



**José Carlos
Rojas Medrano**

Es Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha cursado estudios en Diseño y Evaluación de Políticas Públicas, así como en Presupuestos por Resultados, en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Sus áreas de interés son la gobernabilidad, descentralización, gestión y políticas públicas, capacidad del Estado (nacional y subnacional), clientelismo y comunidades campesinas. Se ha desempeñado como consultor para el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM), la consultora *Governa*, la Fundación Humanismo y Democracia de España (H+D), *Apomipe*-Intercooperation, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), entre otras instituciones. Actualmente se desempeña como investigador y coordinador del grupo de trabajo en Desarrollo Local del Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

El Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) se complacen en presentar la investigación *Límites de la gobernabilidad en los espacios rurales del Perú: representación política y gestión local*, realizada en cuatro municipios de la sierra de Huaral.

Este trabajo intenta contribuir a la investigación sobre la representación política, los movimientos y partidos políticos, la gestión local, y la articulación entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil. En otras palabras, reflexiona sobre la gobernabilidad y, más concretamente, sobre la gobernabilidad en los espacios rurales del Perú.

Asimismo, el estudio pretende servir de apoyo para el conocimiento del Estado subnacional y el diseño de políticas públicas locales. En INICAM creemos que no se puede proponer consistentemente cambios –normativos o de desarrollo– si se ignora cómo asumen sus responsabilidades las autoridades y los funcionarios, así como la forma en que participa la sociedad civil de las zonas rurales. Por ello, se necesita contar con estudios de caso que investiguen en profundidad las características de los municipios rurales, así como las tensiones socioeconómicas y políticas presentes en cada uno de estos.

Asociación Promoción y Capacitación para el Desarrollo - PROMCAD
Instituto de Investigación y Capacitación Municipal - INICAM
Av. Javier Prado Oeste 1418, San Isidro - Lima - Perú
Telfs.: (01) 422 0336 / 422 3138 Fax (01) 422 3138
E-mail: inicam@inicam.org.pe
Web: <http://www.inicam.org.pe>

Representación política y gestión local

Límites de la gobernabilidad en los espacios rurales del Perú



José Carlos Rojas Medrano

**PROMCAD
INICAM**
Instituto de Investigación
y Capacitación Municipal

**Konrad
Adenauer
Stiftung**

**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). La KAS es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU). Como cofundador de la CDU y primer canciller federal alemán, Konrad Adenauer (1876-1967) vinculó las tradiciones socialcristiana, conservadora y liberal. Su nombre representa la reconstrucción de Alemania, su asentamiento en política exterior en una comunidad de valores transatlánticos, la visión sobre la Unión Europea, la reconciliación con los vecinos que sufrieron de una Alemania nazi y la orientación hacia la economía social de mercado. Su legado intelectual sigue siendo para nosotros tarea y obligación al mismo tiempo.

Trabajamos en cooperación con partidos políticos y organizaciones de la sociedad ciudadana, así como con élites seleccionadas e instituciones estatales. A través de nuestras metas y valores, pretendemos profundizar, especialmente en temas de democracia y Estado de Derecho, economía social de mercado, capacitación del ciudadano y política del desarrollo, así como también en el futuro de la cooperación política regional y global. Junto con nuestras contrapartes, contribuimos a un orden internacional que permite a cada país un desarrollo en libertad y bajo responsabilidad propia.

**PROMCAD
INICAM**
Instituto de Investigación
y Capacitación Municipal

La asociación **Promoción y Capacitación para el Desarrollo (PROMCAD-INICAM)**, fundada en 1983, es una entidad civil no lucrativa que desde entonces cuenta con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer de la República de Alemania. A través de su **Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM)**, orienta sus esfuerzos a elevar el nivel de eficiencia de la gestión municipal para proveer mejores condiciones de vida, promover el desarrollo y optimizar los servicios que se brindan a la comunidad, apoyándose en la participación activa y organizada de municipios en la priorización de sus necesidades. Asimismo, representa un objetivo importante el promover la participación activa y organizada de los gobiernos locales en el proceso de descentralización del país y en la subsecuente redefinición de las diversas estructuras de un nuevo Estado descentralizado.

LÍMITES DE LA GOBERNABILIDAD EN LOS ESPACIOS RURALES DEL PERÚ: representación política y gestión local

José Carlos Rojas Medrano

PROMCAD
INICAM

Instituto de Investigación
y Capacitación Municipal

Asociación Promoción y Capacitación para el Desarrollo

«...tendiendo puentes para la descentralización»

LÍMITES DE LA GOBERNABILIDAD EN LOS ESPACIOS RURALES DEL PERÚ: representación política y gestión local

Primera edición, Lima - Perú
1000 ejemplares

© 2013

Promoción y Capacitación para el Desarrollo (PROMCAD-INICAM)
Konrad Adenauer Stiftung (KAS)

PROMCAD-INICAM

Av. Javier Prado Oeste 1418, Lima 27 - Perú
Telef.: (511) 422-0336 / 422-3138
Fax: (511) 222-0329
Correo electrónico: inicam@inicam.org.pe
Web: www.inicam.org.pe

KAS

Calle General Iglesias 630, Lima 18 - Perú
Telef.: (511) 208-9300
Fax: (511) 242-1371
Correo electrónico: kasperu@kas.de
Web: www.kas.de/peru

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2013-11988

Autor: José Carlos Rojas Medrano

Colaboradores: Patricia Chombo Rios
Judith Vegas Guevara

Cuidado de edición: Rocío Moscoso

Diagramación: Carmen Inga Colonia

Impreso en:
Ediciones Nova Print S.A.C
Ignacio Merino 1546 - Lince. Telf.: 471-5366
edicionesnovaprint@gmail.com

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se haga referencia a la fuente bibliográfica.

A mi padre, Carlos, quien, aunque ya no está con nosotros, siempre permanecerá en nuestras mentes y nuestros corazones.

A mi madre, Elena, por todo el cariño y la fuerza para sacarnos adelante.

A mi hija, Rafaella, por ser mi inspiración y fuente de alegría permanente.

*Quizá es mucho nombre y pompa que
nos llamen alcaldes.*

Leoncio Espinoza, alcalde de Acos

Índice

Agradecimientos	9
Prólogo	11
Presentación	13
Introducción	15
Capítulo 1: Gobernabilidad e intermediación política local	21
1.1 Gobernabilidad local	27
1.2 Intermediación y vínculos políticos en el escenario local	36
Capítulo 2: La política en los espacios rurales: débil intermediación y representación política	39
2.1 Análisis de las organizaciones políticas	43
2.1.1 Participación electoral	44
2.1.2 Número de organizaciones políticas en elecciones locales	46
2.1.3 Permanencia y natalidad de las organizaciones políticas y candidatos	46
2.1.4 Volatilidad y fragmentación de las organizaciones políticas y los candidatos	51
2.1.5 Desempeño electoral de las organizaciones políticas	54

2.2 El concejo municipal. Las relaciones entre alcaldes y regidores en los espacios rurales	61
2.3 La constante inestabilidad en los ámbitos rurales. El mecanismo de la revocatoria	75

Capítulo 3:

Gestión pública y articulación vertical y horizontal

83

3.1 La gestión pública local en los territorios rurales	85
3.1.1 Diseño institucional	85
3.1.2 Gestión organizacional	89
3.1.3 Uso de los recursos	99
3.2 Alcaldes mendigos. Dependencia y articulación pragmática entre niveles de gobierno	111
3.3 Alcaldes ausentes. Legitimidad y articulación horizontal en los espacios rurales	117
3.4 Pueblo chico, infierno grande. Desestructuración y conflictos en las comunidades campesinas	122

Conclusiones

129

Bibliografía

135

Anexos

143

1. Características socioeconómicas de los distritos rurales de Huaral	145
2. Estructura de los gastos de los gobiernos locales rurales-Huaral	153
3. Lista de entrevistados	155



Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a Álvaro Ugarte Ubilla, director ejecutivo de INICAM, por creer y apoyar este proyecto de investigación, así como por su generosa amistad. También hago un extensivo agradecimiento a todo el personal de INICAM y, muy especialmente, a Patricia Chombo, por su sincera amistad e infinita colaboración.

Por otra parte, agradezco los comentarios de Paula Muñoz, quien, aun estando en vísperas de sustentar su tesis de doctorado, tuvo la amabilidad de revisar el documento. Asimismo, a Eduardo Dargent por abrirme las puertas de su curso Diseño de la Investigación, en la Pontificia Universidad Católica del Perú, y por los comentarios y sugerencias puntuales a este trabajo. Y también a Andrés Pérez, por su apoyo en la elaboración de los datos cuantitativos.

Finalmente, este estudio está dedicado a mi familia, que no solo se encuentra en el Perú, sino también en el extranjero, como producto de la diáspora andina por buscar mejores oportunidades de vida.

Prólogo

Los municipios, instituciones de poder local, han ido recibiendo cada vez mayor atención por parte de las Ciencias Sociales. Si antes constituían un tema en el que solo se podían encontrar textos provenientes del Derecho, ahora existen investigaciones que parten desde el ángulo de la Economía, la Sociología, la Antropología y, recientemente, la Ciencia Política.

Los municipios no solo son objeto de interés debido a las mayores transferencias de recursos y competencias que han recibido, sino a causa de la dinámica que se desarrolla en la competencia por el poder, ahora que los partidos están cada vez más ausentes y, por el contrario, las organizaciones regionales y locales están muy presentes.

En nuestro país, en este espacio subnacional convergen gobiernos regionales –en departamentos–, y municipios provinciales y distritales. De estos últimos, gran número son municipios rurales, cuya población vive en el campo; la política se desarrolla sin políticos y con ausencia de partidos.

En estos municipios –mayoritariamente pobres, con una población agrupada en comunidades campesinas, demográficamente dispersa y dedicada a la economía agraria–, la representación política es débil. Se cumple con la función de intermediación política de origen, pero su desempeño es el ancho campo donde se distancia de sus representados. Así, los márgenes que tiene un gobierno local para ser exitoso resultan estrechos.

En este contexto, ¿qué tipo de gobernabilidad local se desarrolla y predomina en los espacios rurales? José Carlos Rojas trata de responder a esta inquietud en este texto esclarecedor, que sigue la línea de interés que el autor inició en su tesis de licenciatura, referida al Callao y su representación política.

En el texto, se propone un modelo de análisis a través de dos ejes: uno referido a los rasgos de la gestión de los representantes políticos locales; y el otro, a la participación política y fiscal de los ciudadanos.

José Carlos Rojas señala que existen serios límites en la gobernabilidad local debido a que la representación política es altamente fragmentada y volátil, mientras que los vínculos suelen ser pragmáticos y clientelares.

Para desarrollar esta investigación, el autor somete sus hipótesis a cuatro casos de municipios rurales –Veintisiete de Noviembre, Acos, Lampián y Pacaraos, de la provincia de Huaral, en el departamento de Lima– cuyas dinámicas de participación política observa en el ciclo de elecciones del presente siglo: 2002, 2006 y 2010.

El autor encuentra una gran rotación de las organizaciones políticas locales, mayor que la de los candidatos. La representación está fuertemente atomizada, con vínculos de intermediación política sumamente débiles, lo que produce altos niveles de transfugismo, incluso cuando se trata más de una estrategia de sobrevivencia que de un acto de corrupción.

Si ya la gobernabilidad es precaria, los procesos de revocatoria que se han realizado en los distritos estudiados –salvo Acos– no han hecho sino añadir mayores elementos de inestabilidad. El estudio de José Carlos Rojas muestra cómo esta dinámica de la revocatoria es la misma que se produce en casi todos los lugares del país. Por ejemplo, que detrás de los procesos de revocatoria, se encuentran los perdedores de las elecciones.

La gobernabilidad también se ve afectada por los problemas de gestión y aplicación de políticas públicas. Las tensiones y distancias con la sociedad civil no ofrecen el mejor escenario, en un contexto en el que las propias comunidades campesinas adolecen de los mismos problemas que las organizaciones políticas.

El ensayo ofrece una mirada cercana de cómo se representa y cómo se gobierna en un contexto de precariedad institucional, confirma las hipótesis que se venían manejando sobre la representación subnacional en el país y ofrece nuevas evidencias sobre su dinámica.

El trabajo de José Carlos Rojas permite, pues, conocer un tipo y una forma de representación política que hasta hace poco era sumamente desconocida. Ese es el gran aporte de este libro.

Fernando Tuesta Soldevilla



Presentación

La gran heterogeneidad de los territorios del país plantea, desde hace algún buen tiempo, el desafío no menor de cómo generar una normativa que facilite y oriente adecuadamente la gestión municipal con la finalidad de promover el desarrollo humano y dotar de condiciones de vida apropiadas para los ciudadanos en cada municipio.

Por este motivo, el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal, ha señalado insistentemente la necesidad de contar con una normativa general y de los sistemas administrativos, que reconozca la mencionada heterogeneidad de capacidades, recursos y necesidades de cada localidad. Es decir, que el Estado se adecúe a la sociedad y no al revés, como se desprende del proceso de modernización del Estado.

En este sentido, la investigación *límites de la gobernabilidad en los espacios rurales del Perú. Representación política y gestión local* que presentamos, se orienta al análisis de las posibilidades de una efectiva gestión del desarrollo local desde la perspectiva de las potencialidades y limitaciones políticas, técnicas, financieras y logísticas de cuatro municipalidades rurales de la sierra de Huaral, en la provincia de Lima.

Las conclusiones de este estudio, realizado gracias al apoyo financiero que desde hace casi treinta años nos brinda la Fundación Konrad Adenauer de Alemania, constituyen una base para comprender mejor la realidad de las municipalidades rurales, donde la presencia del Estado es débil –a pesar de sus esfuerzos– y donde la pobreza y la exclusión todavía no han sido resueltas y nos motivan a continuar investigando y formulando propuestas para mejorar la equidad en la gestión pública.

Arquitecto Álvaro Ugarte Ubilla
Director Ejecutivo

Introducción

Durante los últimos años, en nuestro país se viene implementando la reforma de la descentralización, uno de cuyos objetivos consiste en aproximar el nivel de toma de decisiones de los gobiernos subnacionales, para mejorar la prestación de servicios y elevar la calidad de vida del ciudadano. Esto ha traído como consecuencia el incremento de las transferencias de los recursos económicos –así como de las competencias y funciones–, por parte del gobierno central, a los gobiernos locales y regionales.

No obstante, los resultados todavía no logran ser óptimos. Por un lado, las competencias y funciones no se han precisado y delimitado correctamente entre los niveles de gobierno –nacional, regional y local–; y por otro lado, no se ha establecido una tipología de municipalidades que recoja las particularidades de los territorios en cuanto a población, desarrollo humano, recursos y capacidades. Más bien, se continúa tomando como modelo y referente a las municipalidades urbanas, cuyos recursos y capacidades están lejos de ser representativos de la mayoría de los gobiernos locales.

Recientemente, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) viene trabajando una tipología para la asignación de recursos a determinadas municipalidades, pero su alcance es aún limitado. Asimismo, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha aprobado un listado de municipalidades rurales que serviría, en un futuro próximo, para el eficiente diseño e implementación de determinadas políticas específicas de estos territorios. Sin embargo, conocemos todavía muy poco acerca de cómo se gobierna y construye la gobernabilidad en los espacios subnacionales; esto es, la relación entre los gobernantes, los gobernados y las organizaciones políticas que intermedian las demandas.

El objetivo central de esta investigación es contribuir a una mayor comprensión de los procesos, los avances y las dificultades respecto de la gobernabilidad local que atraviesan las autoridades, los funcionarios y la sociedad civil de los municipios rurales de Huaral en el contexto de la descentralización. De esta manera, la investigación abarcará diversos aspectos de la realidad de sus territorios: el sistema político, la gestión pública, la sociedad civil y la articulación territorial.

La pregunta general que guiará la investigación es la siguiente: *¿Qué tipo de gobernabilidad local se desarrolla y predomina en los espacios rurales del Perú?* Y las preguntas específicas que nos ayudarán a comprender este tema son las siguientes: *¿cuáles son las características de la representación política y sus estrategias electorales predominantes en estos espacios rurales?, ¿cuál es el tipo y nivel de gestión local de las autoridades, y el nivel de participación política y fiscal de los ciudadanos rurales? y ¿qué tipo de relaciones se establecen entre los niveles de gobierno –el gobierno regional, el gobierno provincial y los gobiernos locales–, por un lado, y entre las autoridades municipales y la sociedad civil –comunidad campesina, principalmente–, por otro lado?*

Las hipótesis que intentaremos demostrar a lo largo del estudio son las siguientes: a) en estos espacios rurales predomina una gobernabilidad precaria; b) la representación política es fragmentada, volátil e inestable, y sus estrategias electorales tienden a ser pragmáticas y clientelares; c) en estos espacios rurales predomina una gestión vertical y poco eficiente de las autoridades, así como un nivel bajo en la participación política y fiscal de los ciudadanos; y d) existen bajos niveles de articulación vertical (entre los gobiernos locales en estudio y el gobierno provincial y regional) y horizontal (con la comunidades campesinas) en estos espacios rurales.

Para dar respuesta a las preguntas e hipótesis señaladas, se ha utilizado un diseño de investigación de corte observacional, a partir de un estudio de casos de cuatro municipalidades distritales rurales de la provincia de Huaral: Acos, Lampián, Veintisiete de Noviembre y Pacaraos.¹ Los criterios de selección respondieron al tipo de municipalidades –rurales–,

1 Para mayor información de los distritos en estudio, véanse los anexos.

población –menos de 1000 habitantes–, escaso presupuesto municipal –un millón de soles, aproximadamente– y territorios poco estudiados. Es decir, estamos ante gobiernos realmente rurales, pequeños y de naturaleza campesina, pues se encuentran asentados en las comunidades campesinas. Estos distritos y comunidades rurales se encuentran en la región de Lima Provincias, tanto en la margen izquierda y derecha del río Chancay, entre los 1500 y 4000 metros sobre el nivel del mar. Por otro lado, las herramientas de recojo de información que utilizamos combinan lo cuantitativo –datos agregados– con lo cualitativo –observación y entrevistas en profundidad a los actores políticos y sociales–.

El argumento que sostenemos, de acuerdo con el análisis de los casos presentados, es que, en los espacios rurales, las condiciones y posibilidades de gobernabilidad presentan serios límites, en la medida que existe una representación política bastante fragmentada y volátil, que no logra construir espacios de articulación y coordinación adecuados con la sociedad civil, así como una gestión pública local bastante irregular e ineficiente. Esta representación, además, se caracteriza por sus estrategias pragmáticas y clientelares, pues es la única forma, por parte de los políticos locales, de lograr cierta estabilidad –momentánea–. Asimismo, el predominio de los movimientos independientes y locales, respecto de los partidos nacionales, es bastante manifiesto, lo cual es un indicador de la debilidad de estos últimos. Por su parte, la sociedad civil, en especial las comunidades campesinas, adolece de los mismos defectos que las organizaciones políticas: alto nivel de fragmentación, conflictos internos y baja representatividad; sus demandas de corto plazo son su característica principal. Todo ello dibuja un escenario de gobernabilidad precaria en estos territorios.

Si bien la investigación no busca generalizar, pues estudia pocos casos, podemos asumir que estos territorios son bastante representativos de los distritos rurales en cuanto a la fragmentación y conflictividad de sus sociedades y los patrones de acción de los gobiernos locales (cortoplacismo, estrategias clientelares, baja calidad del gasto, desarticulación horizontal y vertical, etcétera.)

El presente trabajo intenta contribuir a la investigación sobre la representación política, los movimientos y partidos políticos, la gestión local, y la articulación entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad

civil. En otras palabras, reflexiona sobre la gobernabilidad y, más concretamente, sobre la gobernabilidad en los espacios rurales.²

Asimismo, el estudio pretende servir de apoyo para el conocimiento del Estado subnacional y el diseño de políticas públicas locales. Creemos que no se pueden proponer consistentemente cambios—normativos o de desarrollo—si se ignora cómo llevan a cabo sus responsabilidades las autoridades y los funcionarios, así como la forma en que participa la sociedad civil de las zonas más rurales. Por ello, se necesita contar con estudios de casos que investiguen en profundidad las características de los municipios rurales, así como las tensiones socioeconómicas y políticas presentes en cada uno de estos.

Hay que interactuar con el contexto local. Sin el conocimiento de este contexto social, político y estatal —que es el principal aporte de esta investigación— va a ser muy difícil implementar reformas sostenibles en el tiempo. Como señala Dargent (2012), entender mejor al Estado, las causas de su fortaleza y debilidad, evaluar ejemplos de éxito y fracaso, son temas relevantes para el académico, el gestor público, el político y el ciudadano en general. Sin embargo, en palabras de Tanaka (2010), el Estado es todavía un «viejo desconocido» en las ciencias sociales.

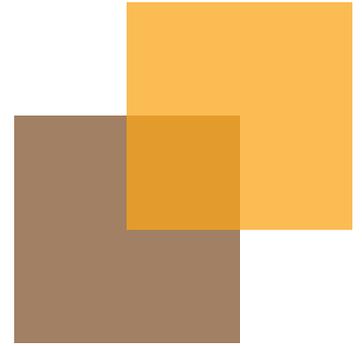
El libro está dividido en tres capítulos. En el primero, desarrollamos el marco teórico haciendo un recorrido histórico e ideológico por el concepto de gobernabilidad, que tiene como factores claves la legitimidad, la estabilidad y la eficacia. Luego, definimos lo que entendemos por gobernabilidad democrática local y establecemos una tipología de este concepto. Finalmente, hacemos referencia a las características de intermediación política que predominan en el actual escenario político, poniendo énfasis en la «doble brecha» y la «brecha original».

En el segundo capítulo, se analizan las características de los movimientos y partidos políticos en los distritos rurales de Huaral. Para ello, establecemos

2 Si bien la bibliografía sobre los gobiernos locales en general ha ido creciendo considerablemente durante los últimos años, las investigaciones específicas sobre el funcionamiento, el desempeño, la representación política y la gobernabilidad en las municipalidades rurales son todavía escasas. Véanse, entre otros, Castro-Pozo (2005); Degregori (2004); Degregori, Coronel y Del Pino (1998); Grompone, Hernández y Huber (2008); Muñoz (2005); Quiñones (2011); Remy (2004); Pajuelo (2005 y 2009); Torres, Grompone y Barrenechea (2008); Vergara (2000); y Wiener (2004 y 2009).

categorías de medición a partir de indicadores de fragmentación, volatilidad, natalidad, permanencia, etcétera de las organizaciones políticas. Asimismo, se hace referencia a las relaciones entre los alcaldes y los regidores, así como al uso y abuso del mecanismo de la revocatoria.

En el tercer capítulo, se describe el desempeño de la gestión local que presentan las cuatro municipalidades en estudio, a través de tres componentes: a) el diseño institucional, b) la gestión organizacional y c) el uso de los recursos. Por otro lado, se analizan las relaciones de los distritos con otros niveles de gobierno –como el provincial y el regional– y con la sociedad civil –comunidad campesina–. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.



CAPÍTULO 1

Gobernabilidad e intermediación política local

Gobernabilidad e intermediación política local

Nuestra investigación se centrará en las condiciones de gobernabilidad en los espacios rurales. Para ello, pondremos hincapié en conceptos como la legitimidad, la estabilidad y la eficacia de la representación política, así como en la participación de la sociedad civil. Asimismo, se desarrollará una adaptación de estos conceptos generales a la realidad de los territorios subnacionales, proponiendo un concepto de gobernabilidad local, así como un modelo analítico para el estudio de dicho concepto. Por otro lado, es fundamental investigar sobre las particularidades de la intermediación política y los tipos de vínculo que caracterizan la relación entre los gobernantes y gobernados en las zonas rurales; esto es, si predominan los vínculos programáticos, clientelares o personalistas.

La primera idea que resaltamos es que por *governabilidad* se ha pasado a entender muchas cosas, gran parte de ellas inconexas, que hacen de este concepto algo ambiguo, difuso, manipulable y, por tanto, difícilmente operacionalizable. Por ello, es necesario distinguir, siguiendo a Prats (2001 y 2003), cuatro grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad: a) los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde la década de 1970, b) la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia, c) su utilización por los organismos internacionales y d) su uso en la explicación de la construcción europea.

La primera raíz histórica parte de una serie de autores (Crozier, Hungtinton y Watanuki 1975), quienes resaltaron la necesidad de superar el desequilibrio entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó la década de

1970. De esta manera, la Comisión Trilateral señala que la causa de la crisis de gobernabilidad en las democracias desarrolladas fue la incapacidad de los gobiernos de satisfacer un conjunto creciente de demandas surgidas como consecuencia de una participación política ampliada. En otras palabras, existía una contradicción entre el subsistema político y el económico. Así, para superar este desequilibrio, se propone disminuir la demanda y frenar la movilización social.

El segundo uso del término *governabilidad* surge para designar la consolidación de las democracias en transición. Autores como Guillermo O'Donnell y Adam Przeworski consideraron la gobernabilidad como aquel estado en el que un país, por un lado, evita la regresión autoritaria y, por otro, permite que avancen, se expandan y se aprovechen las oportunidades socioeconómicas y políticas. De esta manera, observamos un doble papel de la gobernabilidad: evitar la autocracia, y expandir los derechos y las oportunidades de las personas.

La tercera corriente ha sido formulada por las agencias internacionales –por ejemplo, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros– como sinónimo de *governanza*, pues se han referido a los siguientes temas: a) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; b) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente, y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y c) el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos.

Finalmente, la cuarta corriente clave que confluye en el estudio de la gobernabilidad es la surgida a raíz del análisis del proceso de construcción europea. La gobernabilidad, entonces, es conceptualizada como una estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales. En este marco, se aborda a) una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas, fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo *para* el pueblo, más que *por* o *desde* el pueblo; y b) una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, en la cual la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes, por actores con distintas capacidades y preferencias.

Por otro lado, aparte de las raíces históricas que hemos señalado, también podemos encontrar definiciones de gobernabilidad que dependen de las formulaciones ideológicas en cuyo marco se han llevado a cabo. Según Xavier Arbós y Salvador Giner (1996), existen cuatro perspectivas: conservadora, neoconservadora, liberal y marxista o neomarxista.

La primera orientación ideológica, la conservadora, se corresponde con la primera tradición histórica que comentamos líneas antes. Esta corriente de pensamiento señala que la crisis de gobernabilidad que atravesaron los países desarrollados en la década de 1970 tuvo como principal causa la desmedida intervención estatal en la economía de mercado, debido a la «aparición de una serie de movimientos que solicitaban una mayor participación en la actividad democrática, obligando a los gobiernos a responder con medidas de carácter social a objeto de poder contener las presiones ejercidas por estas organizaciones» (Heredia 2002: 2).

La perspectiva neoconservadora –liderada por Nozick y Hayek–, en cambio, se caracteriza por ser más ideológica que la conservadora. Así, para esta corriente, el Estado no debe tener ninguna otra injerencia que vaya más allá de la garantía de los derechos individuales, por lo que no está llamado a intervenir en asuntos de carácter económico (Heredia 2002). Por ello, los neoconservadores son partidarios del «Estado mínimo», marcadamente críticos de la redistribución de la riqueza mediante políticas fiscales, consideradas formas sospechosas de totalitarismo. De esta manera, la gobernabilidad se refuerza en la medida en que el Estado solamente asume la función de garantizar la seguridad pública y la eficacia de los contratos (Cafiero 2001).

Por su parte, los liberales también ponen cierto énfasis en el riesgo que puede generar una ideología igualitarista en las instituciones estatales, pues puede constituirse en una amenaza para la libertad política y económica (Cafiero 2001: 8). En otras palabras, en la medida en que el Estado interviene en la economía, se pierde la necesaria independencia que debe existir entre la libertad política y la libertad económica. La crisis de gobernabilidad responde, entonces, a la mala relación existente entre la política económica keynesiana y la democracia. La salida a este desequilibrio se encuentra en la restauración de la autonomía política de los Estados, sin que ello afecte al mercado, ya que este debe ser fundamentalmente libre.

Para los marxistas, en cambio, el problema de la gobernabilidad está centrado en la propiedad de los medios de producción, ya que, en última instancia, los gobiernos siempre defenderán los intereses del capital, sin importar que esta defensa traiga aparejada la inevitable crisis fiscal (Arbós y Giner 1996: 9-13). Desde posturas más reformistas, la crisis de la legitimidad del Estado de Bienestar implicaría la crisis de un modelo político de preservación de la desigualdad en el marco de la dominación económica de un grupo privilegiado. Esta crisis permitiría la potencial recurrencia a soluciones autoritarias (Cafiero 2001).

Por otra parte, pese a que, como hemos dicho, las definiciones de gobernabilidad han sido diversas e imprecisas en algunos casos, todas han coincidido en señalar que los factores claves al momento de comprenderla son dos: la legitimidad y la eficacia-eficiencia. De esta manera, hay autores que ponen énfasis en uno u otro factor.

Respecto de la legitimidad, por ejemplo, Arbós y Giner (1996: 13) señalan que la gobernabilidad es

[...] la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan adecuadamente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía [...] Esta cualidad se expresa, esencialmente, en un proceso continuo del Gobierno que obtiene un grado mínimo de obediencia ciudadana, una medida suficiente de aceptación popular, así como de las diversas instituciones para que dicho proceso no tenga una existencia efímera.

Asimismo, Ángel Flisfisch define la gobernabilidad como la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, y la capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que constituyen desafíos que exigen una respuesta gubernamental y aceptación social de esas decisiones, de manera que no produzcan efectos contradictorios (Flisfisch 1989: 120).

La gobernabilidad –entendida como legitimidad– proviene de una tradición de pensamiento relacionada con la búsqueda de la mejor forma de gobierno y del bienestar general. De esta manera, la gobernabilidad se refiere, en última instancia, a la calidad de la acción gubernamental (Camou 2001: 34).

Complementariamente, diversos autores han enfatizado en la eficacia-eficiencia como concepto fundamental para la comprensión de la gobernabilidad. Así, Manuel Alcántara señala que la gobernabilidad se forma a partir de impulsos que vienen del propio gobierno, y se expresa a través de las políticas públicas que, a su vez, son recibidas por la sociedad, que emite su respuesta a través de individuos o de las organizaciones (Alcántara 1995: 22). Asimismo, Rolando Franco enfatiza que la gobernabilidad está relacionada con la capacidad de gobernar; esto es, de poseer la condición para diseñar y ejecutar políticas públicas y lograr una buena efectividad en el desenvolvimiento de la actividad gubernamental (Franco 1994: 131). De esta manera, el problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz-eficiente del poder. La gobernabilidad, entonces, es una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados –eficacia– al menor costo posible –eficiencia– (Camou 2001: 35).

Sin embargo, aun cuando estos conceptos están presentes en la mayoría de definiciones sobre la gobernabilidad, es necesario incorporar el concepto de estabilidad: «Un sistema será más gobernable en la medida en que posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. De acuerdo con una definición aceptada, podemos entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo» (Camou 2001: 35).

De esta forma, el concepto de gobernabilidad resulta esencialmente complejo y puede vincularse tanto a la legitimidad del sistema político como a su capacidad de dar respuesta, y a su estabilidad. En suma, siguiendo a Camou, vamos a quedarnos con la siguiente definición de gobernabilidad: *un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz* (Camou 2001: 36).

