de proyectos que produzcan cohesión sobre futuros desarrollos posibles; asimismo, una legislación electoral o más exigente en la constitución de organizaciones políticas, o más abierta a definiciones claras (una segunda vuelta en elecciones municipales que se ha desechado por razones estrictamente presupuestales, como criterio por encima de la necesidad de dar estabilidad a las democracias locales), así como normas de democracia directa que efectivamente devuelvan soberanía a la sociedad.

En tanto todo se posterga y se prefiere mantener el marco institucional producido en un periodo de autoritarismo y corrupción, pequeñas reformas participativas, marginales a los sistemas centrales de decisión, pero centrales en la vida de pequeños poblados, e inconsistentes con el resto del aparato del Estado, resultan, en muchos casos, inmanejables y conflictivas.



Annuziata, Rocío

2013 "Entrevista a Bernard Manin. Representación y deliberación en las democracias contemporáneas". *Temas y debate*, 17(26): 171-186. Disponible en: <<https://bit.ly/3T5bX6z>>.

Cavarozzi, Marcelo y Esperanza Casullo

2003 "Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?". En Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina, comps., *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homosapiens Ediciones.

Chatterjee, Partha

2007 *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Lima: IEP, CLACSO, SEPHIS.

Defensoría del Pueblo

2005 *Conflictos entre población y autoridades o entidades públicas, conocidos por la Defensoría del Pueblo*. Reporte N.º 15, al 31 de mayo de 2005 y Reporte N.º 16, al 4 de julio de 2005. Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos.php>>.

Degregori, Carlos Iván

2004 *llave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Degregori, Carlos Iván, José Coronel y Ponciano del Pino

1998 *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*. Lima: IDL, 1998.

- Degregori, Carlos Iván y Romeo Grompone
1991 *Demonios y redentores en el nuevo Perú. Una tragedia en dos vueltas*. Lima: IEP.
- Díez Hurtado, Alejandro
1999 "Organizaciones de base y Gobiernos locales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo"
En Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata, eds., *Repensando la política en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Durand, Francisco
2005 *La mano invisible en el Estado: efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: Desco, Fundación Friedrich Ebert.
- Grompone, Romeo
2006 *El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales*. Manuscrito. Lima: IEP. Disponible en: <<http://www.municipioaldia.com.pe/facipub/upload/publicaciones/1/331/files/Estudio%201%20-%20Romeo%20Grompone.doc>>.
- Grompone, Romeo y Carlos Mejía
1996 *Nuevos tiempos, nueva política*. Lima: IEP.
- Jurado Nacional de Elecciones (JNE)
2017 Procesos de revocatoria en el Perú. Reporte N.º 1, serie Consulta Popular de Revocatoria. Infogob, Observatorio para la Gobernabilidad. Disponible en: <<https://bit.ly/3SMyoXJ>>.
- Landa, Ladislao
2004 *Waqamuwanku haykumuyku*. Nos llaman, y entramos. Los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac. Lima: IEP.
- Manin, Bernard
1998 *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Murakami, Yusuke
2007 *Perú en la era del Chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: IEP.
- Pajuelo, Ramón
2005 *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: las lecciones del caso de Ilave*. Lima: Oxfam, SER.
- Remy, María Isabel
1990 "¿Modernos o tradicionales? Las ciencias sociales frente a los movimientos campesinos". En Héctor Béjar, Fernando Euguren, Orlando Plaza y María Isabel Remy, *La presencia del cambio: campesinado y desarrollo rural*, Lima: DESCO.
2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana. Un recorrido del terreno y algunas conclusiones*. Lima: IEP.
2005a Estudio sobre conflictos entre población y autoridades locales. Manuscrito. Informe del estudio pedido por la Defensoría del Pueblo, octubre 2005.
2007 "Mecanismos de concertación entre Estado y sociedad. Democracia participativa y corporativismo" (manuscrito en prensa).
- Schuldt, Jürgen
1994 *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*. Lima: CIUP.

