

Descentralización, participación ciudadana y representación local: las revocatorias en los distritos rurales del Perú

Diego Armando Uchuypoma Soria¹

Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Introducción

Hace más de una década, Grompone (1998) afirmaba que las discusiones sobre la descentralización deberían evitar la simplificación de las relaciones entre participación y representación política. Es decir, no analizarlas como dos polos opuestos, sino por el contrario con la posibilidad de complementarse en algunos contextos políticos. Sin embargo, el reto suponía considerar los ajustes y el fortalecimiento en las instancias de intermediación política (representación).

Lamentablemente, estas tareas aún siguen pendientes y los efectos generados de las reformas descentralistas y participativas no son del todo positivos. La conflictividad social evidencia los límites de los mecanismos participativos formales y las diversas problemáticas que presentan los trasposos de funciones y competencias a nivel de gobiernos regionales y locales. La presencia estatal ha sido limitada y el impulso de cargos políticos de representación a nivel subnacional no sido tan útil para intermediar entre la demanda social y la arena política (más allá de lo electoral).

En ese sentido, muchos estudios van identificando problemas, alcances y límites en las dimensiones (política, fiscal, administrativa) del proceso de descentralización que se desarrolla en el Perú. Otros, han buscado centrarse en el contexto político bajo el cual se realizaron las reformas constitucionales o la implementación de la legislación sobre participación ciudadana y descentralización. Pese a esto, consideramos que aún queda mucho campo por explorar y sobre todo, de estudios dedicados a los efectos de estos procesos a nivel local rural.

En este artículo buscamos describir parte del comportamiento político de los distritos rurales del Perú a partir del proceso de reformas descentralista y participativa durante la última década y como esto ha influenciado en la construcción de representación política a nivel local, tomando en consideración el excesivo desarrollo de procesos de consulta de revocatorias en dichos espacios. Como premisa, podemos afirmar que el ingreso de algunas instituciones políticas puede generar efectos esperados o no, positivos o negativos, que serán determinados en el mismo desarrollo, es decir, en la interacción entre actores, recursos, intereses y expectativas. Y es que diversos problemas surgen alrededor de las gestiones locales en distritos rurales, sobre todo las que tienen relación con el ejercicio de poder y la legitimidad de sus gobernantes.

¹ Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP. Actualmente trabaja como investigador del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP. El autor agradece de manera especial los comentarios de Luis Mas, Patricia Quiñones, Rodrigo Barrenechea. Diego.uchuypoma@pucp.pe

De la inserción de instituciones de democracia directa en contextos de crisis de representación y los impulsos descentralizadores en la transición a la democracia

Al revisar las investigaciones desarrolladas sobre cómo se insertaron los mecanismos de democracia participativa o democracia directa en la región, encontramos que es necesario comprender el contexto político de crisis del sistema representativo. Para Mónica Barczak (2001) las instituciones de representación (partidos políticos o parlamento) generaron un vacío aprovechado por líderes neo populistas y, en medio de una crisis institucional, actores tradicionalmente excluidos lograron ingresar al gobierno y estabilizar el regimen evitando quiebres democráticos. Por otro lado, Alicia Lissidini (2008) menciona que fueron utilizados como una influencia del poder ejecutivo frente al debilitamiento de otros poderes estatales (legislativo o judicial) generando el riesgo de un uso autoritario o populista, que podría traer como consecuencia un regimen de democracia delegativa.²

En ese sentido, un reciente estudio de Yanina Welp y Uwe Serdült (2011) muestra que la introducción de estos mecanismos tuvo poca discusión política debido a que se legitimaron a partir de crisis institucionales de representación. El pesimismo que implicó la crisis de representación fue yuxtapuesto a un optimismo por parte de los promotores de las instituciones participativas. Sin embargo, David Altman (2010) ha precisado que la mayoría de países en la región ya tenía alguna experiencia en el uso de estos mecanismos, pero es durante las reformas constitucionales de la tercera ola democrática que fueron ampliados.

Respecto a los procesos de descentralización en la región, algunos autores se han concentrado en evaluar la calidad de la democracia a nivel subnacional, la gobernabilidad a nivel local, el grado de poder político a nivel subnacional y el impacto sobre el sistema de partidos (Falleti, 2010; O'Neill & Kathleen, 2006). Sin embargo, en términos generales, las reformas descentralistas han tenido el efecto no esperado de debilitar el sistema de partidos al fragmentar el marco institucional de competencia política (Vergara, 2012).