1.1 Gobernabilidad local

Hasta ahora, hemos venido desarrollando el concepto de gobernabilidad a nivel general; esto es, enfocado en el Estado nacional. Sin embargo, para fines de la presente investigación, es necesario llevar la discusión a una escala menor: el ámbito subnacional y, más precisamente, el local. Al

respecto, Gonzales de Olarte introduce una distinción fundamental entre el espacio local y el regional.

En el ámbito de lo local, señala el autor, es necesario no confundir el espacio social con el espacio formal-legal. Mientras que el primero se genera por la interacción de las personas, el segundo se conforma por acción del Estado –municipalidades, distritos, etcétera–. De esta manera, cuando hablamos de «lo local» nos estamos refiriendo a

[...] un espacio socialmente construido en un determinado territorio, a partir de las relaciones económicas, sociales y políticas de las personas; es decir, es un espacio construido colectivamente sobre un determinado territorio, cuyos límites lo fijan la espacialidad de las relaciones socio-económicas y/o las identidades locales. Son estas redes sociales las que constituyen las localidades (Gonzales de Olarte 2003: 83).

Por otro lado, en la medida en que vivir en una localidad es insuficiente para desarrollarse plenamente, es necesario interrelacionarse con otros espacios, como el regional, por ejemplo. Así, como señala Gonzales de Olarte (2003: 87), la región

[...] es una articulación de localidades en el espacio [...] la región es el espacio de la producción, la inversión y el empleo, que requiere de territorios mayores para poder generar desarrollo. Es el espacio en el cual las personas se articulan de una manera impersonal, a través de los mercados y del Estado [...] Con los resultados de las relaciones económicas en el espacio, los ingresos, las personas pueden vivir en sus localidades.

Asimismo, una dimensión del espacio local o regional lo constituye «lo rural» que, en su concepción más simple, ha sido percibido como lo distante, lo rústico, lo tosco y campesino –donde predominaba la agricultura–, en contraposición con lo urbano, entendido como lo refinado y moderno. En su sentido más demográfico, «lo rural» estaba asociado a una relativa baja densidad de población y a un patrón de asentamiento humano disperso en el territorio de un país, región o localidad (Valcárcel 2011: 20).

En el Perú, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se establece una diferencia entre centros poblados urbanos y centros poblados rurales. Mientras que para los primeros el parámetro de

medición es contar con un mínimo de 100 viviendas contiguas, que formen manzanas y calles –además de abarcar a todas las capitales de distrito, aun cuando no reúnan la condición indicada–, para los centros poblados rurales, en cambio, se establece un parámetro de 100 viviendas contiguas o, si son más de 100, estas se encuentran dispersas.

De manera muy similar a lo indicado, el sociólogo Luis Llambí, por su parte, señala que lo rural está relacionado con tres fenómenos (citado en Valcárcel 2011: 21): a) baja densidad demográfica y un patrón de población disperso, b) predominio de la agricultura y otras actividades «primarias» o «extractivas» en la estructura productiva de una localidad o región, y c) patrones culturales o estilos de vida diferentes de los que se presentan en los grandes centros urbanos.

En suma, y siguiendo a Revesz, podemos señalar que existen tres visiones tradicionales de lo rural que han marcado el derrotero en la implementación de determinadas políticas públicas (Revesz 2009: 44):

- a) *Visión sectorial*: Lo rural como hábitat de la economía agraria; es decir, lo rural identificado con el sector económico agropecuario. Es la visión predominante en el Ministerio de Agricultura, en las instancias de crédito, en los programas de apoyo al cambio tecnológico y en las estadísticas agrarias.
- b) *Visión demográfica*: Lo rural como opuesto a lo urbano, y por lo tanto como población dispersa en áreas de baja densidad. Es lo rural contabilizado en los censos de población. Es la visión predominante de los tecnócratas, que encuentran problemas de escala y de costos para asegurar en estos espacios cobertura vial e instalación de servicios básicos tales como agua, electricidad y teléfono.
- c) *Visión social*: Lo rural como población pobre, vulnerable, en situación de marginalidad, no integrada en las áreas dinámicas de la economía nacional. Es la visión predominante de los programas de lucha contra la pobreza.

En este contexto de ruralidad, se van a llevar a cabo las acciones y políticas de las municipalidades rurales desde hace décadas, pero es recién con la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) del 2003, en su artículo 139.º,

que se hace una referencia explícita a estas municipalidades. Allí se indica que las municipalidades ubicadas en zonas rurales son las que funcionan en capitales de provincia o distrito cuya población urbana no es mayor que el 50% de su población total. Asimismo, estas tienen a su cargo la promoción del desarrollo integral, particularmente el desarrollo rural sostenible.

Sin embargo, aun cuando se había dispuesto en la LOM,³ no se ha contado con una lista oficial de municipalidades rurales que pueda servir de instrumento para la implementación de determinadas políticas públicas a favor de estas. Así, durante muchos años, el tema de las municipalidades rurales ha estado a la espera de definiciones y acciones concretas. Recientemente, en el 2011, la PCM ha aprobado el Decreto Supremo 090-2011-PCM, en el que se establece un Listado Nacional de Municipalidades Rurales que agrupa a 1303 municipalidades con estas características. Queda pendiente, todavía, elaborar una tipología de las municipalidades tal como se propone en el Decreto Supremo mencionado, que indique claramente las competencias y funciones según las dimensiones y complejidad de los territorios.⁴

Por su parte, Muñoz señala que, aunque en la LOM se haya establecido un capítulo específico sobre el tema de las municipalidades rurales, el diseño institucional de los gobiernos locales sigue siendo homogéneo. «Afirmamos que la nueva LOM no introduce cambios importantes en función de contemplar un diseño menos homogéneo que considere las necesidades específicas de municipalidades ubicadas en sectores poblacionales más precarios y vulnerables como lo son las zonas rurales de la sierra y selva», dice Muñoz (2005: 62).

Por otro lado, los gobiernos locales –y sobre todo los rurales– van a desenvolverse en un contexto legal e institucional muy diferente del gobierno nacional, ya que este tiene atribuciones de las cuales está

3 Novena disposición complementaria de la LOM, en la que se señala que se aprobará un listado de municipalidades rurales mediante Decreto Supremo.

4 El MEF viene trabajando –desde hace un par de años, aproximadamente– con una tipología que ha implementado a partir de la asignación de recursos para el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y el Programa de Modernización Municipal. Esta tipología establece, según el número de viviendas y las necesidades insatisfechas, cuatro categorías: a) municipalidades principales tipo A; b) municipalidades principales tipo B; c) municipalidades no consideradas ciudades principales, con 500 o más viviendas urbanas; y d) municipalidades no consideradas principales, con menos de 500 viviendas urbanas.

desprovisto el poder local. «Por un lado, [el gobierno nacional] es un conjunto de burocracias sectoriales o especializadas que tienen la responsabilidad legal de lograr algún aspecto del interés público y de garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial nacional. Por otro lado, es el principal foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio, la nación, lo que en democracia llamamos una comunidad de ciudadanos», señala Revesz (2009: 87). Asimismo, el gobierno local no dispone en forma autónoma de un aparato de coerción o de represión, tampoco de una fuente fiscal discrecional que le asegure lo principal de sus ingresos, y le permita responder adecuadamente a las expectativas y demandas de la ciudadanía de sus territorios (Revesz 2009: 87).

Una vez precisados los conceptos y particularidades de «lo local», «lo regional», «lo rural», así como las limitaciones institucionales de los gobiernos locales, es necesario plantear una definición de la gobernabilidad democrática local, esto es, *un estado de equilibrio dinámico entre la participación política y fiscal de los ciudadanos, por un lado, y la capacidad de la representación política local para gestionar el territorio de manera legítima y eficaz-eficiente, por el otro.*

De esta manera, el concepto de gobernabilidad local presenta dos dimensiones claves: a) la representación política local y b) la participación política y fiscal de los ciudadanos. En la primera dimensión, hacemos alusión al concepto de representación política, en el que, según Sartori (1999: 2), «el significado originario de la ‘representación’ es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Las dos características definitorias de este concepto son, por tanto, a) una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; b) bajo la condición de hacerlo en interés del representado». En este sentido, el concepto de representación hace referencia a una situación dual y relacional, en la medida en que presupone la existencia de un representante y un representado, y que entre ellos se establezca cierta relación. En la esfera política, los dos polos se identifican con los gobernantes y los gobernados.

En suma, cuando hablamos de representación política local estamos haciendo referencia fundamentalmente a los representantes; esto es, a las autoridades electas –alcaldes y regidores⁵– en determinadas localidades. Ahora bien, es

5 También se puede extrapolar a presidentes y concejales regionales.

necesario medir y tener un conocimiento del desempeño de la gestión de estas autoridades políticas, tanto a nivel interno de la organización municipal como en su relación con los demás niveles de gobierno y la sociedad civil local. De esta manera, vamos a encontrar gobiernos locales que presentan rasgos tradicionales y verticales de gestión, mientras que otros gestionan su localidad en forma más eficiente y democrática (Revesz 2009: 48; véase el cuadro 1). Asimismo, estos rasgos de gestión van a influir en la legitimidad, estabilidad y eficacia de los representantes políticos locales.

Cuadro 1
Condiciones, rasgos y mecanismos de la gestión local

Condiciones	Gestión vertical	Gestión democrática
Capacidades internas de la organización municipal	Debilidad en el diseño institucional, gestión organizacional y uso de los recursos de la municipalidad	Los gobiernos locales cuentan con las capacidades internas para llevar a cabo una buena gestión
Articulación entre distritos de la provincia	Muy poca o ninguna experiencia en asociaciones y mancomunidades	Llevar a cabo reuniones y coordinaciones permanentes entre alcaldes. Existen experiencias de mancomunidades
Articulación con otros niveles de gobierno	La vinculación es pragmática y sin una visión clara de desarrollo	Existe una articulación y coordinación a partir del diseño de una estrategia de desarrollo
Articulación con la sociedad civil local	La relación con la sociedad civil de la localidad se produce a través de relaciones paternalistas y clientelistas	Relaciones horizontales y democráticas con la sociedad civil, a través de estrategias de largo plazo
Equilibrio de poderes	Alcaldes fuertes y concejos débiles, lo que configura la ausencia de pactos de gobierno local, de estrategias o alianzas para la gobernabilidad local	Equilibrio de poderes al interior del concejo. Se incluye a los regidores de la minoría en la gestión del plan de desarrollo y en las comisiones municipales
Visión concertada del desarrollo	No cuentan con planes de desarrollo concertados con la sociedad civil	Cuentan con planes de desarrollo concertados con los ciudadanos y los involucran, además, en la gestión y evaluación
Participación ciudadana en la toma de decisiones	Modelo tradicional de gestión, orientado al desarrollo urbanístico, que responde más a urgencias de corto plazo que a prioridades	Modelo de gestión proactiva, orientado a las prioridades del plan concertado de desarrollo local. Visión integral del desarrollo
Transparencia	Incumplen las normas que obligan a rendir cuentas a los ciudadanos. Niegan información a los vecinos sobre la disponibilidad y uso de los recursos municipales	Rinden cuentas a la población en asambleas públicas. Además, utilizan otras formas creativas para informar a la población: boletines, afiches, radio, prensa escrita, televisión, web, etcétera

Fuente: Revesz (2009).
Elaboración propia.

Cuadro 2
Elementos de la gobernabilidad local a nivel de la
representación política

Elementos	Medición
Legitimidad	Nivel de aceptación general de la población local
Estabilidad	Recurrencia de los procesos de revocatoria
Eficacia	Nivel de cumplimiento de los objetivos y metas

Fuente: Elaboración propia.

En la segunda dimensión se encuentra la participación política y fiscal de los ciudadanos. Para analizar este punto, partimos del enfoque neoinstitucional, el cual señala que las instituciones cumplen dos funciones básicas: a) reducir los costos de transacción en los que se incurre en el proceso para llegar a acuerdos mutuamente beneficiosos entre dos partes y b) reducir la incertidumbre; esto es, generar una mayor confianza. Estas funciones mejoran tanto la calidad de vida de las personas como el desempeño socioeconómico por parte del Estado (Guy 2003).

Según Wiesner, los factores institucionales tienen una enorme capacidad para restringir o para potenciar la efectividad de las políticas públicas de todos los países. De esta manera, las instituciones y los factores institucionales «cuentan». Para fortalecer el marco institucional local, hay que ir más allá de la asistencia técnica y de la retórica sobre cómo «debería ser» esa estructura. Es necesario crear, a nivel local, una demanda real por los factores institucionales. Esa demanda surge, principalmente, del pago de una proporción importante del gasto público local a través de impuestos y tasas cubiertas por el ciudadano local (Wiesner 1997).

Wiesner continúa señalando que, más que cualquier otro factor, son las externalidades del financiamiento local las que generan la demanda real por información, por derechos de propiedad bien definidos, por transparencia, por *accountability* política y fiscal, por evaluación de desempeño, etcétera.

En esencia, la gobernabilidad depende del resultado de dos procesos y de las externalidades de su interacción. Por un lado, el proceso económico busca mejorar la eficiencia y el logro de los objetivos de equidad. Por otro

lado, el proceso político busca vincular a los ciudadanos con las decisiones públicas colectivas, y dar a estas legitimidad y capacidad de ser cumplidas.

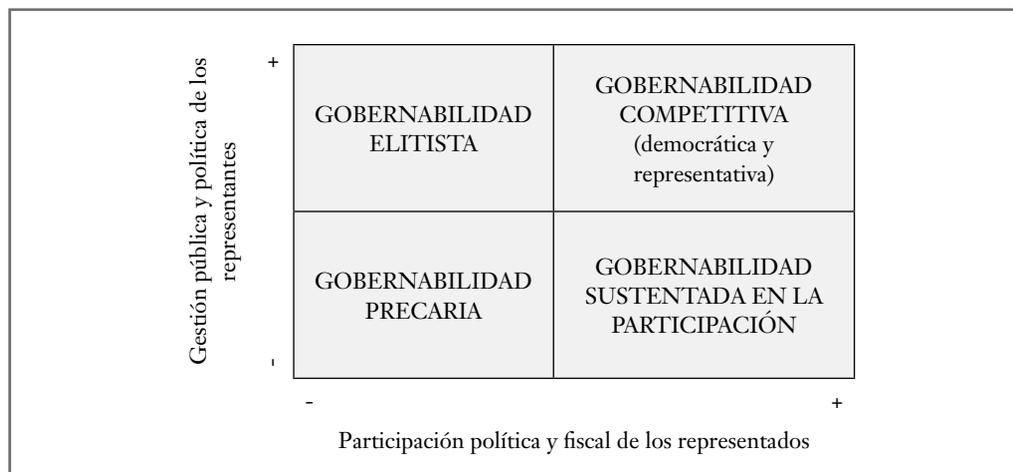
Estos dos procesos dependen el uno del otro. Es imposible mejorar significativamente la eficiencia económica si no hay un interés real de la comunidad local para obtener ese objetivo. Y no habrá desarrollo político significativo a nivel local si la comunidad no encuentra que es de su interés real participar activamente en ese proceso. Mientras la comunidad no participe simultáneamente en el proceso económico y en el proceso político, no habrá mayor gobernabilidad (Wiesner 1997).

En otras palabras, siguiendo a Wiesner, la clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal está dada por la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades, pues la simple transferencia de recursos del gobierno central al subnacional induce inestabilidad y acentúa la pugna por más recursos gratuitos.

En este sentido, si se adopta un sistema de transferencias que no estimula significativamente la mejor gestión pública local en lo fiscal y en lo político, se corre el riesgo de que la descentralización debilite la gobernabilidad. Con el pago libre y voluntario de un mínimo de contribuciones municipales, se origina el interés político. Así se completa la ecuación económica y política. Por ello, en el contexto de las municipalidades rurales, es importante, entonces, investigar el involucramiento político y el aporte monetario que realizan los comuneros y la población rural en general en sus distintas localidades.

Así, proponemos un modelo de análisis para el estudio de la gobernabilidad en los espacios subnacionales basado en dos ejes: a) los rasgos de la gestión de los representantes políticos locales, y b) la participación política y fiscal de los ciudadanos. En el primer eje, se hará un análisis de los rasgos verticales o democráticos que presentan las autoridades locales. Estos van a influir en gran medida en los niveles de legitimidad, estabilidad y eficacia de los representantes políticos. En el segundo eje, se evaluará la participación de la comunidad en los asuntos de interés público y el grado de aporte de los ciudadanos para con sus gobiernos locales; esto es, la capacidad de recaudación de recursos propios de las municipalidades. Este doble eje nos va a permitir establecer una tipología de la gobernabilidad local, tal como se muestra en la figura 1.

Figura 1
Modelo de análisis de la gobernabilidad local



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, se van a ir formando cuatro escenarios de gobernabilidad local:

- *Gobernabilidad precaria*: Cuando existen bajos niveles de participación política –demandas por rendición de cuentas– y fiscal –pago de tributos al gobierno local– de la población, por un lado, y una deficiente gestión pública y política de los representantes, por el otro.
- *Gobernabilidad sustentada en la participación*: Se apoya, básicamente, en la participación política y fiscal de los ciudadanos. Sin embargo, existe un déficit en la gestión local por parte de los representantes.
- *Gobernabilidad elitista*: Se sustenta en la toma de decisiones de manera exclusiva, sin la participación de la población, de los representantes.
- *Gobernabilidad competitiva*: Cuando existen altos niveles de participación política y fiscal de los ciudadanos, así como una eficiente gestión local por parte de los representantes, y se genera un círculo virtuoso.

1.2 Intermediación y vínculos políticos en el escenario local

En la democracia contemporánea, los partidos políticos son los intermediarios de la representación política, ya que son los principales instrumentos para la elección de los representantes, que van a actuar en nombre de sus representados. La representación formal, entonces, se inicia y despliega a partir de las elecciones, pues estas invisten de autoridad a los representantes y fijan los términos de la rendición de cuentas a la cual deben someterse durante sus mandatos. El proceso de legitimidad –de origen– y legitimación –en el ejercicio del cargo– opera desde la formalidad electoral, para extenderse hasta las próximas elecciones (Godoy 2001: 35).

En este sentido, junto con los representantes –las autoridades electas– y los representados –la ciudadanía local–, un tercer componente para comprender la gobernabilidad en los espacios locales y rurales es la participación y el desempeño de los movimientos y partidos políticos. Así, su capacidad de intermediación y generación de vínculos resulta ser clave en la estabilidad y gobernabilidad de estos espacios. Asimismo, el desempeño de los movimientos y partidos políticos puede ser medido a partir de indicadores de participación electoral, fragmentación, volatilidad, número de organizaciones políticas, tasas de permanencia y natalidad, etcétera.

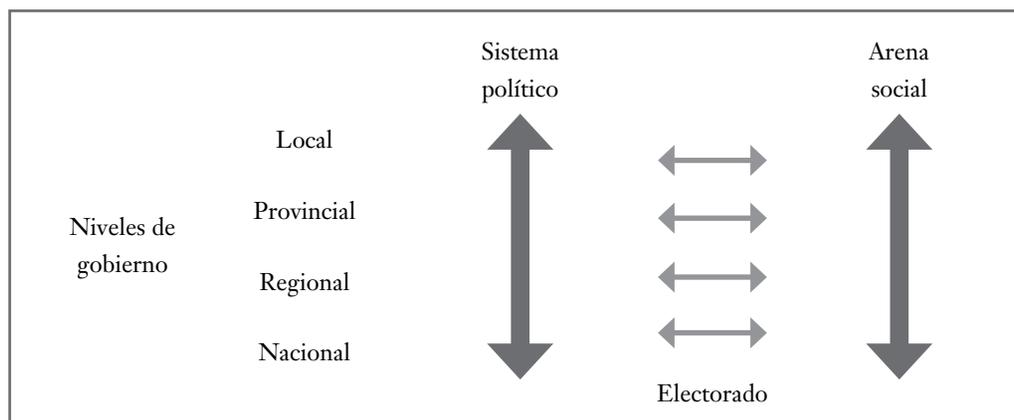
Según Meléndez (2005), durante las últimas décadas hemos pasado por tres momentos de estructuración de la intermediación política. En el primero, tenemos a una sociedad tradicional, descrita como un «triángulo sin base», donde una élite mestiza, que cumplía el rol de intermediaria, se ubicaba en el vértice superior de una pirámide que controlaba a una población marginal, pero mayoritaria. Este modelo de intermediación se debilitó con el otorgamiento del derecho al voto a la población analfabeta y los procesos migratorios hacia los centros urbanos. Así, pasamos a un segundo momento, en el que los vínculos de patrón-cliente fueron reemplazados por vínculos partidarios que sirvieron de canales eficientes de intermediación, en la medida en que accedieron al control del Estado, de las demandas laborales –en el caso de los gremios–, y de la prestación de bienes y servicios –en el caso de los movimientos urbano populares–. A su vez, utilizaron esquemas más recíprocos y menos jerárquicos que la sociedad tradicional. Finalmente, en el último momento de intermediación, como producto de la desestructuración del sistema de partidos y la informalización de la

sociedad, se establece un sistema de intermediación política caracterizado por la ausencia de «vértices» articuladores, basado en operadores políticos independientes o *brokers* que legitiman sus funciones en la cambiante e inestable red de distribución de prebendas por medio del aparato estatal, dando forma a un sistema político débil, personalizado, volátil y de alto nivel de cambio en la filiación política (Meléndez 2005).

En un trabajo reciente, Meléndez señala que la dificultad que tienen los partidos –muy debilitados– y los operadores políticos –o *political brokers*– para intermediar las demandas sociales se debe a la existencia de una «doble brecha» entre las instancias de mediación política que conectan, por un lado, lo local con lo nacional –brecha vertical– y por otro, lo social con lo político –brecha horizontal– (Meléndez 2012), tal como lo muestra la figura 2. Así, esta «doble brecha» impediría que las demandas sociales sean canalizadas adecuadamente.

Sin embargo, creemos que la dificultad de intermediar las demandas sociales no solo se debe a esta «doble brecha» que señala Meléndez, sino también a una «brecha original» en la identidad social y política del representado que el representante no puede llenar e instituir. Al no estar la voluntad y demandas del representado plenamente constituidas, la función del representante político es, justamente, transformar la realidad

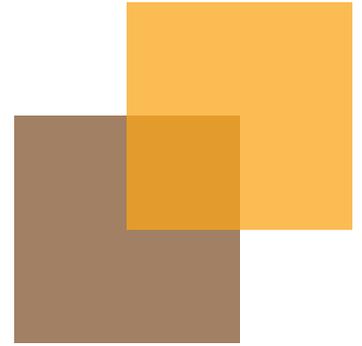
Figura 2
La «doble brecha» –vertical y horizontal– de intermediación política



Fuente: Meléndez (2012).

del representado –vacío original– asumiendo un papel constitutivo. De esta forma, no existe una traducción fiel y transparente de las «demandas» de los representados, ya que siempre habrá una traducción de por medio, en la medida en que sus identidades sociales y políticas están incompletas, y deben ser complementadas por el representante. En otras palabras, el papel del representante no se agota en su función mediadora, pues hay en la identidad del representado una brecha que, para ser llenada, requiere el proceso de representación (Laclau 2005, y Laclau y Mouffé 1987). Y es esta función la que no pueden asumir los actuales políticos nacionales y locales, en un contexto de grandes cambios estructurales de la sociedad. Así, la «doble brecha» es consecuencia de la «brecha original».

Las sociedades rurales han venido sufriendo, desde hace décadas, un proceso de desestructuración de sus tradiciones y formas de vivir. Por ello, las identidades sociales y culturales, que otrora guiaban las visiones y perspectivas de estas colectividades, han dejado de ser los referentes principales. La fragmentación que vive el mundo rural andino tiene como consecuencia el establecimiento de estrategias y demandas políticas de corto plazo y de sobrevivencia. Por otro lado, la debilidad e inestabilidad de los representantes han tenido como consecuencia que se abandone la función principal de la política; esto es, la reconstitución de identidades sociales y políticas. Esta es la tarea que les correspondería ante la crisis de las viejas identidades andinas. Así, la visión de corto plazo de estas sociedades es reproducida por las organizaciones políticas, y se genera un círculo vicioso. En realidad, estas organizaciones cumplen muy bien la primera dimensión de la representación –esto es, la transmisión de la voluntad del representado–, pues privilegian las demandas inmediateistas y particulares. En consecuencia, previamente a la articulación vertical y horizontal, es necesario realizar una operación política en la que se establezca un contenido al discurso, lo cual implica transformar las demandas particulares –producto de la fragmentación de la sociedad rural– en una demanda más global y de interés colectivo. Los intentos de los políticos por superar la «brecha original» y la «doble brecha» han consistido en la adopción de mediaciones personalistas y clientelares. En este sentido, hay un fracaso permanente para representar los cambios estructurales y las nuevas realidades culturales que se han venido produciendo durante las últimas décadas. La sociedad andina ha dejado de ser mayoritariamente campesina y serrana, y se ha convertido en una sociedad urbano-andina que espera ser representada.



CAPÍTULO 2

La política en los espacios rurales: débil intermediación y representación política

La política en los espacios rurales: débil intermediación y representación política

En este capítulo, sostenemos que en los espacios rurales de Huaral, los movimientos y partidos políticos –esenciales para la gobernabilidad democrática– se caracterizan por sus altos niveles de fragmentación y volatilidad, así como por su débil capacidad de intermediar los intereses de la sociedad rural con la representación política local. Asimismo, las relaciones entre los alcaldes y el concejo municipal reflejan, en gran medida, los rasgos alcaldistas; esto es, el predominio y la discrecionalidad del alcalde sobre el concejo, lo cual debilita la función de fiscalización de los regidores.

Por otro lado, las revocatorias son un indicador de inestabilidad permanente en los espacios rurales estudiados. En territorios con una alta fragmentación y volatilidad tanto de las organizaciones políticas como de la sociedad rural, el mecanismo de la revocatoria no parece ser el mejor instrumento para superar los problemas de legitimidad política.

A principios de la década de 1980, el Perú vuelve a la democracia y, además, se constituye un sistema de partidos basado en cuatro fuerzas políticas –el APRA, Acción Popular, el Partido Popular Cristiano y la Izquierda Unida– que lograron articularse con organizaciones de la sociedad civil, construyendo una lógica de competencia que seguía antagonismos ideológicos-programáticos y que congregaba la gran mayoría de las preferencias electorales (Tanaka y Vera 2010: 92, Meléndez 2007: 220, Kenney 2004: 237).

De esta manera, estos partidos se imponían tanto en las elecciones presidenciales como en las municipales, y eran competitivos y orientados

Cuadro 3
Elecciones nacionales, legislativas y locales en Perú 1980-2000

Año	Elecciones	Ganador/partido % de votación	% de votación para partidos afines al sistema*	% de votación independiente*
1980P	Presidente	Belaunde/AP/45,2	89,3	3,2
1980S	Senado	AP/40,9	86,4	-
1980D	Diputados	AP/38,9	84,0	0,6
1980M	Municipales	Orrego/AP/34,7**	92,6 ***	7,4
1983M	Municipales	Barrantes/U/36,5	93,3	2,7
1985P	Presidente	García/APRA/53,1	97,0	3,0
1985S	Senado	APRA/51,3	95,8	4,2
1985D	Diputados	APRA/50,1	94,0	6,0
1986M	Municipales	Del Castillo/APRA/37,6	99,2	0,8
1989M	Municipales	Belmont/Obras/45,2	49,9	50,1
1990P1****	Presidente	Vargas Llosa/Fredemo/30	68,0	32,0
1990S	Senado	Fredemo/32,3	72,0	28,0
1990D	Diputados	Fredemo/30,1	70,0	30,0
1990P2****	Presidente	Fujimori/Cambio90/64	8,0	62,0
1993M	Municipales	Belmont/Obras/45	14,8	85,2
1995P	Presidente	Fujimori/C90-Mayoría/64,4	10,0	90,0
1995L	Legislatura unicameral	C90-Mayoría/51	16,0	84,0
1995M	Municipales	Andrade/Somos Lima/52,1	0,0	100,0
1998M	Municipales	Andrade/Somos Perú/58,8	8,6	91,4
2000P1****	Presidente	Fujimori/C90-Mayoría/74	1,0	99,0
2000	Legislatura unicameral	C90-NM/42	8,0	92,0
2000P2*****	Presidente	Fujimori/C90-Mayoría/74	0,0	100,0
2001P1	Presidente	Toledo/Perú Posible/36,5	25,8	74,2
2001L	Legislatura unicameral	Perú Posible/26,3	23,9	76,1
2001P2	Presidente	Toledo/Perú Posible/53,1	46,9	53,1

* *Sistema de partidos* se refiere al total combinado para IU, APRA, AP y PPC. *Votación independiente* se refiere al total combinado para todos los demás.

** *Porcentaje individual/partido/porcentaje* se refiere a las elecciones para alcalde de Lima.

*** % de votación se refiere al total combinado nacional para el sistema de partidos.

**** 1990P1 = primera vuelta; 1990P2 = segunda vuelta.

***** Elecciones anuladas por la renuncia de Fujimori.

Fuente: Dietz y Myers (2002).

al sostenimiento del sistema (Dietz y Myers 2002: 15). En el cuadro 3 podemos observar la fortaleza de los partidos políticos hasta principios de los años 1990.

Si a lo largo de la década de 1980 los partidos políticos actuaron con éxito relativo, para principios de los años 1990 se produce un colapso del sistema de partidos, pues estos dejan de expresar las preferencias electorales (Tanaka 1998, Kenney 2004: 244). Sostenemos que este colapso también tuvo un impacto importante en la provincia de Huaral, ya que significó la pérdida de competitividad de los partidos políticos nacionales y el ascenso de los movimientos regionales y locales.

Por otro lado, hacia el 2002 se va a implementar el proceso de regionalización y descentralización del Estado, que tuvo como cambio emblemático la elección popular de presidentes regionales en todos los departamentos del país (Tanaka y Vera 2010: 94). Lo que pretendió llevar a cabo esta reforma fue «acercar» y representar mejor a la ciudadanía con sus autoridades, ya que la problemática municipal suele pecar de localista y la del Congreso resulta muy lejana para el ciudadano; así, las instancias regionales permitirían acortar las distancias entre ambos (Tanaka 2007: 7).

2.1 Análisis de las organizaciones políticas

Si bien las elecciones locales vienen desarrollándose de manera permanente desde el año 1980, en esta investigación vamos a analizar a las organizaciones políticas desde el 2002; es decir, a partir del proceso de descentralización implementado hace una década durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo.

2.1.1 Participación electoral

Si analizamos el nivel de participación electoral en los distritos rurales en estudio, encontramos que, en promedio, la participación electoral en estos cuatro distritos rurales se ha incrementado en los últimos tres procesos electorales (véase el cuadro 4). Así, en el 2002 tenemos un 80,9% de votos válidamente emitidos –suma de votos emitidos incluyendo nulos y

blancos-, mientras que en el 2006 y el 2010 tenemos un 87,5% y 88,1%, respectivamente. Por ello, el ausentismo también ha disminuido elección tras elección: 19,0% en el 2002, 12,4% en el 2006 y 11,8% en el 2010. Asimismo, el distrito que mayor participación electoral ha tenido, a lo largo de estos tres procesos electorales, es Veintisiete de Noviembre (89,4%). Le siguen el distrito de Lampián (88,1%), Acos (84,0%) y Pacaraos con 80,7%.