Tanaka, Martín

2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario*. Lima: CIES, IEP.

Theidon, Kimberly

2004 *Entre prójimos: el conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*. Lima: IEP.

Welp, Yanina y Uwe Serdült

2012 "¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos". *Desafíos*, 24(2): 169-192. Disponible en <<https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633172007.pdf>>.

Wiener Bravo, Elisa

2004 "Municipios, poder y nuevas élites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla". En *SEPIA (X)*. Perú: El problema agrario en debate: 277-317. Disponible en: <<https://sepia.org.pe/publicaciones/peru-el-problema-agrario-en-debate-sepia-x-pucallpa-2003/>>.



OBRAS DEL AÑO 2003 - GESTIÓN EDIL 2003, julio de 2004

ANEXO ORCCOBAMBA

1. Construcción de caminos de herradura (convenio Foncodes)
2. Implementación de la granja comunal con vacas mejoradas
3. Firma de Convenio de Mejoramiento Genético, Manejo de Pastos, para Cuatro Años con Conacs, Pro-Alpaca, San Javier, Gobierno Central, Gobierno Regional, Municipalidad Distrital y beneficiarios (la mayoría de los comuneros son alpaqueros)

ANEXO DE RÍO DE LA VIRGEN

1. Ampliación y mejoramiento de la red de agua potable (convenio Foncodes)
2. Ampliación y mejoramiento de 5 km de la carretera Zunipampa-Río de la Virgen (convenio Foncodes)
3. Primera etapa de la ejecución del local del centro cívico
4. Firma de convenio (semejante al anexo anterior)

ANEXO DE BUENOS AIRES.

1. Construcción de caminos de herraduras (convenio Foncodes)
2. Ampliación y mejoramiento de la red de agua potable (convenio Foncodes)
3. Construcción de la primera etapa del parque público
4. Elaboración del expediente de la escuela primaria para el Fondo Contravalor Perú-Japón

CENTRO POBLADO MENOR DE TANSIRI

1. Firma de convenio (igual modalidad del punto 3 del primer anexo)
2. Construcción y ampliación de caminos de herraduras, puentes y badenes (convenio Foncodes)
3. Construcción de 20 km de trocha carrozable de Huancavelica a Tansiri en convenio con la Municipalidad Provincial de Huancavelica

CENTRO POBLADO MENOR DE TAMBOPATA

1. Culminación del parque iniciado en la gestión anterior
2. Firma de convenio (igual modalidad con el punto 3 del anexo anterior)
3. Elaboración del expediente del local de un centro educativo inicial
4. Ampliación y construcción de caminos de herradura, sus puentes y badenes (convenio Foncodes)

CENTRO POBLADOR MENOR DE OCCORO VIEJO

1. Ampliación y mejoramiento de la carretera de Buenos Aires a Occoro Viejo (convenio Foncodes)
2. Ampliación y mejoramiento de la red de agua potable (convenio Foncodes)
3. Implementación de la granja comunal con ganado ovino (41 cabezas de raza merino mejorado)
4. Elaboración del expediente del local del centro cívico
5. Implementación de la escuela primaria, con un equipo de cómputo Pentium 4 y una fotocopidora

NUEVO OCCORO CAPITAL DEL DISTRITO

1. Acabado de los pisos primero y tercero del local del centro cívico
2. Construcción de un servicio higiénico público para ambos sexos

3. Construcción de una batería de servicios higiénicos para el local del centro de educación inicial
4. Implementación de la posta médica con un equipo de cómputo
5. Implementación del colegio Manuel González Prada, con instrumentos para una banda completa de músicos
6. Reparación de la camioneta de la comunidad
7. Elaboración del expediente de cuatro aulas del centro educativo primaria
8. Apoyo a la educación con dos profesores
9. Continuación del proyecto de Establecimientos Rurales de Tecnologías de la Información y la Comunicación (ERTIC)



ISBN: 978-612-326-194-8



9 786123 261948