En el Perú, aún cuando la mayoría de exigencias de participación ciudadana vinieron desde abajo, es desde el Estado que se tuvieron mayores respuestas. El caso del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), durante el gobierno militar de Velasco, parece ser un ejemplo por intentar desplazar a los partidos políticos como intermediarios entre la demanda ciudadana y la respuesta pública (Rupire, 2008). Así también, durante los años ochenta, Izquierda Unida asume cargos públicos en las diferentes municipalidades del país e implementa un modelo de gestión local a partir de la participación de organizaciones sociales (Remy, 2005).

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

² El concepto planteado por O'Donnell, describe a los sistemas políticos en los que el Presidente se ubica por encima de los partidos políticos y los intereses de diversos grupos sociales (Lissidini, 2008).

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

El resultado de esto es que, por un lado, se ha promovido la participación ciudadana como herramienta de gestión local, técnica y apolítica, viendo este conjunto de normas y prácticas como parte del sentido común (Remy, 2005); por otro lado, todavía el discurso predominante de la descentralización parece obviar el componente político llegando a concentrarse en cuestiones técnicas, de concertación o resolución de conflictos, sin tomar en cuenta intereses, recursos y dinámicas de poder entre los actores locales y/o regionales (Grompone, 1998).

Bajo este contexto, la consulta popular de revocatoria se fue abriendo camino en nuestro sistema político. Lo que tenemos como resultado después de más de 15 años de implementar este mecanismo es que su uso se ha focalizado en muchos distritos rurales, con altos índices de pobreza y con menos de 5000 habitantes.³ Que además, muchos de estos presentan problemas de asignación presupuestal, delimitación territorial, reparto de competencias, concertación interinstitucional (con otros niveles de gobiernos) y participación ciudadana. Y es que las presunciones del proceso de descentralización y los enfoques participativos mostraron rápidamente sus límites, los que se vieron reflejados en las gestiones regionales y locales que presentaron distintos niveles de pobreza, institucionalidad política, recursos económicos y humanos (Barrantes, Cuenca, & Morel, 2012).

Consideramos importante plantear una reflexión sobre lo que viene sucediendo en las dinámicas políticas alrededor de los municipios rurales a partir del análisis de la revocatoria en el país. Tomando en cuenta que de alrededor de 1833 municipalidades existentes en el Perú, 1303 son consideradas rurales (casi el 72%), la revocatoria puede ser una buena oportunidad para seguir analizando nuestra democracia desde la política local y sobretodo, desde los espacios rurales del país.⁴

El desborde local en los espacios rurales

De lo descrito anteriormente podemos concluir que tanto las reformas de descentralización y participación ciudadana se desarrollaron en un contexto de crisis de representación política. Algunos estudios recientes muestran marcos de análisis para comprender los

³ Este parece ser el perfil general confirmado por cifras oficiales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Ver: ONPE, 2010).

⁴ El listado de Municipalidades Rurales del Perú fue publicado mediante Decreto Supremo N° 090-2011-PCM: http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol_ministeriales/2011/DS-090-2011-PCM.pdf.

efectos generados. Por ejemplo, se ha mencionado que factores institucionales, económicos y políticos terminan configurando un “deborde de lo local” en nuestro sistema político (Meléndez, 2012).

Así, la coyuntura crítica de las reformas descentralista y participativa se generó a partir de mayor inversión de capitales en zonas rurales y limitada presencia territorial estatal, lo que trajo como consecuencia una activación local y desborde posterior frente a demandas sociales no resueltas. Se afirma que ante la débil (y casi imposible) intermediación de operadores políticos locales (autoridades municipales), se presentan altos niveles de conflictividad en zonas rurales (Meléndez, 2012).

Lo cierto es que los estudios sobre la política local rural van aportando en la comprensión de cómo se insertan instituciones políticas o como se generan modelos de gobernabilidad y dinámicas de representación política. En nuestro país, de manera formal, el tipo de gobierno local está dividido por las municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados; no obstante, solo el 4.7% aproximadamente son municipalidades provinciales.

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

Tipo de gobierno local	Número	%
Municipalidades provinciales	195	4.76%
Municipalidades distritales	1643	40.13%
Municipalidades de centro poblado	2256	55.11%
Total	4094	100

Fuente: Registro Nacional de Municipalidades 2012, INEI

Asimismo, tomando en cuenta el listado de municipalidades rurales del Perú, emitido por el DS-090-2011-PCM, del total de municipalidades provinciales, el 80% son urbanas y solo 20% son rurales; mientras que del total de municipalidades distritales, la proporción es a la inversa, 80% son rurales y 20% son urbanas.⁵