Por otro lado, la participación de estos distritos rurales, en promedio (85,5%), está ligeramente por debajo de los niveles de participación de la provincia de Huaral (86,5%) y de la región Lima Provincias (87,5%), pero prácticamente empatada con el promedio del nivel nacional (85,2%). Podemos señalar, entonces, que los niveles de participación son muy parecidos entre los distritos rurales en estudio y los ámbitos provincial, regional y nacional. Otro tema relevante es el número de electores que existen en estas localidades: 549 inscritos en promedio, donde el distrito con mayor población electoral es Lampián (con 665) y el de menor población es Veintisiete de Noviembre (con 455). En general, estamos ante distritos con muy poca población electoral. Incluso, según nuestras visitas de campo, la población permanente que vive en estos lugares se puede reducir a la mitad o menos. La mayoría de comunidades campesinas que componen estos distritos son prácticamente pueblos fantasmas, donde predominan las personas de la tercera edad.

Por otra parte, si analizamos los votos válidamente emitidos (véase el cuadro 5), encontramos que en dos de los distritos, Acos y Lampián, los votos válidos han decrecido entre el 2002 y el 2010. Así, Acos ha pasado de 86,9% en el 2002 a 84,8% en el 2010, mientras que Lampián pasó del 91% en el 2002 al 88,7% en el 2010. Asimismo, los otros dos distritos han logrado incrementar sus votos válidos: Pacaraos pasó del 77,8% en el 2002 al 82,5% en el 2010; por su parte, Veintisiete de Noviembre es el distrito que ha logrado un mayor incremento, pues del 77,7% en el 2002 ha pasado al 91,3% en el 2010. Ahora bien, el mejor promedio de las tres elecciones favorece a Lampián (88,7%), seguido de Veintisiete de Noviembre con 85,7%. Si hacemos una comparación de estos cuatro distritos rurales (85,0%) con la provincia (83,5%) y la región Lima Provincias (82,6%), podemos señalar que, en líneas generales, los gobiernos locales muestran mejores cifras que los otros niveles de gobierno.

Respecto a los votos en blanco, los promedios más bajos los encontramos en Veintisiete de Noviembre (8,5%) y Lampián (9,9%); Pacaraos (14,1%) es el distrito con mayor nivel de votos en blanco. A su vez, en promedio, estos espacios rurales (11,1%) tienen mayor nivel de votos en blanco que la provincia (8,7%) y la región (9,2%).

En cuanto a los votos nulos, los porcentajes, en promedio, son menores que los votos en blanco tanto en el nivel distrital (3,9% de nulos frente al 11,1% de blancos) como en el provincial (7,8% de nulos frente al 9,7% de blancos); el nivel regional es el que presenta mayor porcentaje de votos en blanco (9,2% de votos en blanco frente al 7,9% de votos nulos). Entre los distritos rurales en estudio, encontramos que los menores promedios de votos nulos los obtienen Lampián (2,0%) y Acos (3,2%). Asimismo, estos distritos (3,9%) están por debajo del promedio de la provincia (7,8%) y la región (7,9%).

Cuadro 4
Comparación de votos válidamente emitidos y ausentismo

Distritos/ provincia/ región/ nacional	Emitidos (%)				Ausentismo (%)				Inscritos			
	2002	2006	2010	Promedio	2002	2006	2010	Promedio	2002	2006	2010	Promedio
Acos	76,8	88,0	87,2	84,0	23,2	12,0	12,8	16,0	547	510	554	537
Lampián	88,2	87,5	88,6	88,1	11,8	12,5	11,4	11,9	525	528	561	538
Pacaraos	73,0	85,8	83,4	80,7	27,0	14,2	16,6	19,3	690	605	700	665
Veintisiete de Noviembre	85,8	88,9	93,4	89,4	14,2	11,1	6,6	10,6	408	431	526	455
Promedio distritos	80,9	87,5	88,1	85,5	19,0	12,4	11,8	14,4	543	519	585	549
Provincia Huaral	85,0	87,6	87,0	86,5	15,0	12,4	13,0	13,5	-	-	-	-
Lima provincias	85,6	88,9	88,1	87,5	14,4	11,1	11,9	12,5	-	-	-	-
Nacional	83,1	86,7	85,9	85,2	16,9	13,3	14,1	14,8	-	-	-	-

Fuente: JNE.
Elaboración propia.

Cuadro 5
Votos válidos, blancos y nulos (%)

Distritos/ provincia/ región	Válidos				Blancos				Nulos			
	2002	2006	2010	Promedio	2002	2006	2010	Promedio	2002	2006	2010	Promedio
Acos	86,9	83,0	84,8	84,9	6,9	15,4	13,3	11,9	6,2	1,6	1,9	3,2
Lampián	91,0	84,5	88,7	88,1	7,3	13,6	8,9	9,9	1,7	1,9	2,4	2,0
Pacaraos	77,8	83,6	82,5	81,3	14,7	12,9	14,6	14,1	7,5	3,5	2,9	4,6
Veintisiete de Noviembre	77,7	88,0	91,3	85,7	7,7	10,2	7,7	8,5	14,6	1,8	1,0	5,8
Promedio distritos	83,4	84,8	86,8	85,0	9,2	13,0	11,1	11,1	7,5	2,2	2,1	3,9
Provincia Huaral	80,8	83,1	86,5	83,5	10,8	9,3	5,9	8,7	8,3	7,5	7,6	7,8
Lima provincias	85,5	86,2	76,1	82,6	8,0	6,8	12,9	9,2	6,5	7,0	10,1	7,9

Fuente: JNE
Elaboración propia.

2.1.2 Número de organizaciones políticas en elecciones locales

El número de listas que se han presentado en las últimas tres elecciones locales para los cuatro distritos en estudio se ha reducido elección tras elección. En promedio, en el 2002 se inscribieron 8,25 listas para competir, mientras que en el 2006 lo hicieron 5,75 listas, y en el 2010, solo 5 listas (véase el cuadro 6). Los distritos con menor número de listas a lo largo de la última década son Acos (5,33) y Veintisiete de Noviembre (6), a diferencia de los distritos de Pacaraos y Lampián, que presentaron 7 listas. Así también, el promedio de listas de estos distritos (6,33) es menor que el de la provincia de Huaral (14) y la región (11,67). Sin embargo, llama la atención que en distritos con muy poca población –poco más de 500 electores– y con tan poco presupuesto –menos de un millón de soles– se presenten poco más de 6 listas.

2.1.3 Permanencia y natalidad de las organizaciones políticas y candidatos

Para medir la tasa de permanencia de las organizaciones políticas a nivel distrital, provincial y la región Lima provincias, vamos a tomar dos periodos

de elecciones: 2002-2006 y 2006-2010. Esta tasa comprende la proporción del número de listas que participaron en dos elecciones consecutivas, sobre el total de listas participantes de la primera elección. Cuando la tasa es más alta y cercana a la unidad (1), significa que hay un número mayor de listas que repiten su participación en la segunda elección –por ejemplo, en el 2010 respecto de la elección del 2006–, lo cual es un indicador de mayor estabilidad y constancia de las organizaciones o personalidades políticas. Contrariamente, cuando esta cifra se acerca a cero (0) es una señal de que el número de actores políticos ha variado sustancialmente de una elección a la otra.

Para nuestro estudio, estamos considerando, de manera separada, la lista de las organizaciones políticas –partidos o movimientos regionales y locales– y la de los candidatos que compiten en las elecciones, pues en muchas oportunidades vemos que ellos van cambiando de partidos o movimientos de una elección a otra. De esta manera, podremos observar si existe fidelidad hacia las organizaciones políticas o, más bien, nos encontramos ante escenarios en los que prima el personalismo, al margen de cualquier propuesta programática o ideológica.

Respecto del nivel de permanencia de las organizaciones políticas en los distritos de Huaral, podemos señalar que la tasa de permanencia del 2002-2006 fue bastante baja, pues en promedio solo un 15,0% de las organizaciones políticas que participaron en el 2002 lo hicieron en el 2006. El distrito que tuvo el mayor índice de permanencia fue Pacaraos, con 0,22, mientras que los demás distritos estuvieron en 0,13. Asimismo, tanto la provincia (0,20) como la región (0,33) obtuvieron un mejor promedio. En otras palabras, durante este periodo los distritos rurales mostraron una menor continuidad y constancia respecto de la provincia y la región. Por otro lado, para el periodo 2006-2010 estos distritos lograron incrementar sus tasas de permanencia de manera considerable, pues obtuvieron, en promedio, un 0,40. Es decir, el 40% de las organizaciones políticas que compitieron en el 2006 lo hicieron nuevamente en el 2010.

Sin embargo, aun cuando hubo un alza importante, estamos ante tasas muy bajas de permanencia, pues menos de la mitad de los actores políticos logran permanecer en el juego electoral de una elección a otra y, más aún, en distritos con pocos electores. Solo Veintisiete de Noviembre (0,50) y Lampián (0,60) logran niveles de permanencia iguales o mayores del

50%; el distrito de Acos fue el que presentó la menor tasa de permanencia, junto con Pacaraos con el 20% y 29%, respectivamente. A su vez, para este periodo, la provincia logra una menor tasa (0,31) que los distritos, mientras que la región obtiene una tasa mayor (0,50).

Para los dos periodos en estudio, el distrito de Acos (0,17) tiene la menor tasa de permanencia, mientras que Lampián (0,37) logra una mayor tasa. Adicionalmente, en promedio, solo el 28% de las organizaciones políticas han logrado permanecer en dos elecciones consecutivas en los distritos de Huaral (véase el cuadro 6). Nos encontramos, entonces, con organizaciones políticas que no logran alcanzar continuidad ni permanencia en el tiempo.

Por otra parte, si analizamos la política local a partir de los candidatos (véase el cuadro 7), los resultados parecen tener otro comportamiento. Todos los distritos lograron incrementar su tasa de permanencia del periodo 2002-2006 al 2006-2010. Así, el distrito de Acos, contrariamente a lo que sucedía a nivel de sus organizaciones políticas, pasó de 0,50 a 0,60; es decir, el 60% de candidatos que postuló en el 2006 lo hizo también para la elección del 2010. Asimismo, Pacaraos es el distrito que logró una mayor alza en su tasa de permanencia, pues pasó de 0% en el 2002-2006 a 43% en el 2006-2010. En otras palabras, para el periodo 2002-2006, ningún candidato volvió a postular de una elección a otra; en cambio, para el siguiente periodo, un 43% de los candidatos que postularon en el 2006 lo volvieron a hacer en el 2010. Lampián, por su parte, logró más que duplicar su tasa de un periodo a otro –de 0,29 a 0,60–, mientras que Veintisiete de Noviembre incrementó su tasa en 20 puntos –de 0,13 a 0,33–. Si analizamos los promedios de los dos periodos, podemos señalar que los distritos de Acos (0,55) y Lampián (0,45) logran las mayores tasas. En el promedio general, los cuatro distritos obtienen un 0,36, mayor que el promedio de la provincia de Huaral (0,32). En suma, los promedios de las tasas por organizaciones políticas son menores que los de los candidatos, lo que reflejaría una mayor preferencia por los personalismos políticos que por los partidos y movimientos en la política local de los distritos rurales de Huaral.

Por otro lado, un indicador que nos muestra la capacidad de renovación de la representación política local es la tasa de natalidad. Esta se refiere a la proporción de listas que se presentan por primera vez respecto de la elección anterior, sobre el total de listas participantes en la última competición

Cuadro 6
Características de las organizaciones políticas, 2002-2010

Distritos/ provincia/ region/nacional	N.º cand. 2002	N.º cand. 2006	N.º cand. 2010	N.º de cand. Prom.	Permanencia 2002-2006	Permanencia 2006-2010	Permanencia promedio	Natalidad 2002-2006	Natalidad 2006-2010	Natalidad promedio	Volatilidad 2002-2006	Volatilidad 2006-2010	Volatilidad promedio	Frag. 2002	Frag. 2006	Frag. 2010	Frag. promedio
Acos	8	5	3	5,33	0,13	0,20	0,17	0,80	0,67	0,74	86,06	86,06	86,06	0,80	0,75	0,67	0,74
Lampián	8	5	8	7,00	0,13	0,60	0,37	0,80	0,63	0,72	95,64	76,64	86,14	0,72	0,75	0,82	0,76
Pacaraos	9	7	5	7,00	0,22	0,29	0,26	0,71	0,60	0,66	75,36	79,28	77,32	0,83	0,79	0,73	0,78
Veintisiete de Noviembre	8	6	4	6,00	0,13	0,50	0,32	0,83	0,25	0,54	99,27	88,13	93,70	0,79	0,63	0,62	0,68
Promedio distritos	8,25	5,75	5	6,33	0,15	0,40	0,28	0,79	0,54	0,66	89,08	82,53	85,81	0,79	0,73	0,71	0,74
Provincia Hualar	15	13	14	14,00	0,20	0,31	0,26	0,77	0,71	0,74	84,24	63,34	73,79	0,88	0,88	0,86	0,87
Lima Provincia	9	10	16	11,67	0,33	0,50	0,42	0,70	0,69	0,70	70,84	51,19	61,02	0,79	0,87	0,88	0,85

Fuente: JNE.

Elaboración propia.

Cuadro 7
Características de los candidatos, 2002-2010

Distritos/ provincia	N.º de cand. 2002	N.º de cand. 2006	N.º de cand. 2010	Permanencia 2002-2006	Permanencia 2006-2010	Permanencia promedio	Natalidad 2002- 2006	Natalidad 2006- 2010	Natalidad promedio	Volatilidad 2002-2006	Volatilidad 2006-2010	Volatilidad promedio
Acos	8	5	3	0,50	0,60	0,55	0,20	0	0,10	14,32	19,09	16,71
Lampían	8	5	8	0,29	0,60	0,45	0,60	0,63	0,62	44,27	43,41	43,84
Pacaraos	9	7	5	0	0,43	0,22	1,00	0,40	0,70	100,00	45,64	72,82
Veintisiete de Noviembre	8	6	4	0,13	0,33	0,23	0,83	0,50	0,67	99,11	43,08	71,10
Promedio distritos	8,25	5,75	5	0,23	0,49	0,36	0,66	0,38	0,52	64,43	37,81	51,12
Huaral	15	13	14	0,33	0,31	0,32	0,62	0,71	0,67	63,69	51,33	57,51

Fuente: JNE

Elaboración propia.

electoral. La mayor cercanía de la proporción con respecto a la unidad (1) implica un número de actores electorales nuevos, mientras que la mayor cercanía a cero (0) implica una baja oferta de nuevas organizaciones políticas. Es importante señalar que la tasa de permanencia y la de natalidad no son complementarias, pues las proporciones se calculan sobre la base de totales distintos; es decir, la tasa de permanencia lo hace respecto al total de participantes de la elección anterior, mientras que la tasa de natalidad se calcula sobre el total de participantes de la última elección.

Asimismo, al igual que con la tasa de permanencia, hemos elaborado dos mediciones distintas: una para las organizaciones políticas –partidos y movimientos– y otra considerando solo a los candidatos. Esto nos va a permitir comparar los grados de afianzamiento y estabilidad en el tiempo tanto de las organizaciones como de los políticos que compiten en las elecciones.

Respecto de la medición para las organizaciones políticas, durante el periodo 2002-2006 encontramos altas tasas de natalidad. Los distritos con mayores cifras son Veintisiete de Noviembre (0,83), Lampián (0,80) y Acos (0,80). El promedio de los distritos (0,79) de este periodo está por encima de la provincia (0,77) y la región (0,70). Para el periodo 2006-2010,

las tasas son menores en todos los casos. Sin embargo, en la mayoría de distritos este indicador sigue siendo alto, pues sobrepasa el 50% de partidos nuevos que nacen entre una elección y otra. En el promedio general de los dos periodos, se muestra que un 66% de partidos y movimientos nuevos aparecen en cada elección. Vemos, entonces, que en territorios rurales con muy pocos electores (500 en promedio) existen altos niveles de cambios en la oferta electoral (véase el cuadro 6).

Si miramos los datos por el lado de los candidatos –al margen de si postulan con la misma organización política–, tenemos cifras un poco dispares. Para el periodo 2002-2006, el distrito de Acos (0,20) obtiene la menor tasa, mientras que la más alta tasa de natalidad la encontramos en el distrito de Pacaraos (1,00), donde todos los candidatos que se presentaron en el 2006 lo hicieron por primera vez. Para el periodo 2006-2010, nuevamente encontramos al distrito de Acos (0%) como el de más baja tasa; es decir, todos los candidatos que participaron en la elección del 2002 lo volvieron a hacer en el 2006. No hubo candidatos nuevos. Por su parte, los distritos con mayores cifras son Lampián (0,63) y Veintisiete de Noviembre (0,50). Del análisis de los dos periodos podemos señalar que Acos (0,10) es el que presenta una menor tasa de natalidad, a diferencia de Pacaraos (0,70), que muestra una mayor. El promedio general de los distritos supera el 50% (0,52) –más de la mitad de los candidatos que participaron en las distintas elecciones fueron nuevos–, aunque está por debajo del promedio provincial, que llega a un 67% de renovación y variabilidad (véase el cuadro 7). En suma, las organizaciones políticas presentan altas tasas de natalidad en comparación con los candidatos. En otras palabras, estas organizaciones perduran mucho menos en el tiempo que las individualidades políticas.

2.1.4 Volatilidad y fragmentación de las organizaciones políticas y los candidatos

A partir del indicador de volatilidad, podemos tener una mayor certeza de cuán estable es la representación política en los diferentes niveles de gobierno: local, regional y nacional. Para este estudio, nos concentraremos en los niveles local y regional. En términos generales, la volatilidad está relacionada con el apoyo electoral que reciben las organizaciones políticas o los candidatos elección tras elección. Se calcula como la diferencia agregada de apoyo electoral entre dos votaciones consecutivas. Esto es, se

suman las diferencias porcentuales absolutas de votos ganados o perdidos por cada agrupación política de una elección a la siguiente, y el resultado se divide entre dos. Si una agrupación política compite en una elección, pero no lo hace en la elección siguiente, se cuenta su porcentaje de votos en la primera elección como su porcentaje de cambio.

La volatilidad se mide entre 0 y 100%. A mayor volatilidad, mayor es el cambio en la cantidad de votos que obtiene un conjunto determinado de listas, lo que puede incluir la emergencia o desaparición de algunas de ellas (Meléndez 2008: 192). Para este indicador también hemos separado a las organizaciones de los candidatos.

En cuanto al análisis de las organizaciones políticas, para el periodo 2002-2006 estas muestran altos niveles de volatilidad, pues llegan a alcanzar puntajes cercanos al 100%, como en los casos de Veintisiete de Noviembre (99,27) y Lampián (95,64). Para el siguiente periodo, el promedio es de 82,53, un poco menor que el promedio del 2002-2006, que estuvo en 89,08. Comparando los dos periodos, tenemos que distritos como Veintisiete de Noviembre (93,70) obtienen el más alto puntaje, mientras que Pacaraos (77,32) está en un promedio menor (véase el cuadro 6).

En el caso de los candidatos, para el periodo 2002-2006 encontramos cifras muy heterogéneas. Por un lado, tenemos distritos como Acos (14,32), que presentan bajos porcentajes en el cambio de sus preferencias; y por otro, existen distritos como Veintisiete de Noviembre y Pacaraos, con índices de 99,11 y 100%, respectivamente. Esto quiere decir, para estos últimos, que prácticamente todos los candidatos perdieron su apoyo electoral de una elección a otra. En el periodo 2006-2010, los índices son menores que en el anterior periodo; logran alcanzar un promedio de 37,81, muy por debajo del promedio del periodo anterior (64,43). Nótese que ningún distrito logró sobrepasar el 50% en los cambios de las preferencias electorales.

Si comparamos el desempeño de las organizaciones y las candidaturas en los dos periodos, estas últimas logran menores porcentajes de volatilidad (51,12) respecto de las primeras, que consiguen un categórico 85,81 (véanse los cuadros 6 y 7). Esto es, las organizaciones políticas de los distritos rurales de Huaral son largamente más volátiles que los políticos. De esta manera, los partidos y movimientos pierden rápidamente el

apoyo electoral que tuvieron en las elecciones anteriores. En suma, nos encontramos ante contextos sumamente inestables y frágiles, en los cuales los individuos políticos presentan una mayor importancia a la hora de ser elegidos. Aun así, más del 50% de estos políticos pierden su apoyo electoral de una elección a otra, y se genera un ambiente de incertidumbre.

Por otra parte, el índice de fragmentación es otro indicador muy utilizado en el análisis electoral y del sistema de partidos. Este mide el nivel de atomización de un sistema político (Meléndez 2008: 193). La fragmentación electoral es calculada sobre la base del índice de Rae, restando de 1 la sumatoria de los cuadrados de los porcentajes electorales obtenidos por las listas participantes en cada localidad. En el caso supuesto de un partido hegemónico o en el que todos los electores se inclinaran por un mismo candidato, el resultado se acercaría a 0. El índice tiende a aumentar conforme las preferencias de los electores se reparten entre más candidatos (Vera 2010: 13).

En las elecciones del 2002, el distrito que obtuvo un mayor índice de fragmentación fue Pacaraos, con 0,83, mientras que el menor índice estuvo en el distrito de Lampián (0,72). Para el 2006, Pacaraos (0,79) y Veintisiete de Noviembre (0,63) muestran una mayor y menor fragmentación, respectivamente. En la última elección (2010), tenemos a Lampián (0,82) como el distrito de mayor fragmentación, mientras que Veintisiete de Noviembre (0,62) presenta los índices más bajos. Entre las tres elecciones analizadas, en promedio, la del 2002 (0,79) y 2010 (0,71) aparecen con los mayores y menores índices de fragmentación, respectivamente. Asimismo, en el promedio general de las tres elecciones, Pacaraos (0,78) es el distrito con mayor fragmentación, seguido de Lampián (0,76) y Acos (0,74). En suma, podemos señalar que los distritos de Huaral (0,74) son bastante fragmentados, aunque por debajo de la provincia (0,87) y la región (0,85), tal como se muestra en el cuadro 6.

Estamos, entonces, ante niveles altos de atomización y fragmentación en territorios muy pequeños y con pocos recursos. La idea general que podría deducirse es que a menor población y recursos, no hay muchos incentivos para invertir en la competencia electoral. Sin embargo, estos casos nos muestran que en territorios con esas características, la fragmentación sigue siendo muy alta, pues las preferencias y el apoyo electoral se reparten entre muchas organizaciones políticas. Por último, los datos de la

volatilidad y fragmentación, así como las tasas de natalidad y permanencia anteriormente desarrolladas, confirman lo señalado por diversos analistas respecto de la alta inestabilidad e incertidumbre que existe en la política nacional y regional (véase Ballón 2010a y 2010b, y Remy 2010); el rasgo más importante es la ausencia de partidos, que no permite una adecuada y sólida representación.

2.1.5. Desempeño electoral de las organizaciones políticas

En este punto, vamos a analizar el comportamiento electoral que han tenido los partidos y movimientos regionales y locales en la provincia de Huaral, así como en los distritos de Acos, Lampián, Pacaraos y Veintisiete de Noviembre, durante las elecciones de los años 2002, 2006 y 2010. Buscaremos observar los cambios y continuidades en la oferta electoral tanto de las organizaciones políticas como de los candidatos –los que ocuparon el primer y el segundo puestos–; esto es, cuán sólidas han sido las victorias y si se han sostenido en el tiempo.

A. Provincia de Huaral. Elecciones ajustadas, predominio de movimientos políticos y transfuguismo

Una de las características importantes del escenario electoral en la provincia de Huaral es el predominio de los movimientos políticos sobre los partidos nacionales (véase el cuadro 8). Así, en las elecciones del 2002, dos movimientos políticos logran quedar en los primeros puestos: en primer lugar, el Frente de Concertación Vecinal, liderado por David Perea Collantes; y en segundo lugar, el Movimiento Democrático Huaralino. Para la elección del 2006, un partido nacional –Alianza para el Progreso– logra quedarse con el triunfo, dejando en segundo lugar al movimiento Concertación para el Desarrollo Regional-Lima. En esta última elección (2010), encontramos que dos movimientos regionales han liderado la contienda electoral: Concertación para el Desarrollo Regional-Lima y el movimiento Fuerza Regional. En suma, a lo largo de las tres elecciones provinciales analizadas, de las seis organizaciones políticas que quedaron en los primeros lugares, solo una –esto es, el 16,67%– es un partido nacional, Alianza para el Progreso, y ninguna un partido tradicional como el APRA o Acción Popular.

Por otro lado, otra característica de la elección provincial es lo ajustado de los resultados: de 5% de diferencia entre el primer y el segundo lugar en la elección del 2002, se ha ido reduciendo a 3% en el 2006 y solo a un 0,8% en la última elección del 2010. Asimismo, los ganadores de las elecciones lo hacen con porcentajes muy bajos, que no superan el 22%; el promedio es alrededor del 20%.

Cuadro 8
Elección provincial, Huaral 2002-2010

2002	%	Dif. %	2003	2006	%	Dif. %	2010	%	Dif. %	2011
Frente de Concertación Vecinal (David Perea Collantes)	22		Jaime Uribe Ochoa (reemplazante por vacancia de Perea Collantes)	Alianza para el Progreso (Jaime Uribe Ochoa)	19		Concertación para el Desarrollo Regional-Lima (Jaime Uribe Ochoa)	20,4		Víctor Bazán Rodríguez (reemplazante por suspensión judicial de Uribe Ochoa)
Movimiento Democrático Huaralino (Doroteo Marín Valentín)	17	5		Concertación para el Desarrollo Regional-Lima (Ricardo Chavarría Oria)	16	3	Fuerza Regional (Doroteo Marín Valentín)	19,6	0,8	

Fuente: JNE.

Elaboración propia.

Por otra parte, tenemos a un político como Jaime Uribe Ochoa, quien logra ganar dos elecciones consecutivas –2006 y 2010–, aunque estuvo ejerciendo la alcaldía desde el 2003 en reemplazo de David Perea Collantes –quien fue vacado–, al ser su teniente alcalde. Asimismo, llama la atención que ningún candidato haya permanecido en una sola organización política. Por ejemplo, Jaime Uribe Ochoa, el político con más éxito, empezó como primer regidor provincial en el 2002 con el Frente de Concertación Vecinal. En el 2006 y el 2010, ganó las elecciones, pero con diferentes organizaciones políticas: Alianza para el Progreso y Concertación para el Desarrollo Regional-Lima, respectivamente. Lo mismo sucede con Doroteo Marín, quien candidatea en el 2002 con el Movimiento Democrático Huaralino y en el 2010 se cambia de organización, pues pasa

a las filas de Fuerza Regional. En suma, el transfuguismo es la constante de la política provincial huaralina.

B. Distritos de Huaral. Continúa el transfuguismo

El comportamiento electoral en los distritos de Huaral –Acos, Lampián, Pacaraos y Veintisiete de Noviembre– para las elecciones del 2002 nos muestra que ningún partido o movimiento provincial-regional logra obtener triunfos en más de una localidad. Asimismo, en tres de las cuatro localidades, los votos válidos de los ganadores están por encima del 30%; Pacaraos es el distrito en el que solo obtiene el 25% (véase el cuadro 9),

Para la elección del 2006, encontramos que dos organizaciones políticas –el Partido Socialista y el Frente Democrático Huaralino– se imponen en dos distritos cada una, y logran cierta hegemonía en esa elección. Asimismo, los votos válidos de los ganadores superan el 30%; Veintisiete de Noviembre es el distrito con mayor porcentaje (55%). Con este nivel de aceptación, se supone que el alcalde elegido tiene una alta legitimidad para llevar a cabo una adecuada gestión. Sin embargo, en el 2008 la alcaldesa termina siendo revocada, lo cual nos muestra un nivel muy alto de incertidumbre política. Por otro lado, la más alta diferencia entre el primer y el segundo lugar la encontramos en Veintisiete de Noviembre, con 33%; contrariamente, el distrito con una menor diferencia es Acos, con solo 3%.

La última elección, la del 2010, nos trae nuevamente un escenario de dispersión de las organizaciones políticas, pues ninguna de ellas logra triunfos en más de un distrito. Asimismo, salvo el caso del partido Fuerza 2011, todos los distritos son dominados por organizaciones regionales. Nuevamente, Veintisiete de Noviembre es el distrito con mayor cantidad de votos válidos (48%). Así también, en esta elección tenemos a Acos con la menor diferencia entre el primer y el segundo lugar (2%).

Si hacemos el análisis por distritos, vemos que en Veintisiete de Noviembre se mantiene el predominio de los movimientos locales por sobre los partidos nacionales, pues estos siempre quedan en segundo lugar. Tampoco existe una continuidad de las organizaciones en el poder, ya que estas van cambiando de elección a elección. Lo que sí encontramos es una presencia de individuos políticos, más allá de determinado partido o movimiento.

Este es el caso de Edith Félix Marcos y Lilian Pacual, quienes vienen compitiendo y obteniendo triunfos –sobre todo Félix Marcos– en varias elecciones. Sin embargo, el rasgo característico de los políticos locales es que van cambiando de organización política. En otras palabras, no se encuentra un arraigo y una relación entre candidatos y partidos políticos. El cambio de camiseta política es la constante.

Cuadro 9
Elecciones en los distritos de Huaral 2002-2010

DISTRITOS	2002	%	Dif. %	2006	%	Dif. %	2010	%	Dif. %
veintisiete de noviembre	Frente de Concertación Vecinal (Amilda Ortiz de Pariasca)	31	9	Frente Democrático Huaralino (Edith Félix Marcos)	55	33	Concertación para el Desarrollo Regional-Lima (Edith Félix Marcos)	48	11
	Perú Posible (Santos Baltazar Vásquez)	22		Unión por el Perú (Marcelo Castro Vilcachagua)	22		APRA (Lilian Pascual Mattos)	37	
Lampián	Somos Perú (Amadeo Melchor Higinio)	40	9	Frente Democrático Huaralino (Jorge Luis de la Cruz Ponce)	33	8	Fuerza 2011 (Amadeo Melchor Higinio)	27	4
	Frente de Concertación Vecinal (Jorge Luis de la Cruz Ponce)	31		Sí Cumple (Amadeo Melchor Higinio)	25		Patria Joven (Jorge Luis de la Cruz Ponce)	23	
Pacaraos	Perú Posible (Jorge Bonifaz Casasola)	25	5	Partido Socialista (Arturo Sarmiento Verástegui)	34	14	Patria Joven (Arturo Sarmiento Verástegui)	39	16
	Partido Renacimiento Andino (José Simón Ubaldo)	20		Perú Posible (Daniel Palpa Gozar)	20		Alianza para el Progreso (Tito Naupa Vicas)	23	
Acos	Triunfemos Acos (William Ramos Pariasca)	31	11	Partido Socialista (William Ramos Pariasca)	32	3	Fuerza Regional (Leoncio Espinoza Herrera)	36	2
	Movimiento Democrático Huaralino (Leoncio Espinoza Herrera)	20		Sí Cumple (Máximo Espinoza Arroyo)	29		APRA (Máximo Espinoza Arroyo)	34	

Fuente: JNE.

Elaboración propia.

El caso de Lampián muestra un patrón similar al de Veintisiete de Noviembre: los políticos locales van cambiando de organización de acuerdo con el contexto del momento. Así, Amadeo Melchor gana la elecciones del 2002 y 2010 con los partidos Somos Perú y Fuerza 2011, respectivamente, mientras que en la elección del 2006 obtiene el segundo lugar con el partido Sí Cumple. Asimismo, el político Jorge de la Cruz Ponce ha participado en las tres últimas elecciones con logos políticos distintos: en el 2002, con el Frente de Concertación Vecinal; en el 2006, con el Frente Democrático Huaralino; y en el 2010, con Patria Joven. Como podemos observar, en este distrito han predominado básicamente dos políticos, pues lograron ocupar los primeros puestos en tres elecciones consecutivas.

En Pacaraos, por su parte, tenemos a un político como Arturo Sarmiento, quien ha sido elegido dos veces, pero por partidos distintos: el Partido Socialista en el 2006 y Patria Joven en el 2010. Por último, en el distrito de Acos encontramos a tres políticos con una presencia permanente. Cada uno de ellos ha candidateado o ha sido elegido por organizaciones distintas: Wiliam Ramos Pariasca obtuvo dos victorias con el movimiento Triunfemos Acos (2002) y el Partido Socialista (2006). Leoncio Espinoza Herrera quedó en segundo lugar (2002) con el Movimiento Democrático Huaralino y en el primero (2010) con el movimiento Fuerza Regional. Asimismo, Máximo Espinoza Arroyo obtuvo dos segundos lugares (2006 y 2010) con el partido Sí Cumple y el APRA, respectivamente. Cabe señalar que en este distrito encontramos las más bajas diferencias en los porcentajes del primero con el segundo; sin embargo, eso no fue motivo para plantear una revocatoria, como en otros distritos.

En suma, la política en los espacios rurales –como la provincia de Huaral– se caracteriza por su alta fragmentación y volatilidad; esto es, las organizaciones políticas no logran consolidar un enraizamiento en la sociedad. De esta manera, ante la ausencia de partidos, los políticos locales van a tratar de llenar este vacío lanzando sus propias candidaturas en forma independiente –solamente distrital– o, como señala Zavaleta (2012), formando parte de un grupo mayor a través de una *coalición de independientes*, cuya característica principal es que se crean para una elección y luego desaparecen, aunque solo hasta la próxima contienda electoral, en la que se construirán nuevas alianzas. Sin embargo, ni los partidos ni los independientes pueden agregar demandas e intereses comunes de la localidad. Existe una grave crisis de representación en estos

espacios. Ahora bien, esta realidad no solamente es percibida y sufrida por los ciudadanos rurales, sino que también los propios políticos locales reniegan de esta situación, pues el apoyo de sus partidos es prácticamente inexistente tanto en la competencia electoral como en las tareas de la administración local, si ganan la elección.

En mi primer periodo, fui elegido por el Partido Socialista. Tuve problemas con el partido porque no se me dieron facilidades para la inscripción. Tuve que hacer una apelación ante el JNE. No tuve facilidades. Después de las elecciones, el partido se desintegró prácticamente (alcalde de Pacaraos).

En Acos no hay nada consolidado. Solo están por llegar al cargo, nada más. No hay discusión política de nada. No encuentro un partido político que tenga gente noble, sanos, coherentes. No existe la honestidad, hay mucha corrupción. Todos son una tira de ladrones, están por interés (alcalde de Acos).

Asimismo, es importante señalar que en estos espacios rurales, las estrategias clientelares están fuertemente arraigadas. Existe una peculiar coincidencia entre la oferta clientelar de los políticos y la demanda clientelar de los ciudadanos rurales. Esta práctica no solo se da en el contexto electoral, sino que también se mantiene durante toda la gestión. Es una manera de generar vínculos en sociedades tan fragmentadas y con niveles bajos de institucionalidad política, pero que aun así no llegan a consolidar vínculos permanentes. El apoyo de la población siempre es efímero y sin raíces.

Hay un porcentaje mínimo de alcaldes que quieren trabajar, pero la mayoría no. La mayoría de candidatos trata de regalarte cosas. Esto tiene que resolverse desde la cabeza. La educación es fundamental (alcalde de Acos).

En la campaña [la alcaldesa] a todo el mundo le regalaba descaradamente. Iban a su casa a recoger sus regalos (comunero de Coto).

De todo ofrecían. Iban llevando pescado, camisetas, etcétera. A veces comestibles y polos también. Yo les decía que venían a engañar con pescaditos. La gente se inclina más por el regalo. Les regalaban sus cajas de cerveza (comunera de Coto).

Ellos invierten más en regalos: dinero, pollo, arroz, papa, leche. No son gente comprometida en lograr el desarrollo (comunero de Canchapilca).

Una peculiaridad del caso peruano y de los países con débil institucionalidad partidaria es que este clientelismo se hace sin organizaciones estables y consolidadas que puedan monitorear y garantizar el apoyo de los electores en las urnas, tal como señala la teoría del clientelismo (Stokes 2007, Kitschelt and Wilkinson 2007). En otras palabras, existe una distribución indiscriminada de bienes por apoyo electoral sin contar con una maquinaria partidaria que asegure el cumplimiento del pacto clientelista («yo te doy determinados bienes y tú te comprometes a votar por mí»). Según Muñoz, lo que existe en países como el nuestro es que las inversiones iniciales en el clientelismo son cruciales para la señalización de la viabilidad electoral de los candidatos. De esta manera, lo que hacen las organizaciones es comprar la participación de la gente (en los mítines, por ejemplo) para enviar señales de la fortaleza de la organización (Muñoz s/f). Un caso exitoso de esto se da en la región del Callao, donde organizaciones políticas como Chimpum Callao llevan a cabo estrategias de movilización clientelista con el fin de mostrar la solidez, poder e invencibilidad de su movimiento, reduciendo con ello el apoyo a los otros candidatos.⁶

En el caso de los territorios rurales en estudio, si bien encontramos un reparto indiscriminado de bienes por apoyo electoral sin maquinaria partidaria que controle y vigile el cumplimiento del acuerdo clientelista, las señales de fortaleza de los candidatos no se muestran a través del apoyo de sus partidarios en los mítines o convocatorias proselitistas, sino a través de la relación directa con los electores a partir de la distribución de diversos regalos o invitaciones a almuerzos comunales con banda de músicos y licor incluidos. En otras palabras, la compra de la participación de la gente para demostrar que el movimiento local es viable electoralmente es prácticamente inexistente, pues los candidatos no realizan presentaciones públicas donde requieran la participación de un gran número de personas que hagan vivas y demostraciones de respaldo a su favor. De esta forma, este tipo de clientelismo no lleva a cabo las clásicas campañas electorales que se dan en territorios más urbanos.

Este contexto político que caracteriza a los espacios rurales en la provincia de Huaral es consecuencia de la democracia sin partidos que nuestro país experimenta desde hace varios años, tal como señalan algunos autores.

6 Para el caso del clientelismo en el Callao, ver Rojas 2011.

Siguiendo a Meléndez (2005), los efectos de un sistema de intermediarios políticos (*brokerage*) sin partidos estables y competitivos son los siguientes: a) la personalización de la política, b) la volatilidad de las filiaciones, c) el declive de la militancia política, d) la «independencia» política y e) el pragmatismo de la política local. Por otro lado, Tanaka señala que en el Perú, desde la mitad de la década de 1990, funciona una política sin partidos, en la que predomina la desideologización de los políticos, el personalismo, la volatilidad y precarización de los liderazgos, el cortoplacismo de su racionalidad y su excesivo pragmatismo. Todo ello, sostiene Tanaka (2005), tiene como consecuencia que prácticamente es imposible hacer cálculos de mediano y largo plazo, y dificulta el desarrollo de conductas cooperativas.

Por su parte, para Levitsky, en el Perú la política se hace sin políticos profesionales o tradicionales. Es decir, lo que predominan son los «agentes libres» y «políticos no profesionales». Los primeros son políticos de carrera, con experiencia en el pasado, pero que, con el colapso del sistema de partidos, se encuentran en libertad, renegociando su afiliación en cada elección. En este sentido, el transfuguismo ya no sería un acto de corrupción, sino una estrategia de sobrevivencia política en un mundo sin partidos. Los segundos, en cambio, carecen de un pasado político y, más bien, han llegado a la política a partir de su éxito en otras actividades laborales: el deporte, el periodismo, la empresa privada, etcétera. A diferencia de los agentes libres, ellos no tienen experiencia en la política; son novatos. Así, la política peruana, cada vez más, está dominada por este tipo de políticos. Las consecuencias negativas de no contar con políticos profesionales, entonces, están relacionadas, por un lado, con la falta de experiencia –para negociar y construir coaliciones– y, por el otro, con el cortoplacismo de sus acciones, pues no van a invertir en fortalecer a las instituciones democráticas (Levitsky y Cameron 2003, Levitsky 2012). Si el diagnóstico señalado por estos especialistas es bastante negativo y sombrío, en las zonas rurales como la provincia de Huaral la situación es todavía más crítica.

2.2 El concejo municipal. Las relaciones entre alcaldes y regidores en los espacios rurales

En este punto, vamos a revisar las trayectorias políticas y profesionales de los alcaldes y regidores. Asimismo, señalaremos la desigual representación

que existe al interior de los distritos, ya que la mayoría de las comunidades campesinas que conforman los distritos no cuentan con representantes en el Concejo Municipal. Por otro lado, encontramos una alta discrecionalidad y poder de los alcaldes sobre los regidores, producto no solo de su gestión un tanto vertical, sino también del diseño institucional, que genera pocos incentivos para el logro de acuerdos y consensos. Los supuestos equilibrios y controles fiscalizadores que señala la ley no son la norma en estos espacios.

Distrito de Acos

En los últimos tres procesos electorales, tal como se muestra en el cuadro 10, el distrito de Acos ha sido –y está siendo– gobernado por dos alcaldes: William Ramos Pariasca en dos periodos consecutivos (2003-2006 y 2007-2010) y Leoncio Espinoza Herrera (2011-2014).

Respecto del gobierno de William Ramos Pariasca, podemos señalar que en su administración ha cambiado prácticamente a todos sus regidores, salvo el caso de Jesús Navarro Camargo. Las alianzas, entonces, no resultan ser muy sólidas de una elección a otra, y más parecen reflejar un acomodo en la coyuntura política, pues incluso el propio alcalde ha cambiado de organización política. El único regidor que encontramos en gobiernos distintos es Sony Bueno Córdova, quien participa en la lista de Triunfemos Acos (2003-2006) para después pasarse a las filas del APRA y convertirse en el regidor de oposición a la actual gestión, en el periodo 2011-2014.

Por otro lado, si analizamos la actual composición del Concejo Municipal (véase el cuadro 11), veremos que el alcalde, Leoncio Espinoza, si bien es la primera vez que llega a la alcaldía, ha venido participando como candidato a este cargo en dos oportunidades (2002 y 2006) con el mismo movimiento político: el Frente Democrático Huaralino. Es decir, vemos a un político novato en la gestión municipal, pero con experiencia en la competencia por el sillón municipal, pues después de dos elecciones en las que no pudo alcanzar el máximo cargo dentro del Concejo, ahora ya lo encontramos ejerciendo esta importante responsabilidad.

Por su parte, su teniente alcalde, Clodomiro Ambrosio Valero, también cuenta con dos participaciones electorales al cargo de regidor distrital, aunque con organizaciones distintas: en 1998, con Vamos Vecino; y en el

Cuadro 10
Alcaldes y regidores del distrito de Acos 2003-2014

Cargos en el concejo	2003 - 2006	2007 - 2010	2011 - 2014
Alcalde	William Ramos Pariasca (Triunfemos Acos)	William Ramos Pariasca (Partido Socialista)	Leoncio Espinoza Herrera (Fuerza Regional)
Regidor	Jesús Navarro Camargo (Triunfemos Acos)	Jesús Navarro Camargo (Partido Socialista)	Clodomiro Ambrosio Valero (Fuerza Regional)
Regidor	Cliver Ambrosio Ubaldo (Triunfemos Acos)	Renee Avia Palacios (Partido Socialista)	Jesús Marcatoma León (Fuerza Regional)
Regidor	Irene Herrera Rodríguez (Triunfemos Acos)	Armando Moreno Quiroz (Partido Socialista)	Enrique Oriundo de la Cruz (Fuerza Regional)
Regidor	Sony Bueno Córdova (Triunfemos Acos)	Iván Vásquez Osorio (Partido Socialista)	Cecilia Jiménez de la Cruz (Fuerza Regional)
Regidor	Óscar Estrada Morales (Movimiento Democrático Huaralino)	Venilda Córdova Navarro de Ubaldo (Sí Cumple)	Sony Bueno Córdova (APRA)

Fuente: JNE.

Elaboración propia.

2006, con el Frente Democrático Huaralino. Estamos frente a un regidor que cuenta con experiencia en las contiendas electorales, pero que nunca antes había ejercido esta función. Asimismo, es el único regidor que no es de la capital distrital, pues procede de la comunidad campesina de Huascoy.

Por otro lado, la regidora oficialista Cecilia Jiménez de la Cruz también ha pasado por varias experiencias electorales, pero es en esta última elección (2010) que logra alcanzar un lugar en el Concejo Municipal. Asimismo, es la única regidora actual que acompañó al alcalde en sus experiencias electorales, pues participó como candidata a regidora distrital en el 2002 y el 2006, con el movimiento Frente Democrático Huaralino.

Así también, el regidor de oposición Sony Bueno Córdova (APRA) es el único que cuenta con experiencia en el cargo, ya que fue elegido en el 2002 por el movimiento local Triunfemos Acos. También en este caso encontramos un cambio de organización política: de Triunfemos Acos al APRA.

Cuadro 11
Perfil de las autoridades del distrito de Acos

Cargo	Nombre	Organización	Ocupación/profesión	Idioma	Candidaturas y cargos públicos	Comunidad de origen
Alcalde	Leoncio Espinoza Herrera	Fuerza Regional	Secundaria completa	Español	1) Candidato a alcalde el 2002 (Frente Democrático Huaralino) 2) Candidato a alcalde el 2006 (Frente Democrático Huaralino)	Acos
Regidor	Clodomiro Ambrosio Valero	Fuerza Regional	Secundaria completa	Español	1) Candidato a regidor distrital en 1998 (Vamos Vecino) 2) Candidato a regidor distrital en el 2006 (Frente Democrático Huaralino)	Huascoy
Regidor	Jesús Marcatoma León	Fuerza Regional	Secundaria completa	Español	Ninguna	Acos
Regidor	Enrique Oriundo de la Cruz	Fuerza Regional	Secundaria completa	Español	Ninguna	Acos
Regidora	Cecilia Jiménez de la Cruz	Fuerza Regional	Secundaria completa	Español	1) Candidata a regidora en el 2002 (Frente Democrático Huaralino) 2) Candidata a regidora en el 2006 (Frente Democrático Huaralino)	Acos
Regidor	Sony Bueno Córdova	APRA	Secundaria completa	Español	1) Regidor distrital en el 2002 (Triunfemos Acos)	Acos

Fuente: JNE.

Elaboración propia.

Por último, tenemos a los regidores Jesús Marcatoma León y Enrique Oriundo de la Cruz como los únicos que son novatos como candidatos y también como regidores o gestores, pues anteriormente no habían asumido ningún puesto político ni administrativo.

En suma, salvo el regidor Sony Bueno, los demás políticos llegaron al cargo sin experiencia real y concreta en el manejo político y administrativo de un

municipio. Esto puede traer una serie de problemas en el manejo de la gestión, pues implica un aprendizaje que puede tardar un tiempo en consolidarse.

Asimismo, en líneas generales, la comunidad campesina capital, Acos, concentra el mayor número de autoridades municipales: un alcalde y cuatro regidores. Es decir, el 80% de las autoridades provienen de esta comunidad campesina, situación que relega en gran parte a las otras dos que componen el distrito, Huascoy y San Juan. En cuanto al nivel educativo, todas las autoridades municipales cuentan solo con secundaria completa, y muchas de ellas son sobre todo campesinos.

Distrito de Pacaraos

En el distrito de Pacaraos, encontramos a un político –Arturo Sarmiento Verástegui– que logró ser elegido durante dos periodos consecutivos, pero lo hizo con camisetas políticas distintas: del 2007 al 2010, con el Partido Socialista, mientras que para esta última elección (2010) fue elegido por el movimiento regional Patria Joven (véase el cuadro 12). Ahora bien,

Cuadro 12
Alcaldes y regidores del distrito de Pacaraos 2003-2014

Cargos en el Concejo	2003 - 2004	2004 - 2006	2007 - 2008	2011 - 2014
Alcalde	Jorge Bonifaz Casasola (Perú Posible)	Amarildo Valdez Estela (Perú Posible)	Arturo Sarmiento Verástegui (Partido Socialista)	Arturo Sarmiento Verástegui (Patria Joven)
Regidor	Amarildo Valdez Estela (Perú Posible)	María Traslaviña Fuertes (Perú Posible)	Ibar Paredes Cruz (Partido Socialista)	Miuler Obispo Florecin (Patria Joven)
Regidor	María Traslaviña Fuertes (Perú Posible)	Joel Obispo Flores (Perú Posible)	Bacilides Inocencio Neri (Partido Socialista)	Cristóbal Quintana Marín (Patria Joven)
Regidor	Joel Obispo Flores (Perú Posible)	Rolando Naupari Jurado (Perú Posible)	Maximandro Bustamante Portal (Partido Socialista)	Alfonso León Anaya (Patria Joven)
Regidor	Rolando Naupari Jurado (Perú Posible)	Gloria Falcón Rojas (Perú Posible)	Lucinda Mendiola de Quintana (Partido Socialista)	Basilia Florecin Vilcas (Patria Joven)
Regidor	David Larios Marcelo (Renacimiento Andino)	David Larios Marcelo (Renacimiento Andino)	Isaías Huamán Cárdenas (Perú Posible)	Magdaleno José Francisco Pastrana (Alianza para el Progreso)

Fuente: JNE.

Elaboración propia.

ninguno de los regidores que lo acompañó en su primer periodo lo hizo en el segundo, lo que significa que tuvo que recomponer sus alianzas políticas en un 100%; esto es, privilegió los nuevos reacomodos y reajustes políticos antes que la experiencia en el cargo de regidores que tenían sus anteriores aliados.

Por otro lado, en el concejo actual encontramos a un alcalde que sí cuenta con una experiencia anterior en la gestión municipal, pues ocupó el sillón municipal durante el periodo 2007-2010. En otras palabras, estamos ante un político con una mediana experiencia en la política local de su distrito (véase el cuadro 13).

Cuadro 13
Perfil de las autoridades del distrito de Pacaraos, 2010

Cargo	Nombre	Organización	Ocupación/ profesión	Idioma	Otras candidaturas y cargos públicos	Comunidad de origen
Alcalde	Arturo Sarmiento Verástegui	Patria Joven	Secundaria completa	Español	1) Alcalde distrital en el 2006 (Partido Socialista)	Viscas
Regidor	Miuler Obispo Florecín	Patria Joven	Secundaria completa	Español	Ninguna	Viscas
Regidor	Cristóbal Quintana Marín	Patria Joven	Secundaria no concluida	Español	1) Candidato a regidor distrital en el 2002 (Unidad Nacional)	Vichaycocha
Regidor	Alfonso León Anaya	Patria Joven	Secundaria no concluida	Español	Ninguna	Pacaraos
Regidor	Basilía Florecín Vilcas	Patria Joven	Secundaria concluida	Español	Ninguna	Ravira
Regidor	Magdaleno José Francisco Pastrana	Alianza para el Progreso	Secundaria concluida/ Policía Nacional	Español	1) Candidato a regidor distrital en el 2006 (Alianza por el Progreso)	Pacaraos

Fuente: JNE.

Elaboración propia.

Por otra parte, los únicos regidores que cuentan con experiencia en participaciones electorales son Cristóbal Quintana Marín y Magdaleno José Francisco Pastrana. El primero fue candidato a regidor distrital en el 2002 por la alianza Unidad Nacional, mientras que el segundo participó en el 2006 con el partido Alianza para el Progreso. Sin embargo, no cuentan con experiencia en los aspectos técnicos de la gestión pública. Son, pues, políticos nuevos en el ejercicio de la función de control y fiscalización del gobierno local, así como también en temas de gestión y políticas públicas locales. Así también, encontramos a tres regidores que no cuentan con experiencia en la política ni en la gestión pública local: Miuler Obispo Florecín, Alonso León Anaya y Basilia Florecín Vilcas.

Por consiguiente, estamos en un territorio en el que, salvo el alcalde, ninguna de las autoridades ha ejercido nunca un cargo político y de gestión, lo cual puede llevarlas a un manejo ineficiente de sus funciones y, también, a un control y manejo político del Concejo Municipal por parte del alcalde. Asimismo, este distrito presenta la particularidad –no vista en los otros distritos estudiados– de que su alcalde no pertenece a la comunidad campesina capital, Pacaraos, sino más bien a un anexo, Viscas. Así también, hay una participación de las otras comunidades campesinas –Vichaycocha y Ravira– a través de sus regidores electos. Por último, se puede observar que tres de las autoridades municipales tienen secundaria completa y las otras dos cuentan con secundaria no concluida. Estamos, entonces, frente a bajos niveles de preparación para llevar a cabo las funciones del gobierno local.

Distrito de Lampián

La Municipalidad Distrital de Lampián se encuentra dirigida por el alcalde Amadeo Melchor Higinio, quien ha logrado ser elegido dos veces, tal como se muestra en el cuadro 14. Sin embargo, fue revocado en su primer periodo y el 2012 se le inició un proceso de revocatoria que no logró los votos necesarios para sacarlo del cargo. Asimismo, ha participado en otras elecciones en las que no ha obtenido triunfo alguno: fue candidato a diputado en 1990 por el Frente Popular Agrícola (FIA) del Perú y candidato a la alcaldía distrital en el 2006 por el partido Sí Cumple. En este caso, entonces, nos encontramos con un político con experiencia política y de gestión pública local.

Cuadro 14
Alcaldes y regidores del distrito de Lampián 2003-2014

Cargos en el Concejo	2003 - 2004	2004 - 2006	2007 - 2008	2011 - 2014
Alcalde	Amadeo Melchor Higinio (Somos Perú)	José Alcántara Degollar (Somos Perú)	Jorge de la Cruz Ponce (Frente Democrático Huaralino)	Amadeo Melchor Higinio (Fuerza 2011)
Regidor	José Alcántara Degollar (Somos Perú)	Jorge Mautino Ríos (Somos Perú)	Miguel Alcántara Ynocente (Frente Democrático Huaralino)	Victoria Guzmán Valverde (Fuerza 2011)
Regidor	Andrea Cruz Sánchez (Somos Perú)	Julia Huertas Alvarado (Somos Perú)	Juan Chávez Natividad (Frente Democrático Huaralino)	Rosa Carrasco Gonzales (Fuerza 2011)
Regidor	Jorge Mautino Ríos (Somos Perú)	Juan Blas Pariasca (Somos Perú)	Vicente Rojas Santos (Frente Democrático Huaralino)	Miguel Arroyo Simon (Fuerza 2011)
Regidor	Julia Huertas Alvarado (Somos Perú)	Roso Guzmán Medrano (Frente de Concertación Vecinal)	María Fiafilio Ciriaco (Frente Democrático Huaralino)	Santos Fermín Huertas (Fuerza 2011)
Regidor	Roso Guzmán Medrano (Frente de Concertación Vecinal)	Rodrigo Pariasca López (Frente de Concertación Vecinal)	Zacarías Herrera Pérez (Sí Cumple)	Miguel Alcántara Ynocente (Patria Joven)

Fuente: JNE.

Elaboración propia.

Por otra parte, ninguno de los cuatro regidores oficialistas que fueron elegidos en el último proceso electoral tiene algún tipo de experiencia en la parte política y técnica de la gestión municipal. Así, otra vez estamos ante un caso de inexperiencia e incertidumbre acerca de cómo se van a desempeñar estas autoridades. Por otro lado, el regidor de oposición Miguel Alcántara Ynocente, de Patria Joven, sí cuenta con experiencia política, pues se desempeñó como regidor distrital en el 2006 por el movimiento local Frente Democrático Huaralino (ver el cuadro 15).

Finalmente, la mayoría de autoridades elegidas en este distrito pertenecen a la capital del distrito –esto es, a la comunidad campesina de Lampián–, salvo el caso de Miguel Alcántara Ynocente, quien es representante de

Cuadro 15
Perfil de autoridades de Lampián, 2010

Cargo	Nombre	Organización	Ocupación/ profesión	Idioma	Otras candidaturas y cargos públicos	Comunidad de origen
Alcalde	Amadeo Melchor Higinio	Fuerza 2011	Secundaria completa/ Técnico en Topografía Aplicada	Español	1) Candidato a diputado en 1990 (Frente Popular Agrícola FIA del Perú) 2) Alcalde distrital en el 2002 (Somos Perú) 3) Candidato a alcalde distrital en el 2006 (Sí Cumple)	Lampián
Regidor	Victoria Guzmán Valverde	Fuerza 2011	Secundaria completa/ Técnica en Farmacia	Español	Ninguna	Lampián
Regidor	Rosa Carrasco Gonzales	Fuerza 2011	Secundaria completa	Español	Ninguna	Lampián
Regidor	Miguel Arroyo Simon	Fuerza 2011	Primaria completa	Español	Ninguna	Lampián
Regidor	Santos Fermín Huertas	Fuerza 2011	Secundaria completa	Español	Ninguna	Lampián
Regidor	Miguel Alcántara Ynocente	Patria Joven	Secundaria completa/ Técnico en Mecánica Automotriz	Español	1) Regidor distrital en el 2006 (Frente Democrático Huaralino)	Canchapilca

Fuente: JNE.

Elaboración propia.

la comunidad campesina de Canchapilca. De este modo, nos movemos en un contexto en el que la representación se concentra en la capital del distrito. A su vez, la mayor parte de los políticos electos solo cuentan con secundaria completa y algunos estudios técnicos mínimos, y en muchos casos se dedican a labores campesinas. Por otro lado, aun cuando el alcalde sí cuenta con experiencia política y técnica, fue insuficiente para lograr una estabilidad y legitimidad adecuada, pues en su primer periodo lo revocaron y en este último proceso estuvieron a punto de revocarlo por segunda vez.

Distrito Veintisiete de Noviembre

En este distrito, observamos cinco elecciones en el periodo de estudio (2002-2010): tres elecciones regionales y municipales (2002, 2006 y 2010) y dos elecciones complementarias (2005 y 2009), producto de los dos procesos de revocatoria que ha sufrido este territorio (véase el cuadro 16).

Cuadro 16

Alcaldes y autoridades del distrito Veintisiete de Noviembre 2003-2014

Cargos en el Concejo	2003 - 2004	2005 - 2006	2007 - 2008	2009 - 2010	2011 - 2014
Alcalde	Amilda Ortiz de Pariasca (Frente de Concertación Vecinal)	Lilian Pascual Mattos (Siempre Unidos)	Edith Félix Marcos (Frente Democrático Huaralino)	Lilian Pascual Mattos (APRA)	Edith Félix Marcos (Concertación para el Desarrollo Regional-Lima)
Regidor	Luis Trujillo Fiafilio (Frente de Concertación Vecinal)	Amanda Trujillo de Pariasca (Siempre Unidos)	Julián Lores Carrera (Frente Democrático Huaralino)	Graciela Lores de Pariasca (APRA)	Ysmael Medina Degollar (Concertación para el Desarrollo Regional-Lima)
Regidor	Fredy Huamán Pariasca (Frente de Concertación Vecinal)	Elvis Medina Degollar (Siempre Unidos)	Edith Filios Pariasca (Frente Democrático Huaralino)	Antonio Villanueva Cueva (APRA)	Rómulo Godiño Valerio (Concertación para el Desarrollo Regional-Lima)
Regidor	Evans Córdova Gonzales (Frente de Concertación Vecinal)	Rosa Muñoz Solano (Siempre Unidos)	Carmen Carrera Rojas (Frente Democrático Huaralino)	Alfonso Maecos Manuel (APRA)	Rosa Rojas Ubaldo (Concertación para el Desarrollo Regional-Lima)
Regidor	Matilde Félix de Marcos (Frente de Concertación Vecinal)	Germán Salazar Espinoza (Siempre Unidos)	Edwin Salazar Salinas (Frente Democrático Huaralino)	Juana Morales de Malpartida (Concertación para el Desarrollo Regional-Lima)	Esteban Tolentino Navarro (Concertación para el Desarrollo Regional-Lima)
Regidor	Rosa Trujillo de Morales (Perú Posible)	Norma Rojas Baldeón (Acción Popular)	Santos Baltazar Vásquez (Unión por el Perú)		Juan Pariasca Godiño (APRA)

Fuente: JNE.

Elaboración propia.

En estas últimas elecciones, encontramos a dos políticas que han venido sosteniendo disputas por el poder en Veintisiete de Noviembre: Edith Félix Marcos y Lilian Pascual Mattos. Ambas han llegado dos veces a la alcaldía, aunque solo Félix Marcos lo ha hecho a través de las elecciones regionales y municipales. Hay que señalar también que ninguna de las dos alcaldesas ha sostenido en el tiempo a sus regidores; ambas los cambiaron totalmente de una gestión a la otra, privilegiando las nuevas alianzas políticas antes que la experiencia política de sus regidores. Asimismo, ellas siempre llegaron al sillón municipal con partidos distintos. Esta es una característica general de todos los distritos estudiados y constituye un indicador de lo precaria que puede ser la construcción de las organizaciones políticas que tengan un cierto enraizamiento en la población local.

Si analizamos la composición del concejo actual (véase el cuadro 17), tenemos a Ysmael Medina Degollar como el primer regidor que cuenta, además, con experiencia en lides electorales, pues participó en dos de estas: la primera como candidato a regidor distrital en el 2005, por Perú Posible, y la segunda también como candidato a regidor distrital en el 2006, por el partido Alianza para el Progreso. Sin embargo, no cuenta con experiencia en gestión local.

Por otro lado, encontramos a tres regidores actuales que han venido participando en las justas electorales: dos de ellos del oficialismo y el otro de la oposición. Por un lado, Rómulo Godiño Valerio fue candidato a regidor distrital en el 2009 por el movimiento Concertación para el Desarrollo Regional-Lima. Asimismo, Rosa Rojas Ubaldo, también del oficialismo, fue candidata a regidora distrital en el 2002, por el Movimiento Democrático Huaralino, y en el 2005 por el APRA. Como podemos observar, estamos ante regidores que, si bien han postulado antes de esta elección, no cuentan propiamente con experiencia anterior en el cargo de regidor ni tampoco en temas técnicos de gestión. El regidor de oposición Juan Pariasca Godiño es el único regidor actual que tiene experiencia previa en este cargo, pues ya lo ocupó en 1998 por el Frente Popular Independiente. De todos los regidores, Esteban Tolentino Navarro es el que no cuenta con experiencia técnica o política.

Por otra parte, en la actual composición del Concejo encontramos que todas las autoridades provienen de la capital del distrito; esto es, son de la comunidad campesina de Cárac, lo cual deja a Coto, la otra comunidad

Cuadro 17
Perfil de las autoridades de Veintisiete de Noviembre, 2010

Cargo	Nombre	Organización	Ocupación/profesión	Idioma	Otras candidaturas y cargos públicos	Comunidad de origen
Alcaldesa	Edith Félix Marcos	Concertación para el Desarrollo Regional-Lima	Secundaria concluida	Español	1) Candidata a regidora distrital en el 2002 (Acción Popular) 2) Alcaldesa distrital en el 2006 (Frente Democrático Huaralino)	Cárac
Regidor	Ysmael Medina Degollar	Concertación para el Desarrollo Regional-Lima	Secundaria concluida	Español	1) Candidato a regidor distrital en el 2005 (Perú Posible) 2) Candidato a regidor distrital en el 2006 (Alianza para el Progreso)	Cárac
Regidor	Rómulo Godiño Valerio	Concertación para el Desarrollo Regional-Lima	Secundaria concluida/músico	Español	1) Candidato a regidor distrital en el 2009 (Concertación para el Desarrollo Regional-Lima)	Cárac
Regidor	Rosa Rojas Ubaldo	Concertación para el Desarrollo Regional-Lima	Secundaria concluida	Español	1) Candidata a regidora distrital en el 2002 (Movimiento Democrático Huaralino) 2) Candidato a regidora distrital en el 2005 (APRA)	Cárac
Regidora	Esteban Tolentino Navarro	Concertación para el Desarrollo Regional-Lima	Secundaria concluida	Español	Ninguna	Cárac
Regidor	Juan Pariasca Godiño	APRA	Secundaria concluida	Español	1) Regidor distrital en 1998 (Frente Popular Independiente)	Cárac

Fuente: JNE.