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

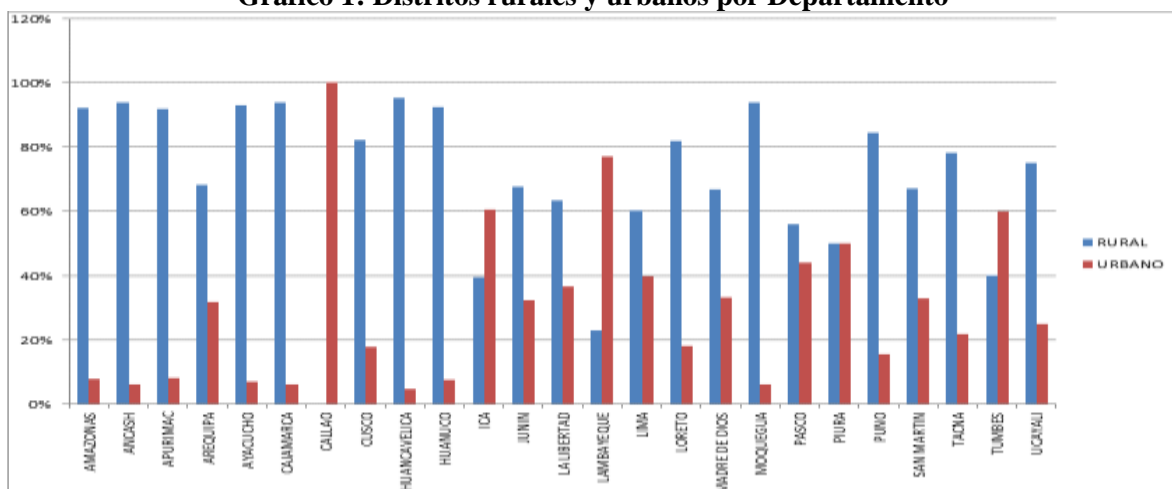
	Urbano		Rural		Total
Municipalidades provinciales	156	80%	39	20%	195
Municipalidades distritales	340	20%	1303	79.4%	1643

Fuente: Elaboración propia a partir de Decreto Supremo 090-2011-PCM; Registro Nacional de Municipalidades 2012, INEI; Infogob, Observatorio para la gobernabilidad, JNE.

⁵ En dicho Decreto Supremo se considera el Art. 139° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que establece que las municipalidades ubicadas en zonas rurales, son aquellas que funcionan en capitales de provincia o distrito cuya población urbana no es mayor al 50% de su población total.

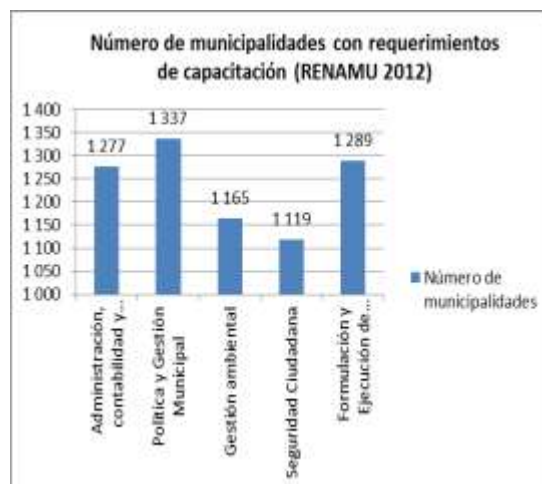
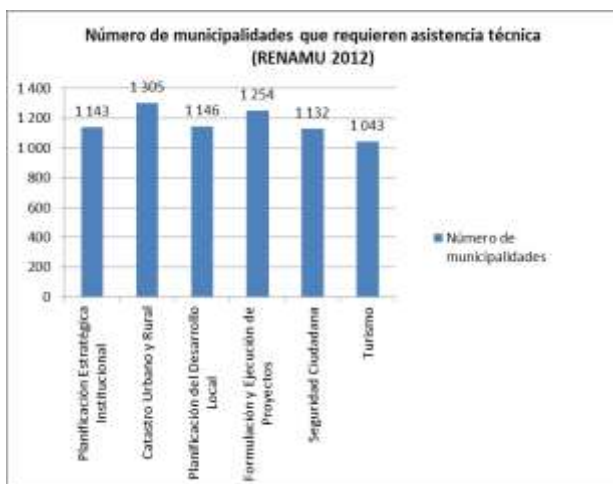
También, encontramos que los Departamentos que tienen mayor cantidad de distritos rurales son Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Moquegua y Puno. Mientras que Callao, Lambayeque, Ica y Tumbes son los que tiene mayor cantidad de distritos urbanos. Cabe señalar que las proporciones pueden ser llamativas en algunos casos, así el Callao solo tiene distritos urbanos y Ancash tiene 136 distritos rurales y solo 9 distritos urbanos.