Elaboración propia.

que compone el distrito, sin representantes. Al no contar con regidores que la representen, esta comunidad siente que está relegada en lo que se refiere a las obras que deberían ejecutarse en su territorio.

En cuanto al nivel educativo, el conjunto de las autoridades solo cuentan con estudios secundarios; en muchos casos, las labores campesinas constituyen su ocupación principal.

Todos los distritos rurales de la provincia de Huaral están conformados por varias comunidades campesinas, una de las cuales termina constituyéndose en la capital distrital. La investigación encuentra que en la mayoría de casos, salvo en el distrito de Pacaraos, tanto los alcaldes como los regidores provienen de la comunidad capital. Esta situación genera descontento en las otras comunidades campesinas, pues sienten que no están siendo bien representadas. Al carecer de regidores, los canales de transmisión de demandas se vuelven menos fluidos. Las consecuencias prácticas de esta desigual representación se manifiestan en la cantidad de obras que se realizan en cada comunidad. En líneas generales, las comunidades capitales concentran gran parte de estas y solo dejan las «migajas» a las demás comunidades. Por ello, la legitimidad del concejo se mantiene en permanente cuestionamiento.

Otro problema que aqueja a los concejos de estos distritos rurales está relacionado con la manera de elegir a los regidores por parte de los alcaldes. En general, antes que la experiencia y el conocimiento en el desempeño del cargo, los alcaldes privilegian el tema de los votos que van a aportar estos regidores; esto es, si cuentan con familias extensas en la localidad. Asimismo, se escoge a regidores que no le hagan «sombra» al alcalde y que desconozcan o no desarrollen su función fiscalizadora. La población percibe la escasa capacidad de los regidores en el conocimiento de sus derechos y deberes, lo que conlleva a que sean fácilmente manipulados e incluso «comprados».

Los regidores son manejados por el alcalde; ha agarrado a personas incapaces. El hombre está feliz, domina todo. No hay quién lo pare. Si hubiera alguien quien sepa, le haría el pare. Pero como no saben, hacen lo que le dice el alcalde (comunero de Pacaraos).

La alcaldesa los domina a todos menos a Ismael [el teniente alcalde]. Los demás no conocen nada (comunero de Coto).

La mayoría ignorantes, por eso no exigen. No saben sus deberes. No tienen mucha fuerza para exigirle cosas, y también son fácilmente comprables. Con cualquier cosa se venden. Para exigir, hay que saber (comunera de Coto).

Los candidatos buscan a los regidores porque tienen bastante familia, etcétera. No conocen nada, pero igual tiene votos (comunero de Lampián).

Los regidores de acuerdo a ley no vienen cumpliendo con sus funciones. El alcalde va el 2 de enero y le da su aceitada a cada uno y se acabó que yo soy de la lista contraria. Se hacen los locos. Él [el alcalde] busca a los regidores que mejor los puede dominar (comunero de Canchapilca).

En el distrito de Lampián es donde mejor se pueden apreciar los conflictos al interior del Concejo Municipal. Por un lado, el alcalde señala que su primera regidora y otros regidores lo quieren destituir del cargo. Por otro lado, la mayoría de regidores se refirieron a los malos manejos de los recursos y a la corrupción, así como a la manera vertical y autoritaria en que el alcalde ejerce su función. Este conflicto ha llevado a que los regidores planteen su vacancia, que está en proceso.

Acá la que más trabas pone es la teniente alcalde [Guzmán], que quiere llegar al cargo como sea. Ella es la que está más preocupada que nadie. Muchos de mis regidores me están jugando en contra (alcalde de Lampián).

Nosotros, como regidores, somos fiscalizadores. [El alcalde] no nos da ningún tipo de información. A los dos meses, yo le pedí información, pero él se negaba. Estuve controlando los ingresos y gastos, de qué manera se utilizaban. Es muy autoritario, ataca a la otra persona. Ahora, nosotros los regidores nos hemos unido y estamos denunciando las irregularidades. Eso se ha pedido en el Concejo (teniente alcalde de Lampián).

Le estamos pidiendo información siempre. Hay tres regidores que están pidiendo la destitución. El alcalde nos informa poco, no da la información que debería dar. Hay una discrepancia con los regidores y el alcalde (regidora de Lampián).

Por último, este tipo de gestión vertical, en la que predomina el poder y la discrecionalidad de los alcaldes dentro del Concejo, está, de alguna manera, incentivada por un tipo de legislación que no fomenta la formación de alianzas, conductas cooperativas y acuerdos entre organizaciones políticas, sino más bien los rasgos alcaldistas. Así, por ejemplo, el «premio de mayoría»⁷ constituye un obstáculo y un serio riesgo para la gobernabilidad,

7 Premio de mayoría: sistema de distribución de representaciones consistente en darle a la lista ganadora la mitad más uno de los cargos de regidores del concejo municipal, según la Ley de Elecciones Municipales, Ley 26864, Art. 25.

pues forma mayorías artificiales que carecen de la legitimidad necesaria (Tanaka 2007, Muñoz 2005). Por otro lado, según Muñoz, con la LOM se recorta la libertad y el margen de maniobra de los regidores para iniciar labores de fiscalización, al establecer que una de las atribuciones del concejo es autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de la fiscalización. En la medida en que el alcalde siempre cuenta con la mayoría en el concejo, tiene la potestad de bloquear las iniciativas de fiscalización (Muñoz 2005). De esta manera, el diseño institucional del funcionamiento de los concejos termina generando incentivos perversos para el logro de acuerdos y consensos.

2.3 La constante inestabilidad en los ámbitos rurales. El mecanismo de la revocatoria

La revocatoria de autoridades elegidas es un derecho de participación y control, que faculta a la población a solicitar la realización de una consulta popular para que la ciudadanía se pronuncie sobre la permanencia en el cargo de una autoridad elegida; en particular, se refiere a alcaldes, regidores, presidentes regionales y consejeros regionales, tal como lo ha establecido la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. En el Perú, este derecho se ejerce a nivel regional y municipal, y pueden ser revocados los presidentes y consejeros regionales, así como los alcaldes y regidores. Las normas vigentes no consideran la revocatoria de congresistas ni del Presidente de la República.

En esa línea, se trata de un derecho de control que se ejerce respecto a las autoridades de los gobiernos descentralizados, cuyas funciones y competencias se vinculan en forma más directa a la vida cotidiana de las personas. Desde el año 1997, en que se llevó a cabo el primer proceso de revocatorias, se han realizado ocho consultas –dos en el 2005–, todas ellas referidas a autoridades locales, tal como se muestra en el cuadro 18. Asimismo, las consultas populares de revocatoria (CPR) realizadas entre 1997 y el 2012 tuvieron como escenario, mayoritariamente, circunscripciones ubicadas en áreas rurales de la sierra, caracterizadas por registrar un escaso número de electores.

En las ocho CPR se solicitó el recorte del mandato de 1004 alcaldes y 3667 regidores. El 23 de noviembre de 1997, se consultó respecto de

la continuidad en sus cargos de 190 autoridades –61 alcaldes y 129 regidores– y resultaron revocadas 135 (71%): 42 alcaldes y 93 regidores. El 25 de noviembre del 2001, se consultó la revocatoria del mandato de 628 autoridades –166 alcaldes y 462 regidores–, y resultaron revocadas 38 (6 %): 11 alcaldes y 27 regidores.

El 17 de octubre del 2004 se sometió a consulta la permanencia de 878 autoridades –187 alcaldes y 691 regidores– y resultaron revocadas 138 (16%): 29 alcaldes y 109 regidores. En las dos CPR del 2005 se sometió a consulta la revocatoria de un total de 94 autoridades –19 alcaldes y 75 regidores–, y fueron revocadas 53 (56%): 11 alcaldes y 42 regidores.

El 7 de diciembre del 2008 se consultó la revocatoria de 1239 autoridades: 240 alcaldes y 999 regidores. Fueron revocadas 539 (44%): 95 alcaldes y 444 regidores. Asimismo, el 29 de noviembre del 2009 se consultó la revocatoria de 338 autoridades: 67 alcaldes y 271 regidores. Fueron revocadas 154 (46%): 22 alcaldes y 132 regidores. Finalmente, esta última consulta popular (2010) tuvo como resultado final la revocatoria de 69 alcaldes y 400 regidores, lo que deja un 36% de eficacia de las revocatorias.

Cuadro 18
Perú: resultados de los procesos de revocatoria 1997-2012

Año	% de autoridades revocadas	Autoridades sometidas a consulta			Autoridades revocadas		
		Total	Alcaldes	Regidores	Total	Alcaldes	Regidores
1997	71	190	61	129	135	42	93
2001	6	628	166	462	38	11	27
2004	16	878	187	691	138	29	109
2005 (I y II)	56	94	19	75	53	11	42
2008	44	1239	240	999	539	95	444
2009	46	338	67	271	154	22	132
2012	36	1304	264	1040	469	69	400
Totales	39	4671	1004	3667	1526	279	1247

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
Elaboración propia.

Por otra parte, respecto de las CPR en la provincia de Huaral, encontramos que, analizando 8 distritos de la zona alta, en las últimas

3 elecciones de revocatoria se ha hecho la consulta respecto de 50 autoridades –12 alcaldes y 38 regidores–, y fueron revocadas 31: 6 alcaldes y 25 regidores. Es decir, estos procesos de control han tenido una eficacia del 64% (véase el cuadro 19). Asimismo, el proceso de revocatoria del 2008 fue el que contó con los mayores porcentajes de autoridades revocadas (73%); este último proceso logró que se revocara al 58% de autoridades acerca de las cuales se realizó la consulta. A su vez, la elección del 2004 fue la que más distritos involucró (5); y la del 2008, la que menos distritos involucró (3).

Cuadro 19
Huaral: resultados de los procesos de revocatoria 2004-2012⁸

Año	% de autoridades revocadas	Autoridades sometidas a consulta			Autoridades revocadas			N.º de distritos en los que se realizó la consulta	Total de distritos	% de distritos respecto del total de distritos
		Total	Alcaldes	Regidores	Total	Alcaldes	Regidores			
2004	60	15	5	10	9	4	5	5	8	63
2008	73	11	3	8	8	2	6	3	8	38
2012	58	24	4	20	14	0	14	4	8	50
Totales	64	50	12	38	31	6	25	12	24	50

Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

Por otro lado, si hacemos un análisis de las frecuencias de CPR en los distritos estudiados, podemos observar que el distrito de Lampián es el que más veces (3) ha sido sometido a este mecanismo de control por parte de la ciudadanía. Le siguen Veintisiete de Noviembre con dos elecciones y Pacaraos con solo un proceso de revocatoria. Un dato relevante es que a las autoridades del distrito de Acos no les han iniciado ningún proceso de revocatoria (véase el cuadro 20).

8 La información que se presenta es de los ocho distritos de la sierra de Huaral: Acos, Atavillos Alto, Atavillos Bajo, Lampián, Pacaraos, Santa Cruz de Andamarca, Sumbilca y Veintisiete de Noviembre.

Cuadro 20
Distritos con más procesos de revocatoria

Distritos	2004	2008	2012	Total	%
Acos	0	0	0	0	0
Lampión	1	1	1	3	100,00
Pacaraos	1	0	0	1	33,33
Veintisiete de Noviembre	1	1	0	2	66,67
Total	3	2	1	6	50,00

Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

Así también, si profundizamos en el análisis de los distritos en estudio, tenemos que, en los últimos tres procesos de revocatoria, en Lampión han sido sometidas a este mecanismo un total de 13 autoridades: 3 alcaldes y 10 regidores (véase el cuadro 21). De este total, han sido revocadas 4 autoridades: 1 alcalde y 3 regidores.

Si analizamos por año de consulta, podemos ver que en el 2004 se presentó la tasa más alta de autoridades revocadas, pues todas aquellas que fueron sometidas a consulta fueron revocadas (100%). En cambio, en el proceso del 2008 ninguna autoridad sometida a consulta fue revocada.

Cuadro 21
Lampión: resultados de los procesos de revocatoria 2004-2012

Año	% de autoridades revocadas	Autoridades sometidas a consulta			Autoridades revocadas		
		Total	Alcaldes	Regidores	Total	Alcaldes	Regidores
2004	100	2	1	1	2	1	1
2008	0	5	1	4	0	0	0
2012	33	6	1	5	2	0	2
Totales	44	13	3	10	4	1	3

Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

Por su parte, el distrito de Pacaraos ha experimentado una sola consulta popular: la del 2004. En esta se revocó únicamente al alcalde, pues no se incluyó en el proceso a ningún regidor (véase el cuadro 22).

Cuadro 22
Pacaraos: resultados de los procesos de revocatoria 2004-2012

Año	% de autoridades revocadas	Autoridades sometidas a consulta			Autoridades revocadas		
		Total	Alcaldes	Regidores	Total	Alcaldes	Regidores
2004	100	1	1	0	1	1	0

Fuente: ONPE.
 Elaboración propia.

Finalmente, el distrito Veintisiete de Noviembre es el territorio con la más alta tasa de autoridades revocadas, pues el total de las autoridades sometidas a consulta fueron revocadas; es decir, tenemos un 100% de eficacia en las dos consultas –2004 y 2008–, tal como se muestra en el cuadro 23.

Cuadro 23
Veintisiete de Noviembre: resultados de los procesos de revocatoria 2004-2008

Año	% de autoridades revocadas	Autoridades sometidas a consulta			Autoridades revocadas		
		Total	Alcaldes	Regidores	Total	Alcaldes	Regidores
2004	100	5	1	4	5	1	4
2008	100	5	1	4	5	1	4
Totales	100	10	2	8	10	2	8

Fuente: ONPE.
 Elaboración propia.

En suma, los distritos de Huaral, salvo el caso de Acos, han venido pasando por distintos procesos de revocatoria, lo cual ha generado altos niveles de polarización e inestabilidad. Por ello, se puede afirmar que a los gobernantes y gobernados les resulta muy difícil construir acuerdos y una visión común, lo que determina que estos territorios tengan una gobernabilidad muy precaria.

Por el lado de los representantes, existen serios indicios de una gestión vertical, poco transparente y con actos de corrupción. Así, las sobrevaloraciones de obras, las «comisiones» por la elaboración de perfiles, entre otros actos, son objeto de las críticas y denuncias más comunes en estos territorios rurales. Por ello, las razones que señalan los

promotores de las revocatorias apuntan en esa dirección. Como señala Hugo Rojas, antropólogo y comunero de la comunidad campesina de Coto, los pobladores rurales están convencidos de que sus autoridades llegan al cargo para robar, pero igual votan por alguno de ellos.

La gente sabe que los candidatos compiten porque van a robar. Están absolutamente convencidos, pero igual votan por los que van a robar. Votan porque la saca de la rutina, agita las aguas, la gente comenta, intercambia, discute. Es un juego, un teatro; ellos están invitados a ser actores (comunero de Coto).

Sin embargo, también es cierto que, por el lado de la sociedad civil –esto es, las comunidades–, existen intereses particulares y de grupo para revocar a las autoridades locales. Asimismo, en la mayoría de los casos, los promotores de la revocatoria –y las personas que están detrás de ellos– están vinculados a las organizaciones políticas que perdieron las elecciones y que desean, a toda costa, acceder al poder local a través de este mecanismo de control. De esta manera, se termina pervirtiendo un instrumento que fue creado para expresar la iniciativa ciudadana y no la lucha entre facciones.

Foto 1
Propaganda a favor de la revocatoria en el distrito de Lampián, 2012

HNOS. LAMPIANISTOS, CANCHAPILCANOS

ESTE 30 DE SETIEMBRE MARQUE TODO EL SI

Para el progreso de nuestro Distrito con el Nuevo Alcalde y Regidores

Marque así:

CONVOCATA PÚBLICA DE REVOCATORIA DEL MANDATO DE AUTORIDADES MUNICIPALES 2012

marque con una cruz (X) o un círculo (O) dentro del recuadro SI o del NO

1	NOMBRE NOMBRE APELLIDO APELLIDO ¿Debe dejar el cargo de Alcalde?	SI	NO
2	NOMBRE NOMBRE APELLIDO APELLIDO ¿Debe dejar el cargo de Regidor?	SI	NO
3	NOMBRE NOMBRE APELLIDO APELLIDO ¿Debe dejar el cargo de Regidor?	SI	NO
4	NOMBRE NOMBRE APELLIDO APELLIDO ¿Debe dejar el cargo de Regidor?	SI	NO
5	NOMBRE NOMBRE APELLIDO APELLIDO ¿Debe dejar el cargo de Regidor?	SI	NO
6	NOMBRE NOMBRE APELLIDO APELLIDO ¿Debe dejar el cargo de Regidor?	SI	NO

SI → Tu Alcalde o Regidor SI debe dejar el cargo antes que termine su mandato.

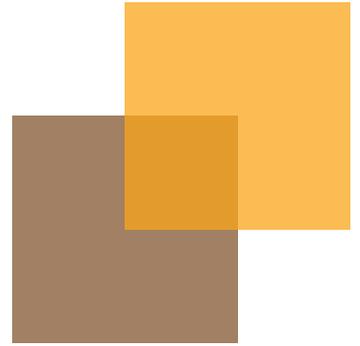
*Las obras continuarán y no se detendrán
Adiós a la Corrupción y al engaño a
nuestro Pueblo.*

Foto: G. Cordero / Luz de la Libertad, noviembre del 2012

Foto 2
Propaganda a favor
de la revocatoria
en el distrito de
Lampión, 2012



En un contexto marcado por la debilidad tanto de los partidos políticos –que presentan serios problemas organizativos y de legitimidad– como de la sociedad –con altos niveles de fragmentación, conflictos y desconfianza–, el mecanismo de la revocatoria no parece ser la mejor solución, pues incrementa la inestabilidad y dificulta la gobernabilidad local.



CAPÍTULO 3

Gestión pública y articulación vertical y horizontal

Gestión pública y articulación vertical y horizontal

En este capítulo, vamos a analizar los resultados de la gestión pública local por parte de las autoridades rurales de los distritos de Huaral. Para ello, hemos desarrollado tres dimensiones de análisis que nos van a permitir tener un panorama general de la realidad administrativa de estas municipalidades: a) el diseño institucional, b) la gestión organizacional y c) el uso de los recursos públicos. Asimismo, pondremos énfasis en la articulación vertical –esto es, entre los niveles de gobierno– y la articulación horizontal con la sociedad civil rural.

3.1 La gestión pública local en los territorios rurales

3.1.1. Diseño institucional

Uno de los puntos claves en la gestión municipal es contar con determinados documentos que ayuden a formular e implementar la visión que tenemos de nuestro territorio, así como los grandes ejes y líneas de acción que debemos desarrollar para alcanzar una mejor calidad de vida de nuestros ciudadanos. Por otro lado, a partir de estos instrumentos se puede generar una cultura de rendición de cuentas, tan importante para la credibilidad y gobernabilidad de nuestras autoridades.

En líneas generales, los distritos rurales de Huaral solo cuentan, en todos los casos, con el Plan de Desarrollo Concertado (PDC), mientras que el Presupuesto Participativo (PP) ha sido elaborado en tres distritos: Acos, Lampián y Veintisiete de Noviembre. Por otra parte, dos de los cuatro distritos cuentan con un Plan de Seguridad Ciudadana (véase el cuadro 24).

Cuadro 24
Distritos que disponen de planes de desarrollo
e instrumentos de gestión, 2011

Distrito	Plan de Desarrollo Municipal Concertado	Presupuesto Participativo	Plan de Seguridad Ciudadana	Municipalidades que tienen TUPA	Año de publicación del TUPA	Situación del TUPA		
						Incompleto	Desactualizado	En elaboración
Lampían	1	1	1	0	0	0	0	1
Pacaraos	1	0	0	1	04/09/2008	0	0	0
Acos	1	1	0	1	03/02/2009	0	0	0
Veintisiete de Noviembre	1	1	1	0	0	1	0	0

Fuente: Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU)-INEI, 2011.

Sin embargo, aun cuando algunas municipalidades cuentan con PDC, no todas las autoridades están conformes con la visión y líneas estratégicas plasmadas en estos documentos. Así por ejemplo, Leoncio Espinoza, alcalde de Acos, señala que ese documento no prevé la transformación inminente que ya viene sufriendo su distrito, por ser el punto nodal de la mayoría de los distritos y comunidades campesinas de la zona, característica que lo convierte en un territorio con mucha potencialidad en los ámbitos turístico y comercial.

Hay un PDC al 2020, pero que no lo vemos muy sustancioso para poder enfocar lo que es el desarrollo. Está para reformularlo. Acos es un distrito que, a diferencia de los demás distritos, va a sufrir una transformación radical. Por su ubicación geográfica, Acos está llamado a convertirse en una Chosica. Ya se terminó la pista de Huaral-Acos, y ya se comenzó el estudio de Acos a Cerro de Pasco. Va a haber mucho movimiento comercial y turístico también (Alcalde de Acos).

Por otro lado, Amadeo Melchor, alcalde de Lampián, también hizo referencia a la pérdida de vigencia y desactualización de los planes de desarrollo. Asimismo, mostró su disconformidad con el PP, ya que, en su opinión, va a llevar a una serie de entrampamientos y conflictos con la población, pues se generarán demandas imposibles de satisfacer debido al ínfimo presupuesto con el que cuenta la municipalidad. Ahora bien, esta argumentación puede ser una justificación de la insuficiente capacidad de

este funcionario para implementar una gestión participativa. Esta ha sido una de las razones para que en el 2012 se le inicie un proceso de revocatoria.

Tenemos el PDC, pero ya se ha agotado. Lo hicieron hace 15 años, estamos en la actualización. El PP es mínimo, pero no sirve de mucho; más bien nos entorpece, pues genera expectativas que no se van a poder cumplir (alcalde de Lampián).

Asimismo, respecto de un instrumento básico para el funcionamiento de las municipalidades como es el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), vemos que solo dos municipalidades, Acos y Pacaraos, cuentan con este. En el trabajo de campo realizado, constatamos que aunque muchas municipalidades cuentan con algunos instrumentos de gestión, estos documentos nunca llegan a publicarse. Y no solo eso, sino que algunas autoridades consideran innecesario contar con estos instrumentos. Según ellas, se trata de documentos puramente formales que, además, terminan siendo copia y calco de los que tienen otras municipalidades. Desde su punto de vista, sería en vano gastar recursos en documentos que no van a servir de nada.

Contamos con el TUPA y el ROF, pero no están publicados. Hay mucha deficiencia. La gente pide mucho (alcalde de Lampián).

Falta actualizar el TUPA, es del 2009, y este año nos toca actualizar para que la provincial lo ratifique (alcalde de Pacaraos).

Tenemos algunos instrumentos que los han hecho casi como una copia y calco. Respecto a los instrumentos de gestión, es todavía pura formalidad. No los utilizamos, pues terminan siendo calco y copia de otros (alcalde de Acos).

En la mayoría de municipalidades, instrumentos como el organigrama, por ejemplo, no se ajustan a la realidad. Este es el caso de Lampián: en las oficinas de Huaral, se puede apreciar un organigrama con determinada estructura, pero en la conversación que sostuvimos con el alcalde, él nos señaló que el gráfico no guarda correspondencia con la realidad. En la práctica, las municipalidades solo cuentan con personal mínimo para que se encargue de temas administrativos, como el administrador, el tesorero, la secretaria y el personal de apoyo.

La municipalidad no tiene ninguna área o unidad. Incluso el personal que nos exige la ley está de más, porque no alcanza la plata. Nosotros debemos tener un gerente, un asesor legal, etcétera. Sin embargo, solo contamos con empleados en la parte administrativa y contable, y algo en apoyo logístico, nada más. Solo contamos con 10 personas (alcalde de Lampián).

Por otro lado, las áreas o gerencias y los instrumentos de gestión que los alcaldes consideran necesarios están muy relacionados con el tema de desarrollo urbano. Así, para el alcalde de Acos, por ejemplo, es fundamental que su distrito cuente con un plan de desarrollo urbano, pues le permitiría planificar adecuadamente la expansión y reconfiguración de su territorio. Asimismo, el alcalde de Pacaraos, Arturo Sarmiento, señala que lo más importante para su municipalidad es que se implemente un área o gerencia de desarrollo urbano, pues no se cuenta con personal calificado para evaluar y opinar sobre temas referidos a la minería.⁹ Al carecer de este mínimo personal, las autoridades municipales no pueden negociar ni recomendar absolutamente nada.

Para nosotros, es fundamental el Plan de Desarrollo Urbano, pues nos va a permitir un crecimiento adecuado y armonioso de nuestro pueblo (alcalde de Acos).

En nuestro territorio, tenemos problemas con la minería. Ellos nos presentan su estudio de impacto ambiental, pero no tenemos ninguna Gerencia de Desarrollo Urbano ni tampoco asesoría para ver ese tema. El impacto ambiental es un tema importante, pero no contamos con recursos para verlo (alcalde de Pacaraos).

En suma, estamos ante municipalidades que presentan capacidades mínimas para formular determinados planes e instrumentos que ayuden a la buena gestión. Sin objetivos, metas y proyectos que cuenten con indicadores de desempeño, no podrá hacerse un seguimiento y evaluación de las estrategias que vayan implementándose, lo cual generará insuficiente información de calidad para tomar decisiones; esto es, para hacer las correcciones necesarias o mantener el rumbo trazado. Asimismo, muchos

9 El distrito de Pacaraos cuenta con empresas mineras y energéticas importantes, como el Sindicato Energético S. A. (SINERSA) y Volcan.

de estos planes e instrumentos no se encuentran disponibles para la ciudadanía, lo que genera una sensación de falta de transparencia por parte de las autoridades.

3.1.2. Gestión organizacional

A. Infraestructura física

En cuanto a este punto, podemos señalar que las municipalidades en estudio cuentan con una infraestructura mínima para el funcionamiento de los servicios que prestan. Asimismo, estos distritos tienen un máximo de dos locales en cada municipalidad, de los cuales seis son locales propios y uno solo, el de Lampián, es alquilado (véase el cuadro 25).

Cuadro 25
Locales municipales por condición de propiedad, 2011

Distrito	Tipo de tenencia			Total
	Propio	Alquilado	Cedido	
Lampián	1	1	0	2
Pacaraos	1	0	0	1
Acos	2	0	0	2
Veintisiete de Noviembre	2	0	0	2
Total	6	1	0	7

Fuente: Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU)-INEI, 2011.
Elaboración propia.

La Municipalidad de Pacaraos, por ejemplo, cuenta con un local de dos pisos en buen estado. En el primer piso funciona la gobernación y en el segundo, la municipalidad. Este último es un solo espacio en el que trabajan permanentemente el tesorero y la secretaria que se encarga de los registros y licencias. El ambiente de las reuniones del Concejo también se ubica en este piso.

Foto 3
Municipalidad de Pacaraos



Foto 4
Salón del Concejo, Pacaraos



La Municipalidad de Lampián, por su parte, también cuenta con un local de dos pisos en regular estado. En el primero se ubican las áreas de registros y licencias, mientras que en el segundo encontramos el salón de las sesiones de Concejo y, además, espacios con divisiones de madera, que sirven de hospedaje para los visitantes.

Foto 5
Municipalidad de Lampián



Por otro lado, el local de la Municipalidad de Acos es de propiedad de la comunidad campesina; es de un solo piso y de material noble. A diferencia de los demás distritos de la zona, Acos no cuenta con una plaza principal y la iglesia está en plena reconstrucción. Este aspecto le resta el atractivo turístico que debería tener por su posición estratégica, pues es el distrito que sirve como punto de conexión con los demás territorios y comunidades campesinas de la cuenca.

Foto 6
Municipalidad de Acos



Foto 7
Municipalidad de Veintisiete de Noviembre



Por último, la Municipalidad de Veintisiete de Noviembre funciona en una edificación de material noble de dos pisos. En el primero se encuentra el Puesto de Salud Cárac y el segundo está destinado propiamente a brindar los servicios municipales. Cuenta con tres oficinas pequeñas y un salón donde se realizan las sesiones de concejo y otras actividades. Por otro lado, la municipalidad ha implementado un hospedaje bastante confortable, que brinda servicios mínimos a los visitantes.

B. Capacidades tecnológicas

Las municipalidades, para su buen desempeño, deben contar con determinadas capacidades tecnológicas. Sin embargo, las condiciones geográficas de determinadas zonas rurales, así como la deficiente gestión de las autoridades de turno, incrementan las probabilidades de que algunas municipalidades no cuenten con bienes y equipos informáticos que contribuyan a brindar un buen servicio a los ciudadanos rurales.

Las municipalidades en estudio no son ajenas a esta realidad, en la medida en que sus sistemas de comunicación y equipos de oficina son inadecuados. Así, por ejemplo, algunas solo cuentan con dos o tres computadoras con procesadores Pentium III y IV. Solo dos municipalidades cuentan con fotocopiadoras e impresoras (véase el cuadro 26).

Cuadro 26
Equipos de cómputo y de oficina operativos, 2011

Distrito	Equipos de cómputo y de oficina				
	Total PC	Pentium III y Pentium IV	Fotocopiadora	Impresora	Otro
Lampión	2	2	0	0	0
Pacaraos	3	3	1	1	0
Acos	4	4	0	0	0
Veintisiete de Noviembre	2	2	1	2	0

Fuente: RENAMU-INEI, 2011.
Elaboración propia.

Por otro lado, solo dos municipalidades –Lampión y Veintisiete de Noviembre– cuentan con líneas telefónicas fijas, y también solo dos

–Lampión y Pacaraos– cuentan con telefonía móvil (véase el cuadro 27). Asimismo, según los registros del INEI, solo dos municipalidades –Lampión y Pacaraos– cuentan con acceso a Internet y, además, algunas de sus computadoras están conectadas a la red (véase el cuadro 28),

Cuadro 27
Municipalidades que cuentan con líneas de comunicación, 2011

Distrito	Municipalidades que cuentan con líneas de comunicación	Tipo de líneas telefónicas			
		Telefonía fija		Telefonía móvil	Otro
		Número	Destinadas a fax		
Lampión	1	1	1	2	0
Pacaraos	1	0	0	2	0
Acos	0	0	0	0	0
Veintisiete de Noviembre	1	1	0	0	0

Fuente: RENAMU-INEI, 2011.
Elaboración propia.

Cuadro 28
Municipalidades que cuentan con acceso a Internet, 2011

Distrito	Municipalidades con acceso a Internet	Computadoras conectadas a Internet	Tipo de conexión: módem analógico (línea telefónica), ADSL (Speedy, Terra, Telmex, etcétera), fibra óptica (línea dedicada), satelital y otros
Lampión	1	2	1
Pacaraos	1	2	2
Acos	0	0	0
Veintisiete de Noviembre	0	0	0

Fuente: RENAMU-INEI, 2011.
Elaboración propia.

En nuestro trabajo de campo, pudimos comprobar que la Municipalidad de Lampión, por ejemplo, no cuenta con computadoras operativas ni mucho menos con acceso a Internet. Es más, la secretaria trabaja con una máquina de escribir, tal como se muestra en la foto 8. Asimismo, los trabajadores de la Municipalidad de Veintisiete de Noviembre señalaron que solo cuentan con una computadora en cuyo uso se van turnando de acuerdo con el

Foto 8
Oficinas de la Municipalidad de Lampián



Foto 9
El único ambiente de la Municipalidad de Pacaraos



trabajo requerido. Tampoco cuentan con acceso a Internet. Por su parte, la secretaria de la Municipalidad de Pacaraos nos informó que tienen dos computadoras y una línea telefónica fija que solo recibe llamadas, y no cuentan con acceso a Internet.

Por consiguiente, estamos ante distritos en los que la comunicación con el exterior es muy limitada, lo cual representa una desventaja para lograr una eficiente gestión municipal. Una consecuencia de este problema es que el alcalde y sus principales funcionarios migran hacia Huaral, la capital de la provincia, pues es la única manera de estar en permanente contacto con la ciudad y con otras instituciones públicas como la municipalidad provincial y el gobierno regional. Para hacer frente al problema, adoptan la estrategia de crear oficinas de enlace en la ciudad de Huaral. Sin embargo, esta estrategia de sobrevivencia por parte de las autoridades municipales trae como resultado una pérdida de legitimidad ante la población de los distritos.

C. Recursos humanos

El personal técnico y profesional que labora en las municipalidades representa un elemento decisivo en la eficiencia de la gestión pública local. Explorar sus características resulta importante para tomar decisiones respecto de la gestión del capital humano. Los datos revelan que estas municipalidades cuentan, en promedio, con nueve trabajadores, la mayoría de los cuales se encuentran bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS). Les siguen, en orden de importancia, los contratados en forma permanente y, en menor medida, los nombrados. Asimismo, la mayor proporción de trabajadores son hombres.

En cuanto a la especialización, los empleados profesionales son apenas tres para los cuatro distritos. Existen municipalidades, como Acos y Veintisiete de Noviembre, que no cuentan con personal calificado. El resto del personal se divide mayormente en funcionarios-directivos¹⁰ y técnicos. Prácticamente no existe personal de limpieza, un servicio característico de cualquier municipalidad (véase el cuadro 29). Asimismo, también se ha detectado la ausencia de trabajadores pensionistas (véase el cuadro 30).

10 En este rubro se considera básicamente al personal de confianza del alcalde, que en general no es profesional. Recordemos que ninguna de estas municipalidades cuenta con gerencias ni áreas determinadas.

Cuadro 29
Personal de las municipalidades por condición laboral y sexo, 2010

Distrito	Categoría de ocupación	Total	Hombre	Mujer	Condición laboral								
					Nombrado			Contratado permanente			Contrato Administrativo de Servicios (CAS)		
					Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Lampión	Total	11	7	4	2	2	0	3	1	2	6	4	2
	Funcionarios y/o directivos	5	3	2	2	2	0	1	0	1	2	1	1
	Empleados: profesionales	2	1	1	0	0	0	2	1	1	0	0	0
	Empleados: técnicos	4	3	1	0	0	0	0	0	0	4	3	1
	Empleados: auxiliares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Obreros de limpieza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Otros obreros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Personal de vigilancia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pacaraos	Total	6	5	1	1	1	0	2	1	1	3	3	0
	Funcionarios y/o directivos	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
	Empleados: profesionales	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
	Empleados: técnicos	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0
	Empleados: auxiliares	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
	Obreros de limpieza	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
	Otros obreros	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
	Personal de vigilancia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Acos	Total	9	6	3	4	2	2	0	0	0	5	4	1
	Funcionarios y/o directivos	3	1	2	3	1	2	0	0	0	0	0	0
	Empleados: profesionales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Empleados: técnicos	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
	Empleados: auxiliares	4	3	1	0	0	0	0	0	0	4	3	1
	Obreros de limpieza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Otros obreros	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
	Personal de vigilancia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veintisiete de Noviembre	Total	10	10	0	2	2	0	8	8	0	0	0	0
	Funcionarios y/o directivos	2	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0
	Empleados: profesionales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Empleados: técnicos	8	8	0	0	0	0	8	8	0	0	0	0
	Empleados: auxiliares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Obreros de limpieza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Otros obreros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Personal de vigilancia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: RENAMU-INEI, 2011.
Elaboración propia.

Cuadro 30
Pensionistas (D. L. 20530) de las municipalidades, 2010

Distrito	Municipalidades que cuentan con pensionistas del D. L. 20530	Pensionistas por sexo		
		Total	Hombre	Mujer
Lampián	0	0	0	0
Pacaraos	0	0	0	0
Acos	0	0	0	0
Veintisiete de Noviembre	0	0	0	0

Fuente: RENAMU-INEI, 2011.

Elaboración propia.

Así, estamos ante municipalidades rurales con muchas carencias respecto de los recursos humanos, y cuya característica principal es que no cuentan con personal profesional y medianamente estable. Prácticamente, todos los trabajadores entran y salen con el gobierno de turno. Una de las causas de este problema es que las remuneraciones son muy bajas, lo cual no permite la contratación de personal calificado. Así, por ejemplo, la remuneración de los alcaldes de los distritos está en un promedio de 1200 nuevos soles, y la de un regidor, en 390 nuevos soles. Con este tope, los profesionales contratados no podrían superar la remuneración del alcalde. De esta manera, no existen profesionales que se encarguen de elaborar los perfiles y expedientes técnicos de los proyectos.

Una salida común es la subcontratación de terceros para la formulación de proyectos, lo cual, según nuestra investigación, genera un foco de corrupción, ya que en muchas ocasiones, el alcalde recibe un porcentaje por la elaboración de estos documentos. Esta situación determina que los gobiernos locales funcionen prácticamente sin burocracia y, además, se conviertan meramente en simples mesas de partes sin mayor relación con la ciudadanía de las zonas rurales. Todo el peso de la función municipal radica en la gestión que realizan los alcaldes fuera de sus municipalidades –gobiernos provincial y regional, así como algún ministerio– con el fin de financiar algunos proyectos de inversión pública que les permitan mostrar ciertas obras en beneficio de la población y de su sobrevivencia política. Así, la tradicional estrategia de fortalecimiento de las capacidades al interior de las organizaciones municipales encuentra serias limitaciones para desarrollarse, tanto por razones estructurales como por intereses individuales.

3.1.3. Uso de los recursos

En este punto, vamos a analizar la estructura de los presupuestos municipales en las zonas rurales en estudio. La primera dimensión será el tema de los ingresos; es decir, se medirá la capacidad de los municipios para generar ingresos propios vía impuestos municipales y recursos directamente recaudados, así como los recursos determinados a partir de las transferencias tanto del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) como del canon y las regalías. Como segunda dimensión están los gastos en que incurren las municipalidades. Su análisis nos permitirá conocer la proporción de gastos utilizados tanto en las actividades corrientes como en las inversiones. Por último, presentaremos un conjunto de indicadores de esfuerzo fiscal que mostrarán el nivel de independencia fiscal; la eficiencia recaudadora de los impuestos municipales en general, y del predial en particular; la eficiencia recaudadora de los registros y licencias; y la recaudación de los registros y licencias respecto de los ingresos propios.

A. Estructura de los ingresos de los gobiernos locales

La Municipalidad de Veintisiete de Noviembre presenta una estructura de ingresos altamente dependiente de los recursos determinados, que representan en promedio un 85% del total. Dentro de esta fuente de financiamiento, los rubros con mayor peso en los ingresos son el canon, el sobrecanon, las regalías y las participaciones (29%), y el FONCOMUN (56%). En los últimos años, vemos que se han incrementado los ingresos en el rubro de canon y participaciones, debido, en gran parte, al Plan de Incentivos y al Programa de Modernización de la Gestión Municipal. Asimismo, los recursos directamente recaudados solo representan el 5% del total de los ingresos (véanse el cuadro 31 y el gráfico 1).

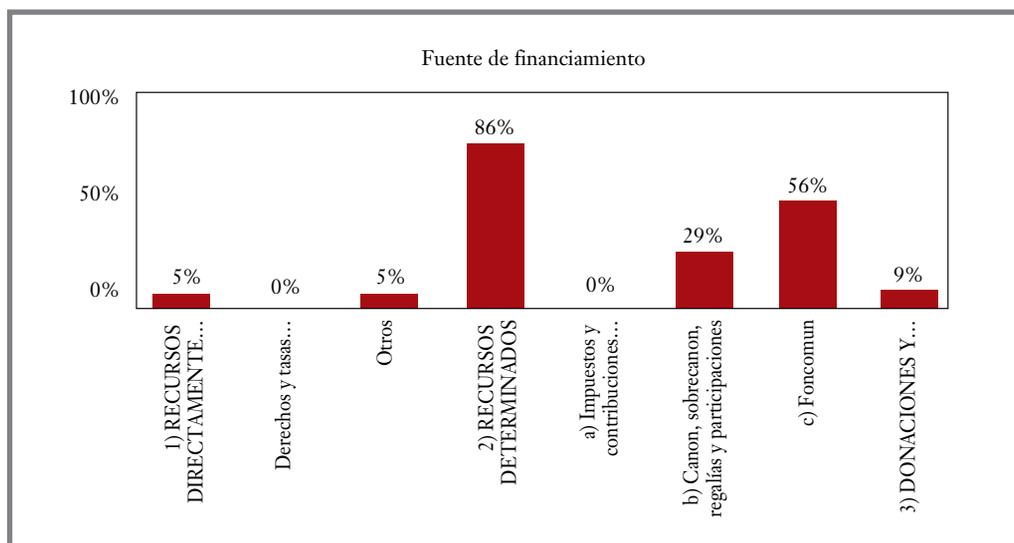
Por otro lado, la Municipalidad de Acos presenta las peores cifras en cuanto a los ingresos propios, pues solo puede recaudar el 1% de los ingresos totales, mientras que las fuentes de recursos determinados, y donaciones y transferencias, representan el 54% y 44%, respectivamente, lo cual es un indicador de la alta dependencia de los recursos del gobierno central y otras instituciones. Asimismo, la recaudación de los impuestos municipales es prácticamente inexistente. Por otro lado, dentro de los recursos determinados, los rubros de canon (30%) y del FONCOMUN (35%) representan los mayores ingresos. Asimismo, en los últimos años también presenta un aumento

Cuadro 31
Ingresos de la Municipalidad de Veintisiete de Noviembre
por fuente de financiamiento, 2009-2011

Fuente de financiamiento	2009	2010	2011	Promedio en nuevos soles	Promedio %
1) Recursos directamente recaudados	26 848	54 920	33 264	38 344	5,36
Tasas y derechos administrativos (registros y licencias)	350	1390	806	849	0,12
Otros	26 498	53 530	32 458	37 495	5,24
2) Recursos determinados	521 475	708 208	608 727	612 803	85,59
a) Impuestos y contribuciones obligatorias	0	0	0	0	0
b) Canon, sobre canon, regalías y participaciones	125 483	260 203	242 488	209 391	29,25
c) FONCOMUN	395 992	448 005	366 240	403 412	56,35
3) Donaciones y transferencias	189 586	4791	0	64 792	9,05
Total	737 910	767 918	641 991	715 940	100,00

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-Ministerio de Economía y Finanzas (SIAF-MEF).
 Elaboración propia.

Gráfico 1
Ingresos de la Municipalidad de Veintisiete de Noviembre
por fuente de financiamiento, 2009-2011 (promedio %)



Fuente: SIAF-MEF.
 Elaboración propia.

considerable el rubro de canon y participaciones, debido a los ingresos del Plan de Incentivos y el Programa de Modernización (véanse el cuadro 32 y el gráfico 2).

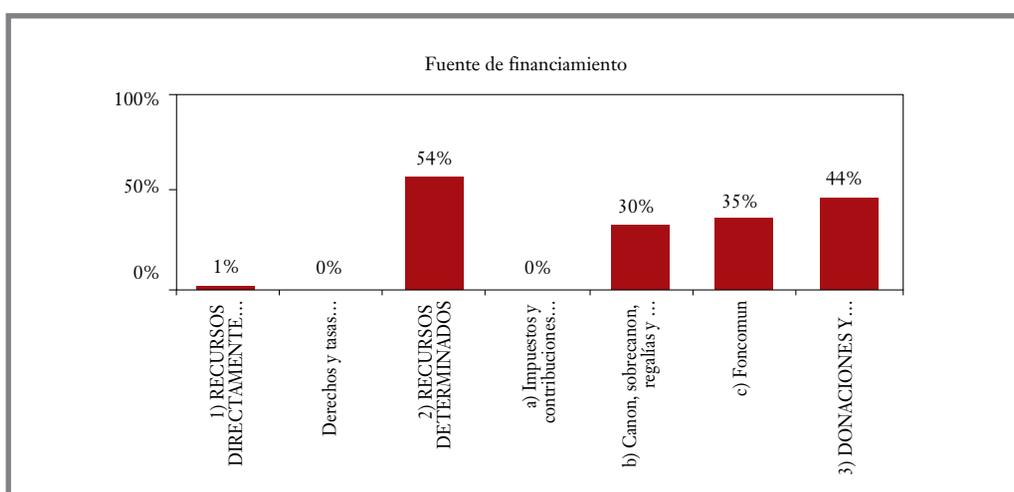
Cuadro 32
Ingresos de la Municipalidad de Acos
por fuente de financiamiento, 2009-2011

Fuente de financiamiento	2009	2010	2011	Promedio en nuevos soles	Promedio %
1) Recursos directamente recaudados	20 995	7 287	17 286	15 189	1
a) Derechos y tasas administrativos (registros y licencias)	194	0	9 892	3 362	0
b) Otros	11 082	7 287	0	6 123	1
c) Saldos de balance	9 720	0	7 394	5 705	1
2) Recursos determinados	591 432	612 039	627 729	610 400	54
a) Impuestos y contribuciones obligatorias	672	0	2 544	1 072	0
b) Canon, sobrecanon, regalías y participaciones	165 064	214 928	625 183	335 058	30
c) FONCOMUN	425 697	397 111	352 477	391 762	35
3) Donaciones y transferencias	1 105 993	378 556	0	494 850	44
Total	1 718 421	997 882	645 015	1 120 439	100

Fuente: SIAF-MEF.

Elaboración propia.

Gráfico 2
Ingresos de la Municipalidad de Acos
por fuente de financiamiento, 2009-2011 (promedio %)



Fuente: SIAF-MEF.

Elaboración propia.

A su vez, la Municipalidad de Lampián muestra, en su mayor crudeza, la debilidad de las municipalidades rurales de Huaral, ya que en los últimos tres años no ha podido obtener ingresos propios. En otras palabras, depende en ciento por ciento de las transferencias del gobierno central y de otras instituciones públicas. Asimismo, el canon, la regalías y las participaciones (30%), así como el FONCOMUN (61%) representan el mayor porcentaje de los ingresos de Lampián (véanse el cuadro 33 y el gráfico 3).

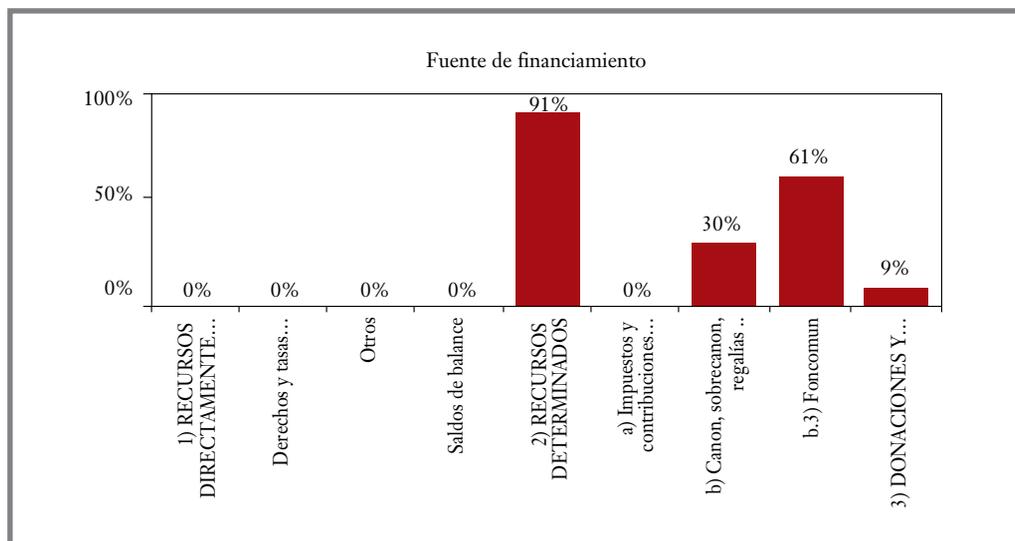
Cuadro 33
Ingresos de la Municipalidad de Lampián
por fuente de financiamiento, 2009-2011

Fuente de financiamiento	2009	2010	2011	Promedio en nuevos soles	Promedio %
1) Recursos directamente recaudados	0	0	0	0	0
a) Derechos y tasas administrativos (registros y licencias)	0	0	0	0	0
b) Otros	0	0	0	0	0
c) Saldos de balance	0	0	0	0	0
2) Recursos determinados	500 823	626 934	567 337	565 031	91
a) Impuestos y contribuciones obligatorias	0	0	0	0	0
b) Canon, sobrecanon, regalías y participaciones	102 820	234 289	215 673	184 261	30
c) FONCOMUN	398 003	392 645	351 664	380 771	61
3) Donaciones y transferencias	0	174 597	0	58 199	9
Total	500 823	801 531	567 337	623 230	100

Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

Por último, la Municipalidad de Pacaraos muestra una mejor recaudación de los ingresos propios, pues esta fuente de financiamiento representa el 24% del total de los ingresos en promedio de los años 2009-2011. Esta alta recaudación se debe, en gran medida, al concepto de rentas de propiedad –ubicado en el rubro «otros»–, generado por la concesión de las tierras a las mineras que se encuentran dentro del territorio y al rubro de saldos de balance. Por otro lado, la fuente de financiamiento denominada *recursos determinados* representa el 76% del ingreso total. Al interior de esta fuente, los rubros que predominan son el canon, las regalías y participaciones (32%), y el FONCOMUN (44%). En líneas generales, Pacaraos es el distrito menos dependiente de las transferencias del gobierno central y de otras instituciones (véanse el cuadro 34 y el gráfico 4).

Gráfico 3
Ingresos de la Municipalidad de Lampián
por fuente de financiamiento, 2009-2011 (Promedio %)



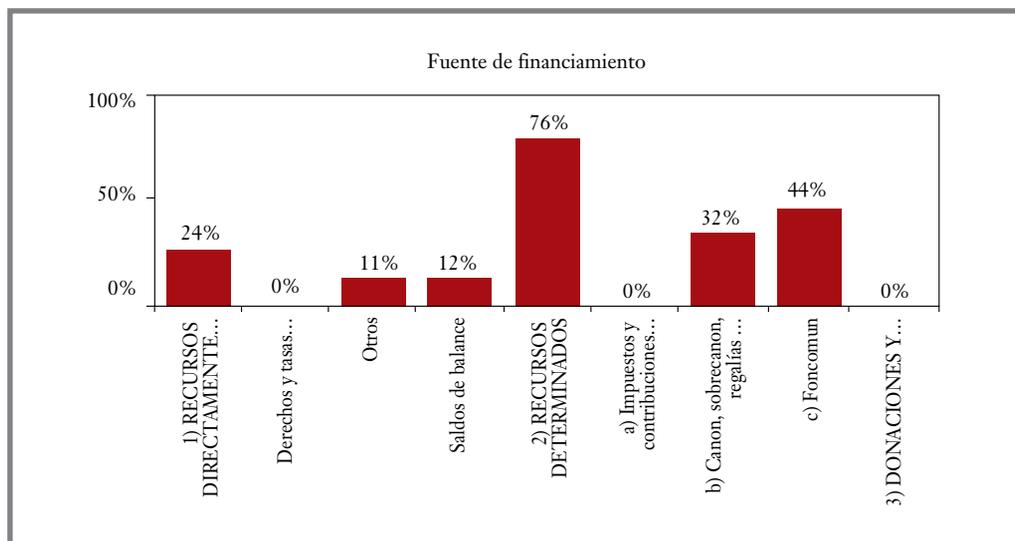
Fuente: SIAF-MEF.
 Elaboración propia.

Cuadro 34
Ingresos de la Municipalidad de Pacaraos
por fuente de financiamiento, 2009-2011

Fuente de financiamiento	2009	2010	2011	Promedio en nuevos soles	Promedio %
1) Recursos directamente recaudados	120 239	267 844	177 000	188 361	24
a) Derechos y tasas administrativas (registros y licencias)	0	0	0	0	0
b) Otros	119 896	154 344	0	91 413	11
c) Saldos de balance	343	113 500	177 000	96 948	12
2) Recursos determinados	500 614	631 001	690 803	607 473	76
a) Impuestos y contribuciones obligatorias	19	0	0	6	0
b) Canon, sobrecanon, regalías y participaciones	164 689	270 651	330 023	255 121	32
c) FONCOMUN	335 906	360 351	360 780	352 346	44
3) Donaciones y transferencias	1686	0	0	562	0
Total	622 539	898 845	867 803	796 396	100

Fuente: SIAF-MEF.
 Elaboración propia.

Gráfico 4
Ingresos de la Municipalidad de Pacaraos
por fuente de financiamiento, 2009-2011 (promedio %)



Fuente: SIAF-MEF.
 Elaboración propia.

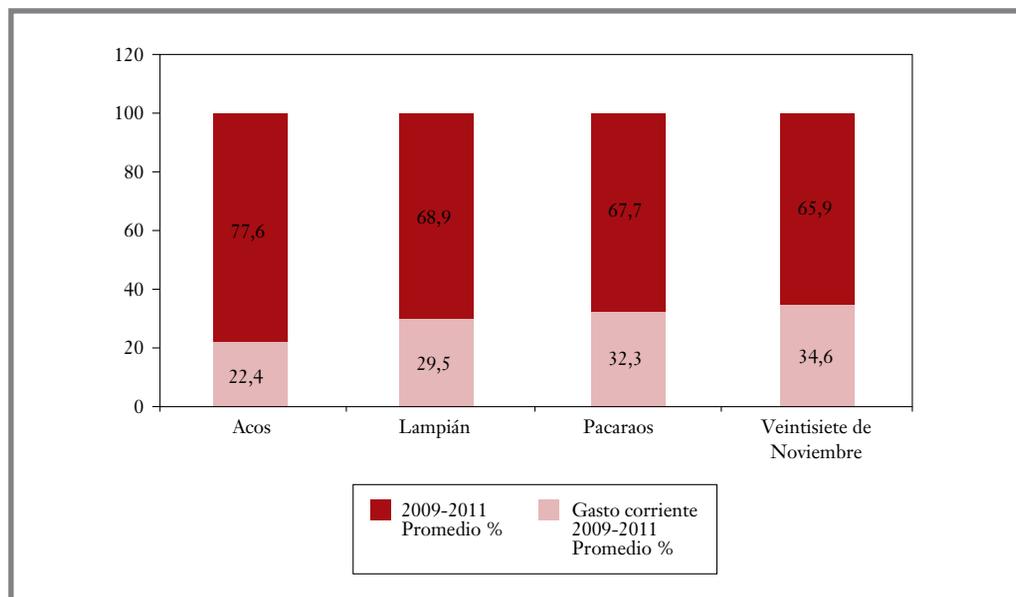
B. Estructura de los gastos de los gobiernos locales

Las tendencias de los gastos en los cuatro distritos en estudio presentan características muy parecidas; esto es, en promedio tienen mayores gastos en lo que respecta al gasto de capital (proyectos) durante los últimos tres años (2009-2011). Si individualizamos el análisis, podemos señalar que el distrito de Acos obtiene un mayor promedio (77,6%), seguido de los distritos de Lampián (68,9%) y Pacaraos (67,7%), respectivamente (véase el gráfico 5). En términos monetarios, estamos hablando de que estas municipalidades gastan cada año un promedio de medio millón de soles para obras de infraestructura básicamente (véanse los anexos).

C. Ejecución de la inversión

La ejecución de la inversión es muy importante para medir la capacidad de gasto en los proyectos de las municipalidades. Desde hace algunos años, la crítica ha apuntado a la débil ejecución de los gastos en inversión de los

Gráfico 5
Gasto ejecutado por los gobiernos locales 2009-2011
(promedio %)



Fuente: SIAF-MEF.
 Elaboración propia.

gobiernos locales y, sobre todo, de los territorios rurales. Sin embargo, el cuadro 35 muestra buenos niveles en la ejecución de las inversiones programadas y el gráfico 6 de los distritos de Huaral. De esta manera, en el promedio de los tres años en estudio (2009-2011), vemos que la Municipalidad de Veintisiete de Noviembre ha obtenido los mejores resultados, pues ha logrado un nivel de ejecución del 98%. Le siguen las municipalidades de Acos y Pacaraos, con el 76,8% y el 75,7% de ejecución de inversión, respectivamente.

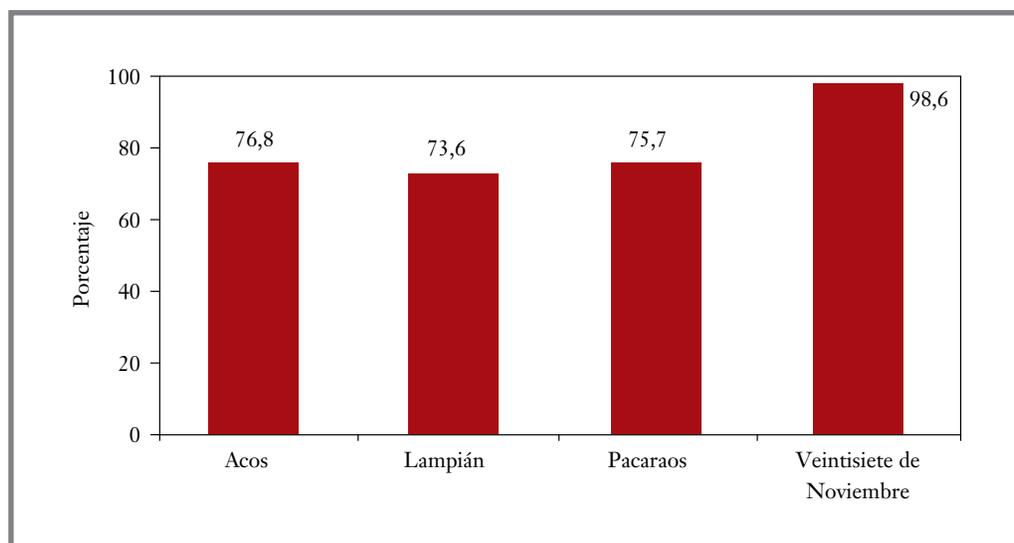
Por otro lado, si comparamos el desempeño de estos gobiernos locales con otros niveles de gobierno, podemos observar que presentan mejores promedios. Así, los cuatro distritos de Huaral alcanzan un 77,3% en la ejecución de la inversión, muy por encima de la provincia de Huaral (57%), el Gobierno Regional de Lima (63%), el total de los gobiernos locales (63%) y el total nacional (67,4), tal como se muestra en el gráfico 7. Asimismo, es importante señalar que todos los niveles de gobierno

Cuadro 35
Ejecución de la inversión de los gobiernos locales 2009-2011

Distritos	Años	Ingresos (PIM)	Gasto (devengado)	Avance %	Promedio %
Acos	2009	1 743 683	1 122 991	64,4	76,8
	2010	775 716	631 617	81,4	
	2011	787 649	569 020	72,2	
Lampión	2009	554 344	345 893	62,4	73,6
	2010	479 897	455 920	95	
	2011	1 012 785	640 623	63,3	
Pacaraos	2009	677 000	451 213	66,6	75,7
	2010	704 029	454 243	64,5	
	2011	907 828	870 734	95,9	
Veintisiete de Noviembre	2009	708 618	506 966	71,5	98,6
	2010	477 818	470 117	98,4	
	2011	603 290	595 983	98,8	

Fuente: SIAF-MEF.
 Elaboración propia.

Gráfico 6
Ejecución de la inversión de los gobiernos locales 2009-2011
(promedio %)



Fuente: SIAF-MEF.
 Elaboración propia.

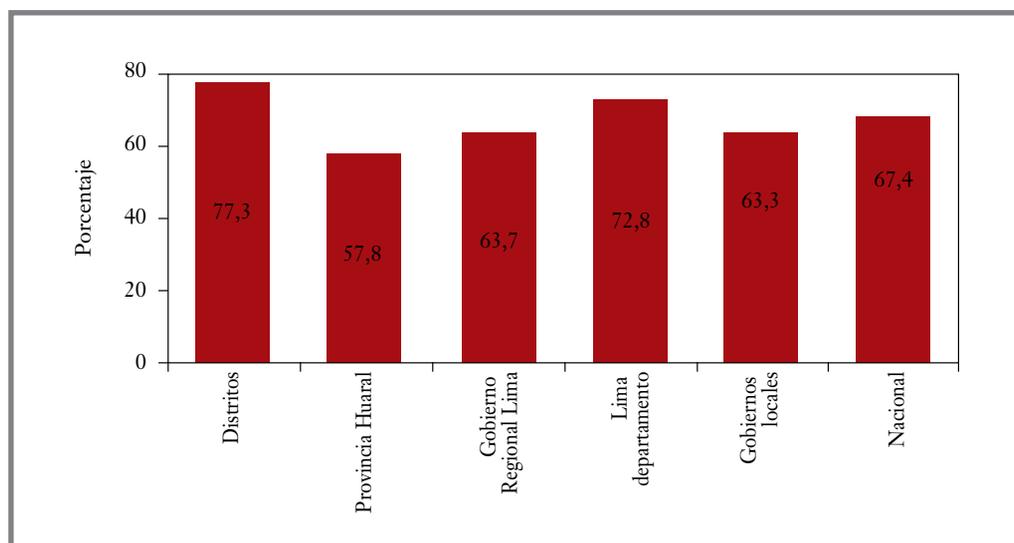
lograron un salto cualitativo respecto de la ejecución de la inversión del año 2009 al 2010. Para el 2011, este desempeño se estabilizó y en algunos casos descendió (véase el cuadro 36).

Cuadro 36
Ejecución de la inversión según niveles de gobierno 2009-2011
(promedio %)

Niveles de gobierno	2009	2010	2011	Promedio
Distritos	64,5	84,8	82,6	77,3
Provincia de Huaral	46,2	83,4	43,8	57,8
Gobierno Regional de Lima	48,6	65	62,3	63,7
Lima departamento	65,5	80	56,5	72,8
Gobiernos locales	58,3	72,7	58,8	63,3
Nacional	62,9	72,3	66,9	67,4

Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

Gráfico 7
Ejecución de la inversión según niveles de gobierno
(promedio %)



Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

D. El esfuerzo fiscal de los gobiernos locales

Para medir y evaluar el esfuerzo fiscal de las municipalidades, se han construido algunos indicadores (véase el cuadro 37) que permiten tener una mejor idea de la independencia fiscal y de los niveles de recaudación de los gobiernos locales. De esta manera, el indicador *independencia fiscal* mide la importancia de los ingresos propios dentro del financiamiento total de las municipalidades; en otras palabras, mide el grado de autonomía financiera de una municipalidad, en qué medida no depende de las transferencias del gobierno nacional. El indicador *eficiencia recaudadora de los impuestos municipales* mide la recaudación de estos en términos per cápita; esto es, indica el monto promedio anual de pagos que realiza a la municipalidad el contribuyente o administrado. Por su parte, el indicador *eficiencia recaudadora del impuesto predial* mide la recaudación del impuesto predial a nivel per cápita. Asimismo, el indicador *eficiencia recaudatoria de los registros y licencias* mide la contribución per cápita que realizan los contribuyentes por este concepto. Por último, se mide cuánto aporta el concepto *registros y licencias* a los ingresos propios de las municipalidades.