Gráfico 1: Distritos rurales y urbanos por Departamento



Fuente: Elaboración propia a partir de Decreto Supremo 090-2011-PCM; Registro Nacional de Municipalidades 2012, INEI; Infogob, Observatorio para la gobernabilidad, JNE.

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



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

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

Esto último ha sido causa de otros riesgos ya que no se ha cumplido en paralelo con un fortalecimiento de la representación política de sus autoridades y la gestión pública en estas municipalidades. Así, el proceso de descentralización (transferencias de competencias, funciones y recursos) ha generado mayores tensiones sin mayores recursos o autonomía política. Un ejemplo de esto sería la multiplicidad de funciones (municipalidades de centros poblados, comunidades y parcialidades) y desarticulación en las transferencias sin tomar en cuenta la precariedad institucional y logística que caracteriza a la mayoría de municipios rurales en el país (Quiñones, 2012). Peor aún, si se toma en cuenta que los gobiernos locales rurales tienden a estar cerca de las problemáticas o demandas cotidianas de la ciudadanía, incluso siendo de las pocas instancias que representan al Estado en estos espacios.

Entonces, este impulso de transferencias económicas no ha tenido mejores resultados en la desaceleración de la pobreza a nivel local en zonas rurales, así parece demostrar los datos del Mapa de Pobreza Provincial y Distrital de INEI 2009, que menciona que de los 1836 distritos (incluido provincia), el 16.9% son los menos pobres con nivel de pobreza por debajo del 25%; el 29.1% presenta porcentajes de pobreza entre 25% y 49.9%; el 33.6% entre 50% y 74.9%; el 20% presenta extremo nivel de pobreza por encima del 75%. Además, que estos distritos se concentran en los departamentos de Apurímac, Huancavelica, Huanuco, Loreto, Puno, Ayacucho, Cajamarca y Cusco, evidenciando una mucho menor cantidad en departamentos de la región Costa.

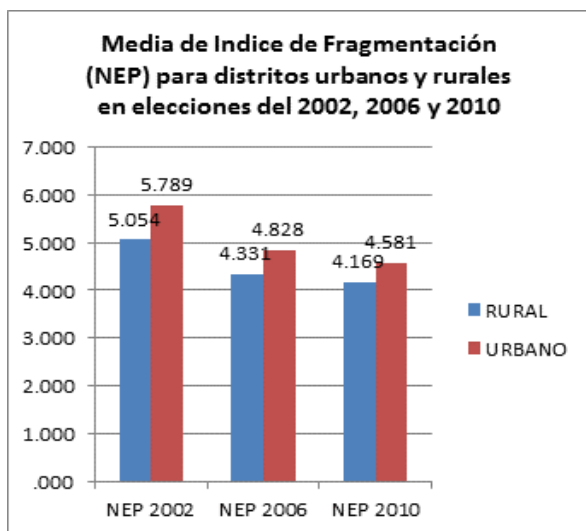
Por otro lado, el impulso de la participación ciudadana a partir de mecanismos como los presupuestos participativos, los consejo de coordinación local, la consulta popular de revocatorias o las vacancias, han mostrado diversos efectos en las gestiones locales en zonas rurales. Quizá la dificultad de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

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

Sumado a esto, la mayoría de partidos políticos no tiene mayor presencia dentro del nivel local, menos aún en espacios rurales. El contexto parece mostrar una distancia entre quienes gobiernan lo nacional, lo regional, lo provincial y lo distrital (Remy, 2011). Nuevamente, el riesgo de esta lógica es que se legisle o se diseñen planes y programas sin comprender los tres niveles de gobierno, cada uno diferente del otro.⁶

El comportamiento político-electoral de los distritos rurales en la última década⁷

En ese sentido, luego de analizar los Indicadores de Sistema Político (ISP), elaborados por el Observatorio para la gobernabilidad (Infogob-JNE), haciendo el contraste con la variable distritos rurales y urbanos, encontramos los siguientes resultados.⁸



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

La media de los votos de los electores se dispersa entre 4 a 5 opciones políticas a nivel de distritos. Lo que parece interesante es que el Número Efectivo de Partidos (NEP) que ha recogido los votos en distritos rurales ha sido menor en los últimos tres procesos electorales (2002, 2006 y 2010) frente a los distritos urbanos. Además, que el NEP ha disminuido en ambos tipos de distritos.



⁶ Ese fue el caso de las aprobaciones legislativas sobre las transferencias de funciones y competencias a gobiernos regionales y locales, de tal forma que mucho del proceso de descentralización termina recayendo en el Congreso (Barrantes, Cuenca, & Morel, 2012).