Cuadro 37
Indicadores de esfuerzo fiscal

Denominación	Cálculo
Independencia fiscal	$(IM + RDR) / IT$
Eficiencia recaudadora de los impuestos municipales	IM/POB
Eficiencia recaudadora del impuesto predial	$IPRE/POB$
Eficiencia recaudadora de registros y licencias	RL/POB
Recaudación de registros y licencias respecto de los ingresos propios	$RL / (IM + RDR)$

IM: Recaudación de impuestos municipales del periodo

RDR: Recaudación de recursos directamente recaudados del periodo

IT: Ingresos totales de la municipalidad en el periodo

IPRE: Recaudación del impuesto predial en el periodo

RL: Recaudación por concepto de registros y licencias en el periodo

POB: Población, según el censo del año 2007

Fuente: Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 2010).

Elaboración propia.

El cuadro 38 muestra claramente que, en el caso del indicador *independencia fiscal*, todas las municipalidades obtienen porcentajes muy bajos. Así, el

promedio de las cuatro municipalidades es de solo 7,5%, lo cual quiere decir que los ingresos propios de los gobiernos locales financian solo ese porcentaje del presupuesto total. En otras palabras, más del 92% de los ingresos son financiados por donaciones y transferencias del gobierno nacional y otros niveles de gobierno. Si analizamos individualmente a las municipalidades, podemos observar que el gobierno de Pacaraos obtiene un mejor promedio (23%), mientras que el gobierno local de Lampián no pudo recaudar un solo nuevo sol (0%).

Por otro lado, respecto del indicador *eficiencia recaudadora de los impuestos municipales en general y del predial en particular*, vemos que los montos promedio que destinan los contribuyentes rurales a sus municipalidades en todo el año representan solo 0,35 nuevos soles en ambos casos.

Por último, es importante la medición del concepto *registros y licencias*, pues son prácticamente los únicos servicios que estas municipalidades brindan a los ciudadanos. En líneas generales, cada ciudadano rural contribuye con un nuevo sol al año para el ingreso de este concepto, que representa un 2,9% de los ingresos propios (véase el cuadro 38).

Cuadro 38
Indicadores de esfuerzo fiscal de los gobiernos locales
2009-2011

Indicadores	Veintisiete de Noviembre	Acos	Lampián	Pacaraos	Promedio
Independencia fiscal (porcentaje)	5,3	1,7	0	23,0	7,5
Eficiencia recaudadora de los impuestos municipales (nuevos soles)	0	1,38	0	0	0,35
Eficiencia recaudadora del impuesto predial (nuevos soles)	0	1,38	0	0	0,35
Eficiencia recaudatoria de registros y licencias (nuevos soles)	1,75	2,42	0	0	1,04
Recaudación de registros y licencias respecto de los ingresos propios (porcentaje)	2,0	9,7	0	0	2,9

Fuente: SIAF-MEF.
Elaboración propia.

En conclusión, nos encontramos frente a municipalidades con niveles de ingresos bastante bajos, pues no sobrepasan el millón de soles

anuales. Esta situación genera que las autoridades municipales apliquen una serie de estrategias de sobrevivencia, en la medida en que casi no cuentan con márgenes propios de acción que les permitan realizar obras de impacto, sin las cuales sus posibilidades de estabilidad política y de reelección son ínfimas. Así, su gestión se orienta hacia el exterior de sus territorios, lo que las lleva inevitablemente a abandonar sus localidades. Por otro lado, los gastos de capital se concentran en rubros de infraestructura física como agua, desagüe, canalización y caminos; y en menor medida, en aspectos como educación, salud y desarrollo productivo.

De este modo, podemos identificar un patrón de gastos y políticas públicas locales que privilegia la supervivencia política inmediata del representante político, a partir del destino de recursos para proyectos de corto plazo y de corte populista. Este patrón parecería ser la característica principal de gran parte de gobiernos locales rurales del país, sea que cuenten con importantes recursos de canon o no. Sin embargo, en los distritos que poseen ingentes ingresos de canon se acentúa aún más este patrón que en los distritos rurales que no los tienen.¹¹

El buen nivel de ejecución de las inversiones que presentan estas municipalidades se explica, más que por la eficiencia de su aparato técnico, porque los montos de dinero que tienen que gastar son bajos. En otras palabras, es mucho más fácil gastar medio millón de soles al año que 100 o 200 millones. Por último, es bastante claro el bajo nivel de la parte fiscal, pues la dependencia fiscal y la casi nula recaudación de ingresos propios constituyen la característica más saltante de estos gobiernos locales.

Como señalamos en nuestro primer capítulo teórico, a partir de las ideas de Wiesner, sin el financiamiento local a través del pago libre y voluntario de impuestos y tasas cubiertas por el ciudadano rural, será muy difícil lograr una demanda real por información, por derechos de propiedad bien definidos, por transparencia, por *accountability* política y fiscal, por evaluación de desempeño, etcétera. En este sentido, la simple transferencia de recursos del gobierno central al subnacional induce inestabilidad y acentúa la pugna por más recursos gratuitos.

11 Para un estudio de distritos rurales que cuentan con importantes ingresos de canon y que desarrollan este patrón de gasto cortoplacista y populista, ver Arellano 2011.

Podemos correr el riesgo de que la descentralización debilite la gobernabilidad.

3.2 Alcaldes mendigos. Dependencia y articulación pragmática entre niveles de gobierno

La falta de autonomía fiscal y los bajos ingresos, unidos a las limitadas capacidades técnicas y profesionales por parte de las municipalidades, generan un panorama de dependencia respecto de otras entidades públicas como la Municipalidad Provincial de Huaral, el Gobierno Regional de Lima y algunos ministerios del gobierno central. De esta manera, si las autoridades de los distritos rurales quieren llevar a cabo obras de impacto para sus territorios, no les queda más que financiarlas a través de otras instituciones públicas, pues los recursos con los que cuentan son absolutamente insuficientes para dicho objetivo.

La mayoría de obras, por no decir la totalidad, lo hemos ejecutado con la plata de la partida de la provincial. En la actualidad, tenemos un proyecto de pistas y veredas, solo que en la provincial se están demorando. La regional se ha comprometido con una posta médica para el otro año (regidora de Acos).

Hay una obra que se está haciendo en la comunidad de Pacaraos, que es el agua potable, por la gestión de la Municipalidad de Pacaraos, para que la provincial lo ejecute; en la comunidad de Ravira también. Y otra gestión que se hizo también para el agua potable es para Vichaycocha, con la regional. Nosotros solos no podemos por la falta de recursos. La provincial y la regional tienen más dinero (regidor de Pacaraos).

Todo lo ejecuta la provincial y la regional. La cola está en la provincia y en la región. Nosotros estamos condenados a hacer «minucias» con nuestro poco dinero (alcalde de Acos).

Así, en muchos municipios, prácticamente las únicas obras que existen son las que realizan la provincial y la regional. Sin embargo, muchas de estas han tardado en concretarse, y así pueden transcurrir meses o años en los que no se lleva a cabo ninguna obra, pues la dependencia o la falta de capacidad interna de los municipios les impide realizar proyectos por sus propios medios.

Nosotros no contamos con mucho presupuesto. El 50% es administrativo y el otro, para obras. No se pueden realizar obras grandes. Este año no tenemos obras (regidor de Acos).

Ahorita no tenemos obras que lo ejecutamos directamente nosotros (alcalde de Acos).

Este año no vamos a realizar ninguna obra, no alcanza la plata (alcalde de Lampián).

Esta relación de dependencia entre los gobiernos rurales y el gobierno provincial y regional está mediada por un requisito fundamental: la elaboración de perfiles y expedientes técnicos de los proyectos que el distrito necesita, y que obtiene a través de la contratación de consultores. En todos los casos encontramos esta situación, que responde a la ausencia de unidades o gerencias que formulen estos proyectos. Gran parte del dinero destinado a la inversión con el que cuentan los gobiernos rurales es utilizada para la realización de proyectos y estudios.

Foto 10
Cartel de la Municipalidad Provincial de Huaral publicitando una obra en la comunidad de Pacaraos



Foto 11
Cartel de la Municipalidad Provincial de Huaral publicitando una obra en la comunidad campesina de Coto



Todos nuestros perfiles de proyectos son llevados a cabo por terceros, pues la municipalidad no tiene unidades ni gerencias que los puedan realizar (alcalde de Lampián).

No tenemos personal para la elaboración de proyectos. Es a partir de contrato a terceros. Últimamente, no estamos haciendo inversión en ejecución de obras, sino más bien en estudios. Este es el mecanismo de trabajo. Gran parte de nuestro presupuesto lo estamos destinando a estudios, porque a nivel nacional es la debilidad de las entidades públicas (alcalde de Acos).

Esta realidad ha contribuido para que la función de los alcaldes se concentre principalmente en el tema de la «gestión», entendida como la capacidad de presentar determinadas iniciativas (proyectos) a las entidades públicas que cuentan con mayores recursos; esto es, al gobierno provincial y regional.

De esta manera, los alcaldes rurales pasan la mayor parte del tiempo buscando que sus iniciativas se vayan concretando en el menor tiempo posible, pues

la presión de sus localidades por obras está a la orden del día. Por este motivo, acciones como la planificación del territorio, la supervisión de la calidad de determinados servicios, el desarrollo económico productivo, la promoción de la educación y la salud, por ejemplo, son puestas en segundo plano por las autoridades rurales.

Yo lo que trato de hacer es *vía gestión*. Nosotros hemos hecho perfiles el año pasado y este año queremos ejecutarlo en base a la gestión. Entonces, tengo que hacerlo *vía gestión*: con la provincial, Ministerio de Vivienda, la región, etcétera. Ahorita, yo he presentado a la regional, con código SNIP, el proyecto de mejoramiento de pistas y veredas. Ya está aprobado. De 60 mil soles que le puedo dar a la comunidad, ya estoy logrando algo más, que es un proyecto de casi 2 millones de soles. Todo esto *vía gestión* (alcalde de Lampián).

Nosotros contamos con 800 mil de presupuesto total, pero hacemos gestiones con la provincial y la regional, y por ello hemos logrado invertir 1 700 000 nuevos soles; es decir, más del doble. Ahorita, estoy planteando dos proyectos más, que suman un millón (alcalde de Pacaraos).

De alguna manera, tal como señala el comunero de Coto Hugo Rojas, el énfasis en la «gestión» por parte de los actuales alcaldes responde a una vieja tradición de las sociedades rurales, consistente en que los personajes notables cumplían la función de representación a partir de su habilidad para relacionarse con el mundo externo y «gestionar» muchas de las demandas de las comunidades campesinas.

Es la réplica de la política de antes, de los personajes notables, más sobresalientes, que deberían representar al pueblo. Es la persona depositaria de ciertas virtudes, que podía representarlos, gestionar por ellos. Y era la expresión del capital y los vasallos, del más culto frente a los que no lo son. La gente popular, incapaz de relacionarse con el mundo externo, les cedía a estos personajes su representación. Eso se ha ido trasladando de tiempo en tiempo con ciertas modificaciones, pero nunca desapareció. Los candidatos tienen ese referente: quién puede gestionar más, pero no quién puede contribuir a la transformación de la realidad, quién puede traer más de afuera (comunero de Coto).

Por otro lado, esta relación de dependencia va acompañada por la percepción, por parte de las autoridades rurales, de que la municipalidad provincial y el

gobierno regional ejercen un poder discrecional. Por un lado, las autoridades provinciales pueden señalar, con razón, que gran parte de los proyectos presentados por los distritos no cumplen los requisitos mínimos y, por lo tanto, no son viables. Pero también es cierto que muchos de los proyectos son aprobados por determinadas simpatías políticas o amicales; esto es, si eres amigo o perteneces al mismo partido, tienes mayores probabilidades de conseguir el financiamiento de las obras que requieres. Este tema es una fuente de tensión permanente en la relación entre la provincia y los distritos rurales. Muchas de las autoridades rurales sienten que tienen que «mendigar» para lograr algunas obras para sus respectivas zonas, aun cuando esta asignación les corresponde legítimamente. Por ello, las autoridades rurales preferirían que esos recursos fueran manejados directamente por ellas.

Tanto a la región como a la provincia les llega un presupuesto que es para los distritos, y ellos hacen con ese dinero lo que les da la gana. Yo veo que por todo lado es corrupción. Nosotros, como distrito, tenemos que mendigar a la provincia y a la región. Si no eres del partido o sus amigos, te aguantan los proyectos y con las justas te pueden dar uno. Hay un manejo discrecional. Lo mejor sería que venga el dinero para cada distrito (alcalde de Acos).

Con la provincial, hay buena comunicación con el actual alcalde Bazán. Con el anterior, Uribe, nada que ver. Él me denunció que yo estaba levantando a los alcaldes. Yo le dije que la provincial tenía su presupuesto como distrito, pero también para los demás distritos. Tenía dos asesores que engañaban a la gente. El alcalde provincial anterior no tenía mucha convicción con la inversión para los pueblos. Se concentraba más en Huaral. Yo les dije que el desarrollo se tiene que dar en todos los distritos y no solo en Huaral. Por eso yo les llevo proyectos, con perfil y expediente técnico (alcalde de Pacaraos).

Asimismo, se cuestiona la forma en que se está llevando a cabo el proceso de descentralización, en la medida en que los gobiernos locales rurales son relegados a un segundo nivel respecto de la provincia y la región. De esta forma, los territorios muy pequeños tienen municipalidades solo para cumplir las formalidades del caso, pero sin un poder de decisión política real. Cuando las obras se ejecutan con eficiencia, la provincia busca sacar provecho para sus intereses de gestión, pues cuenta con un aparato logístico y de comunicación importante. Pero cuando hay retrasos e incumplimientos, las críticas de la población terminan recayendo en los alcaldes distritales, que están más cerca de la población rural.

Con la normatividad actual se fortalecen las provincias y regiones, ellos tienen el control de los recursos. Cuando la obra la ejecutan mal, le echan la culpa a los distritales; pero si la obra sale bien, las palmas se las lleva la provincial o la región. Uno como tonto haciendo los papeles para llevarle la torta a la provincia y región (alcalde de Acos).

Por su parte, otra práctica bastante generalizada es la corrupción en la licitación y ejecución de las obras. Se señala que muchos de los funcionarios de la provincia forman sociedades con los contratistas, pues son los mismos los que, permanentemente, llevan a cabo la mayoría de obras. Como recompensa por estos beneficios, los contratistas realizan determinadas contribuciones monetarias.

Yo veo que por todo lado es corrupción. Nos han vuelto sus tontos útiles para que se llenen de plata ellos. Ellos hacen las obras y se agarran un porcentaje de las empresas que ejecutan. Muchas veces pasa que usted va con su proyecto y el funcionario le dice que por qué está tan bajo el precio, y él mismo le sube para que se quede con ellos una mayor tajada. Son una tira de delincuentes. Es bien decepcionante (alcalde de Acos).

Sin embargo, aun cuando en la provincia y en la región se encuentran algunos focos de corrupción en el manejo de obras, ninguno de estos niveles está expuesto, por ejemplo, a los procesos de revocatoria, pues el número de firmas requeridas para territorios grandes –como la provincia de Huaral y la región de Lima provincias– hace que sea casi imposible llevar a cabo dicha consulta. Esto conlleva a afianzar la percepción que tienen las autoridades rurales de injusticia y desigualdad en las reglas del juego democrático, ya que solo ellas están expuestas, justamente por ser territorios campesinos, a la inestabilidad permanente.

Ellos son los genios de la pendejada. Ellos tienen a las empresas contratistas como socios, pero a ellos no los juzga el pueblo como a nosotros, pues la revocatoria no llega a ellos. Solo se meten con nosotros, que somos poblaciones campesinas (alcalde de Acos).

Respecto de la relación y coordinación con los otros distritos vecinos, podemos señalar que estos gobiernos locales viven en pequeñas islas y en una profunda soledad. La articulación con otros gobiernos locales de la provincia, para lograr un desarrollo que beneficie a todos los pueblos,

es casi inexistente. La única experiencia que existe –la Asociación de Municipalidades de Huaral– en la práctica no funciona. Por otro lado, tampoco hemos encontrado iniciativas concretas en lo que respecta a la formación de mancomunidades municipales. Como dicen muchos de los alcaldes entrevistados, no se ha pasado del dicho al hecho. Así, estamos ante territorios sin mucha capacidad para construir redes sociales y políticas, que pongan en la agenda ideas fuerza con miras a lograr un desarrollo de largo plazo para toda la provincia.

Hay una asociación de alcaldes de Chancay, pero es un saludo a la bandera. Yo he propuesto formar una mancomunidad, pero me he dado cuenta que es un poco difícil. Con muchos de los alcaldes hemos conversado y bebido incluso. En ese momento hay mucha emoción y todos decimos que sí, pero después ya no les interesa (alcalde de Acos).

Ahora estamos cada uno por nuestro lado. Se ha tratado de formar una mancomunidad con el distrito de Veintisiete de Noviembre, pero queda solo en dichos (alcalde de Lampián).

Hay una asociación de municipalidades de Huaral que lo preside el alcalde de Chancay, pero este alcalde no ha entendido bien esto. No nos han participado de muchas cosas, no está funcionando como debe ser. No hay experiencia en mancomunidades. En el momento conversamos, pero no se concreta (alcalde de Pacaraos).

Por consiguiente, la articulación entre los distritos rurales y el gobierno provincial presenta una relación de dependencia y pragmatismo. La soledad de los alcaldes rurales es, en gran medida, la característica de la política en estos territorios.

3.3 Alcaldes ausentes. Legitimidad y articulación horizontal en los espacios rurales

Una consecuencia de la dependencia financiera de los gobiernos rurales, respecto del gobierno provincial y regional, es haber generado una estrategia de sobrevivencia en las autoridades rurales, que se ven obligadas a mirar hacia el exterior y desatender la relación cercana con la población local. Esta estrategia, además, se ha concretado en la instalación de oficinas

de enlace instaladas por los gobiernos rurales en la ciudad de Huaral. Desde el punto de vista de estos gobiernos locales, estas acciones tienen un sustento racional y práctico, en la medida en que carecen de condiciones de infraestructura, tecnología y comunicaciones.

Asimismo, tal como hemos señalado, los ingresos que perciben estas municipalidades son bastante exiguos. Por ello, es lógico que las autoridades busquen obtener recursos a través del financiamiento de estas entidades públicas. Los alcaldes de Veintisiete de Noviembre, Pacaraos y Lampián cuentan con oficinas alquiladas en Huaral, mientras que el alcalde de Acos ha implementado una oficina en su propio domicilio, como una manera de no incurrir en más gastos.

Estamos acá [en la ciudad de Huaral] por las facilidades que tenemos. De acá me voy a Huacho o Lima a cualquier hora. Acá llegan los documentos (alcalde de Lampián).

En nuestro distrito, no tenemos lo mínimo necesario para trabajar. No hay Internet, por ejemplo, y además, los oficios y documentos se pueden tardar o extraviar en enviarnos a nuestra comunidad. Desde Huaral tenemos mejor acceso y comunicación con el resto del país (alcalde de Acos).

Sin embargo, desde otro punto de vista, la implementación de esta estrategia tiene serias consecuencias en la percepción de la política que tiene la población rural, pues percibe a sus autoridades lejanas de sus necesidades y problemática. La población reclama que las autoridades estén permanentemente en los distritos, atendiendo en forma personal los pedidos del pueblo. Vemos, entonces, que los alcaldes no logran convencer a su población de que, como es urgente conseguir recursos a través de la provincia y región, ellos se tienen que ausentar de su localidad. Como no se logran consensos en esta materia, se va profundizando la pérdida de legitimidad de las autoridades políticas, así como de su forma de gestionar el gobierno local.

La alcaldesa [de Veintisiete de Noviembre] todo el tiempo está en Huaral, casi nunca se le encuentra en Cárac [capital del distrito]. Tampoco viene muy seguido a nuestra comunidad [Coto] a conversar con nosotros (comunera de Coto, distrito Veintisiete de Noviembre).

El alcalde está más en Huaral. Él viene como turista, una hora y se va. En otros distritos del Perú, los alcaldes están ahí, pero acá no, no se le encuentra (comunero de Pacaraos).

Por otro lado, las autoridades se quejan permanentemente de que su población no contribuye en nada a la economía de la municipalidad, ya que no existe una cultura de pago de los impuestos por parte de la población, que se niega rotundamente a asumir sus obligaciones. Así, tenemos otro tema de controversia entre las autoridades municipales y la población rural, puesto que los alcaldes no consiguen convencer a sus ciudadanos de la importancia de su aporte económico. En consecuencia, si no son contribuyentes, tampoco son percibidos por las autoridades como ciudadanos con derechos. De alguna manera, esta situación genera incentivos para el alejamiento y la falta de compromiso de las autoridades. Estamos, pues, ante un círculo vicioso, ya que, por un lado, la baja participación fiscal de los pobladores determina que los gobernantes se alejen y no tomen en cuenta a su población —«Si no contribuyes, entonces qué reclamas», parece ser el sentir de las autoridades—; y por otro lado, esta ausencia permanente conlleva la constante pérdida de legitimidad de las autoridades municipales.

Muchos ya tenemos título de propiedad, pero no pagamos impuesto a la renta. Cada uno va por su lado (comunero de Acos).

Hay un conflicto con la gente, que piensa que podemos hacer todo. Además, nadie quiere pagar. Después dicen que uno no hizo nada. La población tiene que aprender a pagar si quiere ver su parque y calle limpia. Muchos sí tienen, pero no quieren. Lo único que pagan es la luz, porque hay una empresa que te corta la luz si no pagas. Poco a poco se puede ir convenciendo (alcalde de Lampián).

El argumento que señalan los comuneros campesinos para negarse al pago de sus impuestos es que la comunidad campesina es autónoma, independiente y anterior a la creación de las municipalidades. Asimismo, manifiestan que estas no han aportado ni colaborado en la construcción de sus viviendas e infraestructura comunal —colegios, acequias, plazas, etcétera—. Sin embargo, en la medida en que las comunidades campesinas se han debilitado demográfica y económicamente, necesitan cada vez más el apoyo de los gobiernos locales para temas de infraestructura, educación,

salud, etcétera. Como vemos, la situación de las comunidades ha variado dramáticamente, pero todavía no tienen la capacidad de instaurar algunos cambios sustanciales como, por ejemplo, convertirse en ciudadanos contribuyentes.

Por otro lado, la rendición de cuentas se reduce, prácticamente, a los informes anuales que por ley están obligadas a dar las autoridades municipales. Estas señalan que la población se muestra apática para escuchar sus balances y que, por lo tanto, no vale la pena desplegar toda una logística para acercarse a cada comunidad campesina del distrito. Por su parte, los comuneros sienten que no son escuchados ni informados, y que no se les toma en cuenta al momento de decidir los objetivos y prioridades de la localidad. De esta manera, los presupuestos participativos están desacreditados, pues, si se llegan a implementar, en la mayoría de casos los acuerdos no se cumplen. Asimismo, estas municipalidades no cuentan con infraestructura tecnológica como los portales web, donde la información pueda ser vista y revisada por cualquier ciudadano. Por otro lado, el nivel bajo de participación y organización de la población no solo se manifiesta en los presupuestos participativos, sino también en todos los demás ámbitos de participación (véanse los cuadros 39 y 40).

Cuadro 39
Participación de la población en la gestión administrativa
de la municipalidad, 2011

Distrito	Actividades y/o acciones de gestión administrativa						
	Concertación de los planes de desarrollo municipal	Concertación del presupuesto municipal	Formulación y control de planes económicos locales	En cabildo abierto	En acciones de seguridad en el distrito	Comités de gestión alimentaria	En juntas vecinales, comités de vecinos
Lampián	0	0	0	1	0	1	0
Pacaraos	1	1	0	0	1	0	1
Acos	0	1	0	0	0	0	0
Veintisiete de Noviembre	1	1	0	0	0	0	0

Fuente: RENAMU-INEI.

Cuadro 40
Conformación y funcionamiento de la
Junta de Delegados Vecinales, 2011

Distrito	Municipalidades que han constituido Junta de Delegados Vecinales	Miembros de la Junta de Delegados Vecinales por sexo			Municipalidades que informaron que la Junta de Delegados Vecinales se encuentra en funcionamiento
		Total	Hombre	Mujer	
Lampián	0	0	0	0	0
Pacaraos	1	6	4	2	1
Acos	0	0	0	0	0
Veintisiete de Noviembre	0	0	0	0	0

Fuente: RENAMU-INEI.

Otro tema de controversia y conflicto entre los gobiernos locales y las comunidades campesinas es el favoritismo de los alcaldes con sus comunidades de origen. Estos distritos rurales están compuestos por dos, tres o cuatro comunidades campesinas, y la capital del distrito es alguna de las comunidades que lo componen. Se da el caso de que la capital o la comunidad de origen del alcalde terminan centralizando gran parte de los recursos para las obras. De esta manera, el malestar de las otras comunidades campesinas se acrecienta, pues sienten que les toca muy poco de la inversión pública. El centralismo, entonces, puede reproducirse en distritos muy pequeños y rurales.

Por otra parte, encontramos que el motivo principal de los desencuentros y conflictos entre los gobiernos locales y las comunidades campesinas está relacionado con la gestión de los recursos públicos. Por un lado, las autoridades locales señalan que la población presenta una serie de demandas particulares que exceden la capacidad de estas municipalidades, pues no cuentan con los recursos suficientes para responder a todas las necesidades de los comuneros. Por otro lado, como no se puede atender todos los pedidos de la población, esta manifiesta su descontento con la gestión de sus localidades, y se genera una inestabilidad permanente.

Ahora bien, también es cierto que el déficit de gestión de las autoridades se debe, en gran parte, a su falta de capacidad individual y organizacional, pero, además, a determinados actos de corrupción, como es el caso del cobro de los «diezmos» por la elaboración y ejecución de los proyectos.

Una estrategia de sobrevivencia de los alcaldes frente a los bajos sueldos que perciben consiste en recurrir a esta modalidad. Muchas de estas autoridades se dedican a hacer perfiles de proyectos, aunque muy pocos llegan a concretarse. Esta elaboración de perfiles les permite gastar el dinero para obras y también quedarse con «alguiito» de ese desembolso.

En suma, la relación horizontal con las comunidades campesinas por parte de los gobiernos locales no llega a ser del todo inclusiva, democrática y eficiente. En algunos casos, las autoridades municipales mantienen relaciones de clientelismo con los grupos y comunidades que los apoyan, dejando a un lado a los demás comuneros. Por otra parte, al no poder consolidar una visión y una estrategia de desarrollo de su localidad, los alcaldes reproducen las mismas funciones que ejercen los presidentes de las comunidades campesinas –esto es, gestionar y tramitar pedidos (proyectos) ante el gobierno provincial, regional o nacional–, pero con más recursos. Los alcaldes, entonces, se convierten en una suerte de delegados de tres o cuatro comunidades campesinas, con la diferencia de que los gobiernos locales tienen más recursos para el traslado y la logística.

De alguna manera, los gobiernos locales cumplen la función de ser un primer muro de contención de las demandas por obras de las comunidades campesinas. Si no existieran estos gobiernos, el gobierno provincial se encontraría en serios problemas, pues todos los días tendría a decenas de comunidades reclamando alguna obra para su localidad. Los conflictos se concentrarían en las provincias. Así, las grandes sacrificadas terminan siendo las autoridades rurales, que tienen que lidiar con estas demandas, pues les han dado el título y la función de alcaldes, aunque en la práctica están lejos de serlo.

3.4 Pueblo chico, infierno grande. Desestructuración y conflictos en las comunidades campesinas

Hasta hace unas décadas, las comunidades campesinas gozaban de buena salud. Casi toda la infraestructura que encontramos hoy en día fue llevada a cabo por los comuneros: las carreteras, las acequias, los canales, la plaza principal, el colegio, etcétera. Prácticamente, no necesitaron del Estado para su reproducción y subsistencia. Sin embargo, el crecimiento demográfico, la migración a las ciudades, la violencia política y la industrialización de la economía fueron factores que contribuyeron a la

lenta desestructuración de las comunidades, de la cual no se han podido recuperar.¹²

En la actualidad, en estas comunidades encontramos a comuneros muy mayores o niños, pero muy pocos jóvenes; la queja fundamental es la ausencia de mano de obra disponible para las labores agrícolas y para las funciones de «faena».¹³ Asimismo, las acusaciones al interior de las comunidades campesinas sobre actos de corrupción son bastante generalizadas, y constituyen uno de sus problemas más álgidos. Las dirigencias campesinas, que se renuevan cada año, son seriamente cuestionadas por el manejo discrecional y poco transparente de los recursos internos. En este sentido, los liderazgos sociales y políticos son muy débiles o casi inexistentes, pues no logran desarrollar una visión de mediano y largo plazo.

Al año se puede recaudar 40 mil soles. Se reparten la plata entre la directiva en la mayoría de los casos. Solo se limpia la acequia. Solo trabajan 20 hombres, los demás son viejitos. Cada uno tira para su lado. El que tiene más chacra es el más sinvergüenza (comunera de Coto).

Ya no se siembra, no hay personal. A los mismos jóvenes no les interesa ser comuneros, pero querer gozar y tener, eso sí quieren. No quieren tener ningún gasto. Los comuneros dan una redención. Ellos dicen a quién beneficia, qué saco siendo comunero, más gasto tenemos (comunero de Pacaraos).

Ha habido mucha migración. En las comunidades de San Juan y Huascoy, todavía hay una cierta vida comunal. En cambio, en la de Acos ya no lo hay tanto, aunque formalmente tenemos presidente comunal y su directiva. En Acos la gente es más citadina (alcalde de Acos).

Otro de los temas que marcan, en gran medida, la agenda de las comunidades campesinas es su relación con los llamados residentes.¹⁴

12 Véase, entre muchos otros, Cotler (1968), De Soto (1986), Diez (1999), Franco (1991), Golte y Adams (1987), Gonzales de Olarte (1996), Matos Mar (1984) y Quijano (1980).

13 Son las actividades que tienen que realizar todos los comuneros activos en beneficio de la comunidad. Entre las acciones más comunes se encuentran la limpieza de las acequias y de la carretera, por ejemplo.

14 Se llama *residentes* a los lugareños que han migrado a la costa –a Huaral o Lima, principalmente–. También se incluye a sus descendientes.

Foto 12
**Familia Jurado, de la comunidad campesina de Ravira,
distrito de Pacaraos**



Foto 13
**Comunidad campesina de Coto,
distrito Veintisiete de Noviembre**



Aunque entre los comuneros y los residentes existen vínculos permanentes y una fluida coordinación en determinados contextos –como, por ejemplo, la organización de las diversas actividades religiosas y cívicas de las comunidades–, también es cierto que, en muchos casos, se generan tensiones y contradicciones. En otras palabras, cuando se trata de llegar a acuerdos referidos a las fiestas patronales y tradicionales de la comunidad, la coordinación y el apoyo mutuo alcanzan un grado bastante alto. Sin embargo, cuando los intereses están relacionados con temas políticos –cambios y adecuaciones de los estatutos de las comunidades, por ejemplo– o económicos –reformas en el uso de las tierras comunales e individuales, entre otros–, suelen manifestarse las divergencias.