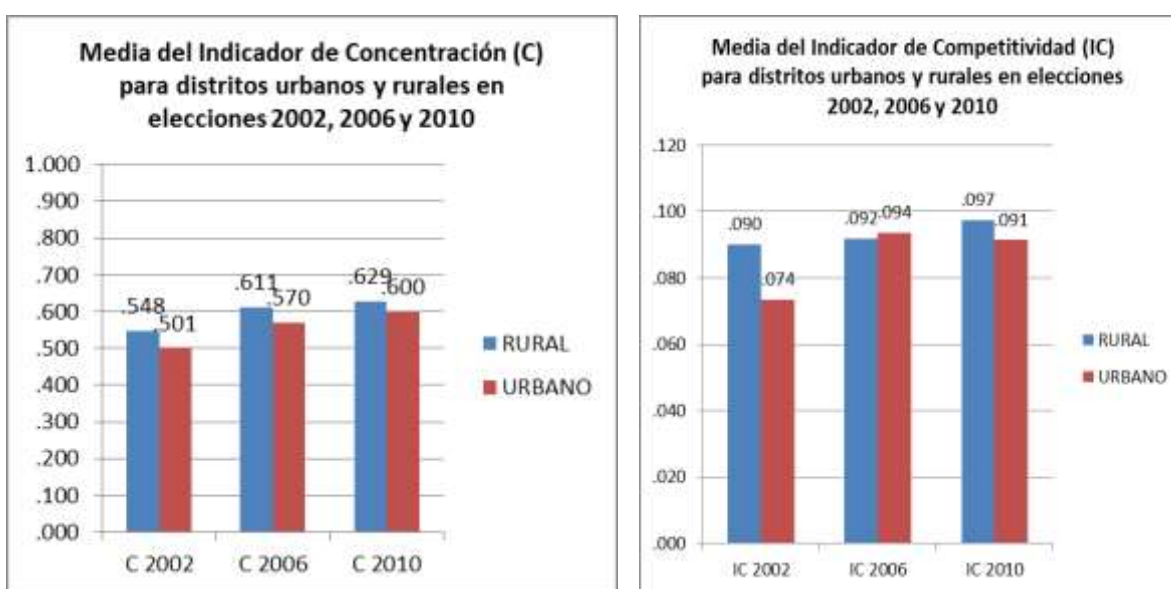
⁷ Todos los gráficos son de elaboración propia recogiendo los datos del Observatorio para la Gobernabilidad, Infogob (JNE) y del Decreto Supremo 090-2011-PCM.

⁸ Se debe señalar que no se ha utilizado el indicador de Distribución, debido a que este solo presenta resultados en el ámbito provincial y regional. Además, que para constatar la diferencia de las puntuaciones obtenidas en cada uno de los indicadores se comprobó la normalidad de las variables obteniendo como resultado que únicamente el indicador de Concentración se distribuía normalmente en los tres periodos analizados. Por lo tanto, solo en este caso se aplicó una Prueba T para Muestras Relacionadas, mientras que en el resto de los indicadores fue necesario hacer uso de la Prueba de Wilcoxon. Los resultados obtenidos permiten afirmar que, efectivamente se registran cambios en los periodos en cada indicador y en las puntuaciones mostradas en las tablas, puesto que son diferencias estadísticamente significativas.

ambos tipos de distritos y ha sido mayor en distritos rurales que en distritos urbanos.

Por otro lado, se ha incrementado la media de la proporción de concentración (C) de las preferencias electorales en las dos opciones más votadas en los últimos tres procesos electorales (2002, 2006 y 2010). Sin embargo, que esta es mayor en distritos rurales que en distritos urbanos.

La media del nivel de rivalidad existente entre las organizaciones políticas que ocuparon el primer y segundo lugar en las últimas tres elecciones (2002, 2006 y 2010) es bajo (el indicador puntúa de 0 a 1, donde 0 es el máximo valor y 1 el mínimo). En el caso de distritos rurales, el Indicador de Competitividad (IC) ha sido mayor en las elecciones del 2002 y 2010, sin embargo ha sido menor en la elección del 2006.



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

Los límites de la participación ciudadana y la descentralización en los distritos rurales⁹

Frente a los resultados mostrados, podríamos intuir que la posibilidad de conflictividad local alrededor de las gestiones municipales rurales es amplia. Tal como señala el Informe

⁹ Todos los gráficos presentados a continuación son de elaboración propia recogiendo los datos del Observatorio para la Gobernabilidad, Infogob (JNE) y del Decreto Supremo 090-2011-PCM.

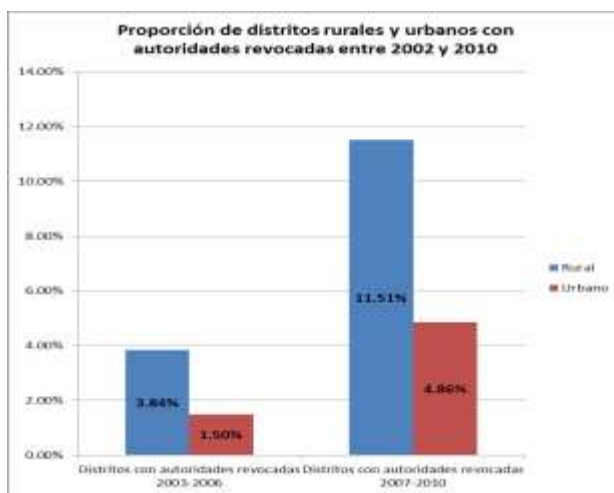
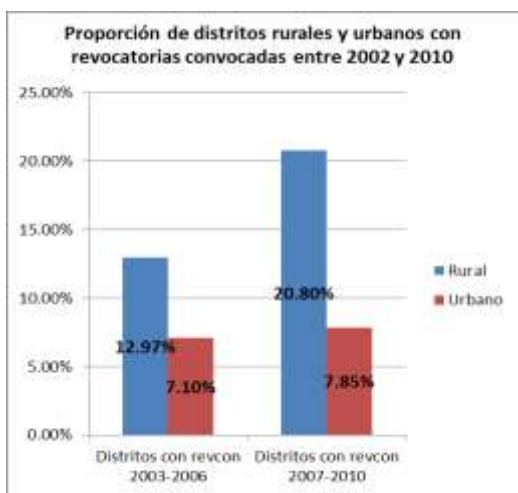
Defensorial “Violencia y Conflictos Sociales”, los conflictos por asuntos de gobierno local son los segundos en cantidad, llegando a sumar un 17% del total, debajo de los conflictos socio ambientales que suman 41.7% (Defensoría del Pueblo, 2012).

Así, casos como el del conflicto municipal en Pucará (Puno) muestran que a partir del impulso de la descentralización, “minorías activas” pueden generar altos niveles de conflictividad por el acceso a cargos públicos y consiguiente uso de recursos económicos y políticos (Dammert, 2010). De igual forma, el caso de Ilave (Puno) muestra como la débil institucionalidad estatal se ve reflejada en los límites de los mecanismos participativos implementados desde los municipios (Pajuelo Teves, 2009; Degregori, 2004).

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

Existe una relación cercana entre conflictos electorales y locales, mientras que en el primero se cuestiona el acceso al cargo público (elecciones), en el segundo se cuestiona la gestión de sus funciones. La anulación de una elección por impugnación y el ingreso de nuevas autoridades no necesariamente calmarían la protesta, sino por el contrario el conflicto se puede mantener latente y la legitimidad de estas autoridades afectar su gestión (ONPE, 2010B).

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



Por otro lado, las revocatorias efectivas

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

Recordemos que el Perú se presenta como el caso con más procesos de consulta de revocatoria a nivel mundial. Este uso se evidencia en la compra de Kits electorales y las solicitudes aprobadas para iniciar los procesos de consulta de revocatoria. En suma, se vendieron 5800 kits electorales y se aprobaron 1159 solicitudes (20% del total), durante 8 procesos de consulta de revocatoria realizados a lo largo de 16 años.¹⁰

En todos estos procesos se sometieron a consulta a 4713 autoridades municipales (1005 alcaldes y 3708 regidores) con lo que se comprueba una concentración a nivel distrital, incluyendo casos con niveles de reiteración extrema.¹¹ Casos como los distritos de San Silvestre de Cochan en Cajamarca o Curimaná en Ucayali han realizado procesos de consulta de revocatoria desde que se promulgó la legislación sobre el mecanismo, es decir, no tuvieron una sola gestión municipal en la que no se realizará un proceso de consulta de revocatoria.

Tal como señala Tuesta (2013), los promotores de estos procesos de consulta de revocatoria suelen agruparse en dos tipos. Por un lado, los que realmente lideran la acción colectiva y generan el discurso, así como la movilización de recursos. Por otro lado, los que funcionan como intermediarios para otros grupo de actores o un actor en particular. Del total de promotores en las consultas de revocatoria, un 20% fueron candidatos en el 2012 (JNE, 2012).

Asimismo, Tuesta (2013) nos recuerda el incentivo negativo de las Nuevas Elecciones Municipales (NEM) que se encuentra en el diseño del mecanismo y que permite generar una inestabilidad explícita en las gestiones municipales que pasan por revocatorias de sus autoridades. Los datos de su trabajo muestran que, desde los procesos de consulta de revocatoria del año 2004 al 2013, los alcaldes y regidores elegidos han tenido un promedio de 1 año y medio aproximadamente en sus gestiones; mientras que los alcaldes y regidores que ingresaron de manera provisional, luego de realizada la revocatoria a autoridades, tuvieron un promedio de 10 meses aproximadamente en sus gestiones; finalmente, los alcaldes y regidores que asumieron la gestión municipal luego de realizadas las NEM tuvieron como periodo de gestión en promedio 1 año.

Frente a esta situación, el mecanismo parece haber generado situaciones de ingobernabilidad o limitantes para el desarrollo de las gestiones municipales en los distritos rurales. El mecanismo termina funcionando como un recurso de poder para actores locales que con fines personales o particulares buscan el acceso o la captura del gobierno municipal. Sin embargo, como hemos señalado en este trabajo, no solo se trata del mecanismo sino de evidenciar que la concentración de casos de revocatorias en los distritos rurales puede estar evidenciando procesos de reformas políticas que afectaron o profundizaron problemáticas en las gestiones locales rurales, esto es lo que hemos denominado el desborde local rural en el caso peruano.

¹⁰ Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) e InfoGob – Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

¹¹ InfoGob – Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

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

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

¿Los municipalidades como articuladores del espacio rural?

Lo cierto es que diversos estudios sobre la política en espacios rurales han demostrado el rol que vienen desempeñando los municipios. Frente a otras instituciones como las comunidades campesinas, las organizaciones de base, los frentes de defensa o la gobernación, los municipios plantean beneficios y limitaciones para articular la representación política y mantener la gobernabilidad local.

Por ejemplo, retomando el marco de análisis sobre los tenientes gobernadores, planteado por Damonte (2000): formal e informal, externo e interno; podemos afirmar que las autoridades municipales (alcaldes y regidores) mantienen una practica formal de acuerdo a lo que plantea la normativa junto una practica informal a traves de relaciones cotidianas como los patronazgos para determinadas fiestas. Asi también, estas prácticas pueden desarrollarse desde un ambito interno (relaciones con actores o grupos de poder locales, organizaciones no gubernamentales, etc.), o desde un ambito externo (con gobiernos regionales, distritos provinciales, ministros, congresistas, dirigentes regionales, etc.).

En ese sentido, las autoridades en el espacio local cumplen una función de bisagra ya que articulan lo interno con el externo.¹² La capacidad de negociar o gestionar con otros niveles de gobierno es fuente de legitimidad y, por ejemplo, las obras de infraestructura constituyen un recurso efectivo de poder. Sin embargo, la autoridad también sería resultado de dotes personales y su posición en la estructura socio económica (Diez Hurtado, 2000).

¹² Los espacios rurales presentan estructuras de autoridades que van desde los cargos comunales hasta las autoridades municipales. Entre estos podemos encontrar al presidente de APAFA, presidente de Vaso de Leche, presidente Junta de Regantes, presidente de Turismo, Campos Varados, presidentes de Comunidad, Tenientes Gobernadores, Gobernador, Alcalde de Centro Poblado, Alcalde y Regidores. Estos no necesariamente mantienen una misma estructura, es decir que puede variar sobre su relación vertical o las características para asumir cada cargo.

Estas autoridades tendrían que actuar en los márgenes que plantean normativas como la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Descentralización, la Ley de Presupuesto Público y otras, frente a las expectativas de la población sobre las funciones de sus cargos. Así se configuran dinámicas política particulares, tomando en cuenta el contexto, los recursos de poder y los actores políticos locales. Estas dinámicas construyen modelos de gobernabilidad, con rasgos democráticos, autoritarios y a veces, clientelares.

Ante la multiplicidad de actores y autoridades políticas, el ingreso de los municipios en los espacios rurales ha tenido un contraste entre conflictos y regulaciones. El proceso, como ya hemos visto, ha comprendido diversas limitaciones en relación al cumplimiento de sus funciones, a la legitimidad de sus autoridades y a sus relaciones con otras organizaciones locales. Parece existir una tendencia a convertir a la municipalidades en el principal intermediario entre población y Estado, lo cual trae nuevas obligaciones, expectativas y demandas. Sin embargo, consideramos que estas se deben codificar en una marco legal (LOM) que distingue las particularidades de lo urbano y lo rural, que lo aborde desde su complejidad.

Reflexiones finales

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

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

La reglamentación y promoción de espacios participativos, así como la descentralización de competencias y funciones a nivel regional y local, no necesariamente asegura que la conflictividad termine, tampoco que aumente la legitimidad sobre la gestión y disminuya la protesta social. Los problemas de representación no se resolverían con más mecanismos participativos o procesos de descentralización meramente técnicos, sino con el fortalecimiento de instituciones representativas.

Las reformas participativas y descentralistas no permitieron seguir una lógica de complementación, sino que ahondaron en la dimensión participativa sin resolver las grandes tareas de la representación política a nivel nacional. Como lo mencionamos anteriormente, al insertarse una institución, es el mismo contexto y dinámicas políticas lo

que le termina dando contenido y por consecuencia, presentando efectos esperados o no, negativos o positivos.

Los distritos rurales debe ser comprendidos en su complejidad y dinámicas políticas particulares. Los problemas de conflictividad social, uso mayoritario de mecanismos de cuestionamiento a sus autoridades, solo serían un indicio de problemas de fondo sobre la representación política y gobernabilidad local que se viene construyendo en las zonas rurales de nuestro país. La descentralización tiene como reto político el evitar ser presentada por los representantes o intermediarios políticos como un proceso de entrega (de obras, bienes o dinero) por parte del Estado a las diferentes regiones del país, si bien esta idea puede ser valorada en un inicio puede generar el incentivo perverso de desconfianza y decepción sobre las mismas gestiones locales.

Bibliografía

- ONPE (2010A). *Consultas populares de revocatoria 1997-2009 y nuevas elecciones municipales 2005-2010*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- ONPE (2010B). *Conflictos electorales en el ámbito local: estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Barczak, M. (2001). Representation by Consultation?: The Rise of Direct Democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 37-59.
- Castro Pozo Díaz, H. (2005). *Las municipalidades rurales: problemáticas y propuestas*. Lima: REMURPE, CARE Perú.
- Dammert, J. L. (2010). El conflicto municipal en Pucará, Puno. En M. Tanaka, *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú* (págs. 235-300). Lima: IEP.
- Defensoría del Pueblo. (2012). *Informe Defensorial N° 156: Violencia en los conflictos sociales*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational authoritarianism in democratic countries*. *World Politics*, 101-132
- Jurado Nacional de Elecciones (JNE). "Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Regionales y Municipales 2012". Lima: JNE.
- Lissidini, A. (2008). Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades. En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracia directa en Latinoamérica* (págs. 13-62). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Meléndez, C. (2012). *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Mitin.
- Muñoz, P. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).
- O'Neill, K. (2006) Decentralized politics and political outcomes in the Andes. En S. Mainwaring, A. M. Bejarano, E. Pizarro León Gómez. *The crisis of democratic representation in the Andes* (págs. 171-203). Stanford: Stanford University Press.
- Pajuelo Teves, R. (2009). "No hay ley para nosotros..." *Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso de Ilave*. Lima: Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER), Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

- Quiñones, P. (Julio de 2012). *Una mirada al proceso de descentralización tras el primer año de gobierno de Ollanta Humala*. Obtenido de Argumentos Revista de Análisis y Crítica: http://www.revistargumentos.org.pe/proceso_de_descentralizacion.html
- Remy, M. I. (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- Remy, M. I. (Marzo de 2011). *Un balance final de las elecciones municipales y regionales: ¿en qué punto quedaron los partidos políticos?* Obtenido de Argumentos: http://www.revistargumentos.org.pe/un_balance_final_de_las_elecciones_municipales_y_regionales_.html
- Rupire, J. (2008). *Perú: Participación ciudadana y mecanismos de democracia directa*. Centro for Research on Direct Democracy (C2D).
- Tanaka, M. (1999). El agotamiento de la democracia participativa, la complejidad, y elementos para una refundamentación. *Debates en Sociología*, 55-76.
- Tuesta Soldevilla, F. (2013). Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local. Ponencia presentada en el Séptimo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá.
- Welp, Y., & Serdült, U. (2011). ¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina. En Y. Welp, & L. Whitehead, *Caleidoscopio. De la innovación democrática en América Latina* (págs. 145-169). México: FLACSO México; Nuffield College; Centre for Research on Direct Democracy.
- Vergara, A. (2007). El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato. Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Latin American Studies Association (LASA). Montreal, septiembre.
- Vergara, A. (2012). Unidos por el disenso, separados por el consenso: la articulación nacional y subnacional en Bolivia y Perú, 2000-2010. *Revista Politai*, 45-67.
- Grompone, R. (1998). La descentralización y el desprecio de la razón política. En: *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Bruno Revesz, editor. Lima: CIPCA, IEP.
- Barrantes, R.; Cuenca, R.; Morel, J. (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.