Los comuneros tienden a señalar posiciones más tradicionales, mientras que los residentes buscan adecuar la realidad de la comunidad campesina a los nuevos tiempos. No obstante, según las leyes vigentes, solo los comuneros tienen el poder de decisión y voto; esto es, la capacidad para aprobar o no determinadas políticas comunales. Así, se puede dar el caso de que 20 comuneros bloqueen las iniciativas de cientos de pobladores de la comunidad que no tienen el estatus de comuneros. En la práctica, como producto de una legislación que ya no está acorde con la nueva realidad rural, existe una exclusión (formal) importante de quienes, habiendo nacido en la comunidad, ya no ejercen el voto, sino solo la opinión, para tomar decisiones.

Estas contradicciones entre los comuneros y los residentes no solo responden a temas concretos de corte económico o político, como acabamos de señalar, sino también a determinadas mentalidades que han acentuado las desigualdades al interior de las comunidades campesinas. Por el hecho de tener contacto con las ciudades y la vida moderna, los residentes adoptan posiciones de superioridad respecto de los comuneros más tradicionales, quienes responden asumiendo posiciones defensivas y tratan de poner trabas a muchas de las iniciativas «modernas» formuladas por los primeros.

Los residentes, por más raíces comunales que tengan, ellos viven en otro lado, y se supone que ese lado es superior a la comunidad, otro estatus. Su relación con la comunidad es una relación de superior a inferior: lo moderno frente a lo tradicional, la costa frente a lo serrano. Cuando regresa a la comunidad, siempre busca diferenciarse del comunero: que sabe más,

que tiene otra cultura, tiene negocios, etcétera. Mira a los comuneros como los atrasados. Asumen actitudes de superioridad, y el residente que regresa tampoco tiene ideas de cómo cambiar a las comunidades, la pequeña producción. El residente es tan carente como el que reside allá. Puede vivir en Miraflores, etcétera, pero eso no garantiza nada. Y los comuneros lo saben y utilizan los mecanismos que siempre se han utilizado en la cultura de los vencidos, mecanismos para derrotar la presencia de los residentes (Hugo Rojas, comunero de Coto).

Por otro lado, durante los últimos años se han venido estableciendo, en algunos distritos rurales de la provincia de Huaral, compañías mineras que han comenzado a invertir en estos lugares. Es el caso de las empresas Volcan Compañía Minera S. A. y SINERSA, que desde el 2010 pugnan por adjudicarse proyectos hidroeléctricos, lo que ha conllevado a una fuerte disputa por el uso del agua del río Chancay. La Empresa Administradora Chungar–brazo energético de Volcan Compañía Minera– tiene un proyecto para construir la central hidroeléctrica Chancay, con una capacidad de 110 megavatios (MW), mientras que en la misma cuenca, SINERSA proyecta construir un proyecto hidroeléctrico de 20 MW.

Recientemente, y después de una larga batalla legal con la compañía Volcan, la empresa de capitales peruanos SINERSA obtuvo del Ministerio de Energía y Minas (MEM) la concesión definitiva para desarrollar la futura central hidroeléctrica Chancay. Según la resolución ministerial 4039-2012 MEM/DM, este proyecto estará ubicado entre los distritos de Pacaraos y Atavillos Alto, y utilizará las aguas del río Chancay, en Huaral, para generar 19,2 MW.

La introducción de grandes capitales mineros al interior de las comunidades campesinas ha generado, en muchos casos, conflictos internos por el uso de los recursos comunales, que se han ido incrementando con la puesta en marcha de estos proyectos. El distrito de Pacaraos es un claro ejemplo de ello, pues muchas de las comunidades campesinas tienen que negociar convenios con las empresas mineras, lo que genera ambiciones personales y grupales por el dinero que está en juego. Por un lado, a través de regalos las mineras tratan de convencer a los comuneros de los beneficios de su proyecto; y por otro lado, la mayoría de los dirigentes comunales exigen determinados «incentivos» para firmar los convenios con estas empresas, lo que genera una serie de resentimientos en los otros comuneros, que

también quieren participar en estos beneficios. Así, al igual que en la política, las demandas particulares y de corto plazo de los comuneros encuentran ofertas con iguales características en las empresas mineras, que no guardan reparos en mantener este tipo de relación con las comunidades. Es un círculo vicioso que no encuentra canales de resolución democráticos.

La minería ha creado un conflicto social fuerte. Las comunidades no están preparadas para administrar los dineros de uso de tierra que les paga la minería. Pacaraos es una población que, del total, solo el 10% son comuneros, y ese 10% maneja todo este tema de la minería. Las comunidades no están preparadas para esto. Ellos no están reglamentados como nosotros por algunas instituciones, ellos hacen lo que quieren. Las mineras negocian directamente con ellos y con dádivas, con soborno. Una vez, la minera me dijo que busque influencia en la comunidad y por ello me regalaban una máquina, una moto lineal. Yo le dije que no. La minería busca aliados en la comunidad para que firmen convenios (alcalde de Pacaraos).

Yo sí voy a conversar con los directivos e ingenieros de la Volcan. A ellos les saqué el castillo [de fuegos artificiales], la computadora y un juego de chompas (actual directivo de la comunidad de Coto).

Entre las comunidades campesinas implicadas, la que presenta una situación interna más grave es Ravira, pues coexisten dos directivas paralelas. Este problema surgió a raíz de la disputa entre las empresas mineras Volcan y SINERSA por la concesión para construir una central hidroeléctrica. Volcan apoyó a la directiva de Rolando Naupari brindándole asesoría y recursos para que se inscriba en Registros Públicos y, además, realizó varias obras durante el periodo de este dirigente. A cambio, la directiva de Naupari firmó un convenio en el que la comunidad le da el visto bueno para llevar a cabo las obras.

Por su parte, SINERSA utilizó a otro grupo con el fin de obtener el respaldo y la aprobación de la comunidad para la ejecución de su proyecto. Así, consiguió que el grupo que está a su favor asumiera el control de la directiva, bajo la presidencia de Felipe Cruz. Esta nueva directiva logró que se desconociera el convenio que Naupari había firmado con Volcan.

A la fecha, la confrontación entre estos dos bandos comunales no ha culminado, sino que se mantiene una escalada de pugnas y revanchas pese

a que Volcan y SINERSA, al no poder resolver sus disputas, han llegado a un acuerdo y se han unido para que el proyecto de la central hidroeléctrica las beneficie a ambas. Como podemos observar, estamos ante un escenario en el que la incursión de empresas mineras ha producido una innecesaria desestabilización en la vida cotidiana de la comunidad.

En suma, se puede afirmar que las comunidades campesinas de los distritos rurales de Huaral han ido perdiendo fortaleza interna como consecuencia de cambios estructurales como el aumento demográfico, la migración y la pérdida de las identidades tradicionales. Así, se observa que el elemento central que caracteriza a las sociedades rurales es la pérdida de la autoridad; esto es, de la legitimidad de ejercer el poder. Estamos ante sociedades sin liderazgos ni élites medianamente constituidos, pues no se logra construir un discurso sobre el futuro de la comunidad y la sociedad andina en general. Así, los cargos políticos –presidentes comunales, regidores y alcaldes– son vistos por la comunidad como una manera de conseguir privilegios personales a costa de los demás. Esta situación determina que los demás comuneros reclamen su pequeña porción de estos beneficios, y se afianza una relación clientelista entre las autoridades y la población rural. Así, pues, existe una frágil estabilidad y gobernabilidad en las comunidades campesinas, lo que se evidencia en el hecho de que, pese a que los cargos comunales duran solo un año, muchas de estas dirigencias no logran terminar su periodo de gobierno.¹⁵

Por otro lado, se constata que las comunidades campesinas han ido perdiendo poder frente a las municipalidades. La importancia de las comunidades en la agenda de la política nacional se ha reducido considerablemente durante los últimos años. Por el contrario, debido al proceso de descentralización de la última década, se ha incrementado significativamente el interés por los gobiernos locales, a los que se les transfieren más recursos. En conclusión, se puede afirmar que las comunidades campesinas son cada vez menos importantes para la política limeña y la sociedad en general.

15 Como ejemplos de esta inestabilidad, podemos mencionar a las comunidades campesinas de Pacaraos y Ravira por las disputas económicas sobre los ingresos de las minas, y a Lampián por la revocatoria del alcalde Melchor.

Conclusiones

1. En los distritos rurales de la provincia de Huaral, los partidos políticos nacionales son prácticamente inexistentes, lo cual reafirma la grave crisis de representatividad que sufren. Son los movimientos independientes los que predominan en el escenario político local. Sin embargo, constatamos que, al igual que los partidos nacionales, estos movimientos presentan altos niveles de fragmentación, volatilidad y escasa representatividad. Además, su relación con la población es de corte pragmático y clientelar, y no se llegan a generar vínculos estables de mediano y largo plazo. En líneas generales, en estos espacios rurales se manifiesta más la política sin políticos; esto es, la función de representación recae en políticos no profesionales, que no logran recoger ni transformar las demandas sociales.
2. Las relaciones entre los alcaldes y los regidores de los distritos rurales de Huaral están marcadas por ciertos rasgos alcaldistas y autoritarios de los primeros sobre los segundos. En muchos casos, los alcaldes no rinden cuentas ni informan sobre sus acciones ni siquiera a los propios regidores. Los supuestos equilibrios y controles fiscalizadores que señala la ley no son la norma en estos espacios. Asimismo, en determinados contextos, la pasividad e inacción que caracterizan a los regidores pueden dirigirse hacia una posición más confrontacional, como es el caso del distrito de Lampián. Por otro lado, existe una desigual representación al interior de los distritos, ya que la mayoría de las comunidades campesinas que los conforman carecen de representantes en el concejo municipal. Otro aspecto que se debe considerar es el diseño institucional –a partir del «premio de

mayoría»–, que genera escasos incentivos para el logro de acuerdos y consensos.

3. En un contexto marcado por la debilidad tanto de los partidos políticos –con serios problemas organizativos y de legitimidad– como de la sociedad –con altos niveles de fragmentación, conflictos y desconfianza–, el mecanismo de la revocatoria no parece ser la mejor solución, pues incrementa la inestabilidad y dificulta la gobernabilidad local. Si bien es cierto que por el lado de los representantes existen serios indicios de una gestión vertical, poco transparente y con actos de corrupción, también lo es que por el lado de la sociedad civil –esto es, de las comunidades– se presentan intereses particulares y de grupo para revocar a las autoridades locales. En la mayoría de los casos, los promotores de la revocatoria –y la población que está detrás de ellos– son personas vinculadas a las organizaciones políticas que perdieron las elecciones y que desean, a toda costa, acceder al poder local a través de este mecanismo de control. De esta manera, se termina pervirtiendo un instrumento que fue creado para expresar la iniciativa ciudadana y no la lucha entre facciones.
4. Llama la atención el caso del distrito de Acos, que presenta bajo nivel de conflicto al interior del Concejo y en el que no existe antecedentes de revocatoria. Si bien se puede encontrar una explicación en la personalidad concertadora del alcalde, también hay que tomar en cuenta algunas características que distinguen a Acos, capital del distrito, de las demás comunidades: intensa inmigración de personas provenientes de otras zonas del país, débiles lazos comunales, fuerte individualismo, ubicación en una zona estratégica que sirve de punto nodal para las otras comunidades, altos niveles de producción agrícola (fruticultura) y comercio, etcétera. En la medida en que la mayoría de la población no ha nacido en el lugar ni tiene antepasados ahí, tampoco tiene mucho interés y preocupación por su desarrollo. Además, el funcionamiento y la organización de la comunidad son prácticamente inexistentes, muy por debajo de las otras comunidades; así, la movilización de los comuneros –para plantear una revocatoria, por ejemplo– tiene costos muy altos, lo que hace muy difícil llevar a cabo determinadas iniciativas.
5. Respecto de la gestión pública municipal, se puede observar, por un lado, que las municipalidades cuentan con capacidades mínimas

para formular determinados planes e instrumentos que ayuden a la buena gestión. Por otro lado, estamos ante municipalidades rurales con muchas carencias respecto de los recursos humanos, y cuya característica fundamental es que no cuentan con personal profesional y medianamente estable. Prácticamente, todos los trabajadores entran y salen con el gobierno de turno. Una de las causas de este problema es que las remuneraciones son muy bajas, lo cual no permite la contratación de personal calificado. Esta situación determina que los gobiernos locales funcionen prácticamente sin burocracia y, además, que se conviertan en simples mesas de partes, sin mayor relación con la ciudadanía de las zonas rurales. Todo el peso de la función municipal radica en la gestión que realizan los alcaldes fuera de sus municipalidades –gobiernos provincial y regional, así como algún ministerio– para financiar proyectos de inversión pública que les permitan mostrar ciertas obras en beneficio de la población y de su propia sobrevivencia política. La tradicional estrategia de fortalecimiento de las capacidades al interior de las organizaciones municipales enfrenta serias limitaciones para desarrollarse, tanto por razones estructurales como por intereses individuales.

6. En cuanto a la gestión de los recursos, nos encontramos frente a municipalidades con niveles de ingresos bastante bajos, que no sobrepasan el millón de soles anuales. Esta situación genera que las autoridades municipales pongan en marcha una serie de estrategias de sobrevivencia, en la medida en que sus márgenes de acción para llevar a cabo obras de impacto son casi nulos, pues sin estas obras, sus posibilidades de alcanzar la estabilidad política y salir reelegidas son ínfimas. Por ello, su gestión se orienta hacia el exterior de sus territorios, lo que inevitablemente las lleva a abandonar sus localidades. Por otro lado, los gastos de capital se concentran en rubros de infraestructura física como el agua, el desagüe, la canalización y los caminos, y en menor medida en aspectos como la educación, la salud y el desarrollo productivo. De este modo, podemos identificar un patrón de gastos y políticas públicas locales que privilegia la supervivencia política inmediata del representante político, a partir del destino de recursos para proyectos de corto plazo y de corte populista. Este patrón parecería ser la característica principal de gran parte de los distritos rurales del país, sea que cuenten con importantes recursos de canon o no. Por último, la dependencia fiscal y la casi nula recaudación de los ingresos

propios son las características más saltantes de estos gobiernos locales. Una consecuencia de esta realidad es que, sin el financiamiento local a través del pago libre y voluntario de impuestos y tasas cubiertas por los comuneros, será muy difícil lograr una demanda real por información, por transparencia, por *accountability* política y fiscal, por evaluación de desempeño, entre otros. En este sentido, la simple transferencia de recursos del gobierno central al subnacional induce inestabilidad y acentúa la pugna por estos recursos. Podemos correr el riesgo de que la descentralización debilite la gobernabilidad.

7. La articulación entre los distritos rurales y el gobierno provincial presenta una relación de dependencia y pragmatismo. No se coordina ni articula una estrategia de desarrollo a mediano o largo plazo, sino algunas obras según la coyuntura política y económica. Por otro lado, entre los gobiernos rurales los niveles de coordinación y articulación son muy bajos, pues no se vienen realizando estrategias de desarrollo comunes. Asimismo, no se han podido concretar experiencias de creación e implementación de mancomunidades municipales.
8. Una consecuencia de la dependencia financiera de los gobiernos rurales respecto del gobierno provincial y regional es la instalación de oficinas de enlace, por parte de las municipalidades rurales, en la provincia de Huaral. De esta manera, los alcaldes brillan por su ausencia en sus localidades de origen, lo cual ha contribuido a los bajos niveles de legitimidad que tienen. Por otro lado, la relación horizontal entre las comunidades campesinas y los gobiernos locales no llega a ser del todo inclusiva, democrática y eficiente. En algunos casos, muchas de las autoridades municipales mantienen relaciones de clientelismo con los grupos y comunidades que los apoyan, dejando a un lado a los demás comuneros.
9. Las comunidades campesinas de los distritos rurales de Huaral han ido perdiendo fortaleza interna, como producto de cambios estructurales como el aumento demográfico, la migración y la desaparición de identidades tradicionales. De esta manera, el elemento central que caracteriza a las sociedades rurales es la pérdida de la autoridad; esto es, la legitimidad de ejercer el poder. Estamos ante sociedades sin liderazgos ni élites medianamente constituidas. Por otro lado, se

constata que las comunidades campesinas han perdido poder frente a las municipalidades, pues con el proceso de descentralización de la última década, el interés en estas últimas se ha incrementado significativamente y los recursos se han concentrado en ellas. En suma, las comunidades campesinas terminan sufriendo, al igual que los gobiernos locales, serios problemas de gobernabilidad, lo cual configura un escenario precario para el logro del desarrollo local.

El estudio de los distritos rurales de la provincia de Huaral muestra que estamos ante territorios en los que predomina una gobernabilidad precaria.

Hemos señalado que los factores que influyen sustancialmente en la estabilidad de los gobiernos locales son la participación fiscal de los ciudadanos, la forma de gestionar el territorio por parte de las autoridades, y la capacidad de representación e intermediación que deberían cumplir las organizaciones políticas. No obstante, el factor político de intermediación y representación juega un papel decisivo en la generación de mayores niveles de legitimidad y estabilidad.

Sostenemos que hay un equilibrio de bajo nivel entre, por un lado, las demandas particulares y de corto plazo de la población, y por otro lado, la oferta también particular, inmediatesta y asistencialista de los representantes. Ni los políticos ni los ciudadanos logran romper este equilibrio. Al estar entrapadas las demandas en el corto plazo, la articulación –tanto vertical como horizontal– será cada vez más lejana. Esta presupone haber transformado las demandas muy particulares y específicas en demandas más globales y universales. Sin esta operación política, las posibilidades de cerrar la «doble brecha» estarán condenadas al fracaso o no durarán en el tiempo. Y es ahí donde está fallando la política. El problema no radica, fundamentalmente, en que los políticos no están canalizando fiel y transparentemente las demandas de la población, pues eso supondría que tales demandas ya están establecidas de manera clara y específica. Más bien, se olvida que la función del político pasa por darles contenido a las demandas, instituyendo nuevas identidades políticas y sociales, como producto de los cambios estructurales de la sociedad. De esta manera, la representación política cumple un papel activo en

la construcción de las demandas, y no solo un papel pasivo; esto es, la simple «traducción» de estas.

Durante los últimos años, con los mecanismos de participación y control se ha intentado mejorar la legitimidad y estabilidad del sistema político, recogiendo las «demandas» de la población. Sin embargo, se olvida la profunda fragmentación y conflictividad que atraviesa la sociedad civil en general, y rural en particular. Por otro lado, también se viene poniendo énfasis en fortalecer a los partidos políticos, proponiendo para ello una serie de reformas institucionales como eliminar el voto preferencial, sancionar el transfuguismo, subir la valla de entrada a los partidos, fortalecer la democracia interna, implementar el Congreso bicameral, etcétera. No obstante, la historia demuestra que la formación y consolidación de los partidos pasa, fundamentalmente, por la construcción y activación de un clivaje social –divisiones en torno a las cuales se ordena la sociedad– a partir de un conflicto.

Desde hace unas décadas, vivimos una crisis de representación producto de los profundos cambios políticos y sociales, pero a diferencia del pasado, no existen partidos ni élites sociales que reconstruyan las identidades y generen un nuevo orden social y político. Una posible interpretación de este hecho es que los constantes conflictos actuales pueden ser un síntoma de la creciente búsqueda –siempre fallida– de reconstruir identidades y discursos, y formar nuevas élites. Estamos en un permanente tránsito que no encuentra, todavía, formas democráticas de superar la desigual distribución del poder y el reconocimiento.

Bibliografía

ALCÁNTARA, Manuel

1995 *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

ARBÓS, Xavier y Salvador GINER

1996 *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Editorial Siglo XXI.

ARELLANO, Javier

2011 *¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP, PUCP, Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES

2010 *Propuesta técnico legal de descentralización fiscal*. Lima: USAID Perú ProDescentralización.

BALLÓN, Eduardo

2010a «Calentando motores: elecciones regionales». *Quehacer*, n.º 178, Desco, Lima, pp. 28-33.

2010b «Telegrama sobre las elecciones regionales». *Quehacer* n.º 179, Desco, Lima, pp. 16-19.

BARRENECHEA, Rodrigo

2010 «Elecciones regionales 2010: liderazgos políticos en ciernes». *Argumentos*, año 4, n.º 5, IEP, Lima, pp. 19-26.

CAFIERO, Ana

2001 «Desarrollo humano y gobernabilidad: el rol de los municipios». VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la reforma del Estado y de la administración pública, 5-9 noviembre, Buenos Aires.

CAMOU, Antonio

2001 *Los desafíos de la gobernabilidad*. México D. F.: FLACSO-IISUNAM.

CASTRO-POZO, Hildebrando

2005 *Problemática y propuestas sobre las municipalidades rurales*. Lima: CARE.

COTLER, Julio

1968 «La mecánica de la dominación interna y el cambio social en el Perú». En J. Matos Mar y otros. *Perú problema. Cinco ensayos*. Lima: Moncloa Editores e IEP.

CROZIER Michel J., Samuel P. HUNTINGTON y Joji WATANUKI

1975 *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.

DARGENT, Eduardo

2012 *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.

DEGREGORI, Carlos Iván

2004 *Ilave: desafíos 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: Instituto de Defensa Legal.

DE SOTO, Hernando

1986 *El otro sendero. La revolución informal*. Lima: El Barranco.

DIETZ, Henry y David MYERS

2002 «El proceso del colapso del sistema de partidos: una comparación entre Perú y Venezuela». *Cuadernos del CENDES*, año 19, n.º 50, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 1-33.

DIEZ, Alejandro

1999 «Diversidad, alternativas y ambigüedades. Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural». En V. Ágreda, A. Diez y M. Glave (editores). *Perú: el problema agrario en debate*. SEPIA VII. Lima: SEPIA, Intermediate Technology Development Group (ITDG) y SOS FAIM.

FLISFISCH, Ángel

1989 «Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 51, n.º 3, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., pp. 113-133.

FRANCO, Carlos

1991 *La otra modernidad. Imágenes de la sociedad peruana*. Lima: CEDEP.

FRANCO, Rolando

1994 «Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina». *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, n.º 28-30, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, pp. 129-152.

GODOY, Óscar

2001 «Representación y democracia». *Revista de Ciencia Política*, volumen XXI, n.º 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 18-68.

GOLTE, Jürgen y Norma ADAMS

1987 *Los caballos de Troya de los conquistadores. Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

2003 «Hacia el desarrollo descentralizado local y regional». *Ecuador Debate*, n.º 66, CAAP, Quito, pp. 79-94.

1996 *El ajuste estructural y los campesinos*. Lima: IEP.

GROMPONE, Romeo, Raúl HERNÁNDEZ y Ludwig HUBER

2008 *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad*. Lima: IEP.

GUY, Peters

2003 *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

HEREDIA, Raimundo

2002 «Gobernabilidad: una aproximación teórica». En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 8-11 oct. Lisboa: CLAD.

KENNEY, Charles

2004 «Muerte y renacimiento de un sistema de partidos. Perú 1978-2001». *Elecciones*, volumen 4, ONPE, Lima, pp. 237-291.

KITSCHEL, Herbert and Steve WILKINSON

2007 «Citizen Politician Linkages: an Introduction», in Herbert Kitschelt and Steven I. Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients and Policies*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 149.

LACLAU, Ernesto

2005 *La razón populista*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

LACLAU, Ernesto y Chantal MOUFFE

1987 *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo Veintiuno.

LEVITSKY, Steven

2012 «La política sin políticos». *La República*, Lima, domingo 30 de septiembre.

LEVITSKY, Steven y Maxwell A. CAMERON

2003 «Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru». *Latin American Politics and Society*, vol. 45, n.º 3, pp. 1-33.

MATOS MAR, José

1984 *El desborde popular y la crisis del Estado*. Lima: IEP.

MELÉNDEZ, Carlos

2012 *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2002-2012)*. Lima: Mitin.

2008 «Los mecanismos de representación democrática local: una aproximación desde la estadística electoral». En Javier Torres, Romeo Grompone y Rodrigo Barrenechea. *Las bases del gobierno local*

en el Perú. Territorios, autonomía y representación en municipalidades rurales. Lima: IEP.

- 2007 «Partidos y sistema de partidos en el Perú». En Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez (editores). *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos.* Lima: IDEA.
- 2005 «Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia». En Víctor Vich (editor). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia.* Lima: IEP.

MUÑOZ, Paula

- 2005 *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales.* Lima: SER.
- s/f «Political Marketing Meets Street Politics: An Informational Theory of Electoral Clientelism». Documento inédito.

PAJUELO, Ramón

- 2005 *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: las lecciones del caso Ilave.* Lima: Asociación SER y OXFAM.
- 2009 «No hay ley para nosotros...». *Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso Ilave.* Lima: SER e IEP.

PRATS, Joan

- 2003 «El concepto y el análisis de la gobernabilidad». *Instituciones y Desarrollo* n.º 14-15, IIG, Barcelona, pp. 239-269.
- 2001 «Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico». *Instituciones y Desarrollo*, vol. 10. Barcelona: IIG. pp. 103-148.

QUIJANO, Aníbal

- 1980 *Dominación y cultura. Lo cholo y el conflicto cultural en Perú.* Lima: Mosca Azul.

QUIÑONES, Patricia

- 2011 *Municipalidades distritales rurales del Altiplano. Los nudos de la política local.* Lima: SER.

REMY, María Isabel

- 2010 «Elecciones regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia». *Argumentos*, año 4, n.º 3, julio, IEP, Lima. Disponible en <http://www.revistargumentos.org.pe/facipub/upload/publicaciones/1/368/files/remy_julio10.pdf. ISSN 2076-7722>.
- 2004 «Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la sociedad rural». En Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart (editores). *Perú: el problema agrario en debate-SEPIA X*. Lima: SEPIA.

REVESZ, Bruno

- 2009 «Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local». En Hubert Mazurek (editor). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.

ROJAS, José Carlos

- 2011 *Fiesta y regalo: los vínculos clientelares y la maquinaria política de Chimpum Callao*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

SARTORI, Giovanni

- 1999 «En defensa de la representación política». *Claves de la Razón Práctica*, n.º 91, Progres, Madrid, pp. 2-6.

STOKES, Susan

- 2007 «Political Clientelism». *Handbook of Comparative Politics*, Edited by Carles Boix and Susan Stokes. Oxford: Oxford University Press.

TANAKA, Martín

- 2007 *La participación ciudadana y el sistema representativo*. Lima: PRODES-USAID.
- 2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: IEP.
- 1998 *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: IEP.
- 2010 «Introducción: El Estado, viejo desconocido». En: Martín Tanaka (Ed.), *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.

- TANAKA, Martín y Sofía VERA
2010 «La dinámica neodualista de una democracia sin sistema de partidos: la situación de la democracia en el Perú». *Revista de Ciencia Política*, volumen 30, n.º 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 87-114.
- TORRES, Javier, Romeo GROMPONE y Rodrigo BARRENECHEA
2008 *Las bases del gobierno local en el Perú. Territorios, autonomía y representación en municipalidades rurales*. Lima: IEP.
- VALCÁRCEL CARNERO, Marcel
2011 «Rural clásico, nueva ruralidad y enfoque territorial: el caso peruano». En Flormarina Guardia y Óscar Toro (editores). *Educación rural andina. Capacidades tecnológicas y desafíos territoriales*. Arequipa: Desco y Educación sin Fronteras.
- VERA, Sofía
2010 «Radiografía a la política en las regiones: tendencias a partir de la evidencia de tres procesos electorales (2002, 2006 y 2010)». *Argumentos*, año 4, n.º 5, ONPE, Lima, pp. 10-18.
- VERGARA, Ricardo
2000 «Gobiernos locales en el medio rural». *Socialismo y Participación*, n.º 87, CEDEP, Lima, pp. 81-88.
- WIENER, Elisa
2004 «Municipios, poder y nuevas élites locales. El caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla». En Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart (editores). *Perú: el problema agrario en debate-SEPIA X*. Lima: SEPIA.
2009 «Alcaldes sin poder. El permanente conflicto por la municipalidad de Asillo». En Romeo Grompone y Martín Tanaka (editores). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: IEP.
- WIESNER, Eduardo
1997 «La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local». En Ricardo López (editor). *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*. Santiago de Chile: CEPAL y GTZ.

ZAVALETA, Mauricio

2012 *La competencia política post-Fujimori. Partidos regionales y coaliciones de independientes en los espacios subnacionales peruanos.* Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

Anexos

1. Características socioeconómicas de los distritos rurales de Huaral

Distrito Veintisiete de Noviembre

Mapa 1



Es uno de los 12 distritos que conforman la provincia de Huaral, en el departamento de Lima. El distrito fue creado mediante la Ley 12702, del 18 de enero de 1957. Cuenta con una superficie de 19 427 hectáreas y se encuentra ubicado en la margen derecha del río Chancay. La capital del distrito es el poblado de Cárac, situado a 2511 metros de altitud. El distrito está compuesto por dos comunidades campesinas: Cárac (12 646 hectáreas) y Coto (6781 hectáreas).

a) *Principales indicadores económicos y sociales*

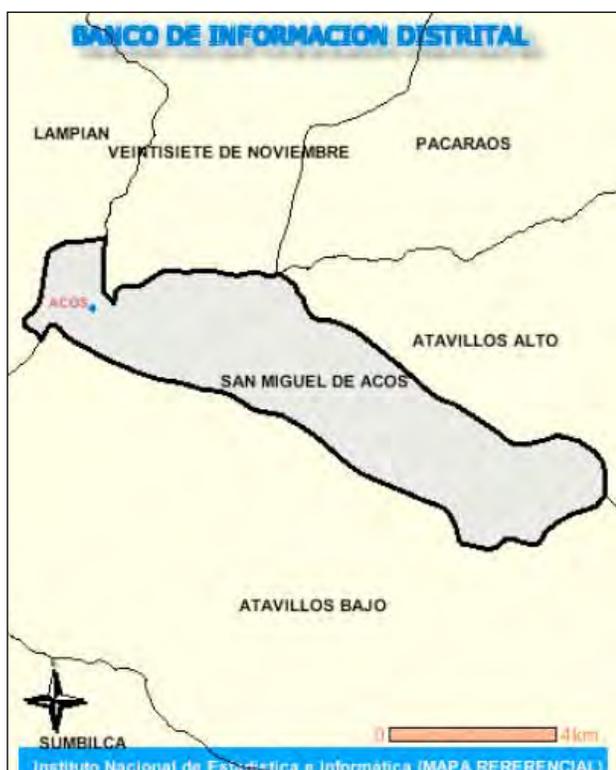
Variable / indicador	Distrito Veintisiete de Noviembre	
	Número	%
POBLACIÓN		
Población censada	544	
Población en viviendas particulares con ocupantes presentes	544	
POBREZA MONETARIA		
Incidencia de pobreza total	179	32,7
Incidencia de pobreza extrema	36	8,1
<i>Indicador de desigualdad</i>		
Coefficiente de Gini		0,3
<i>Gasto per cápita</i>		
Gasto per cápita	260,8	
Gasto per cápita a precios de Lima Metropolitana	428	
POBREZA NO MONETARIA		
<i>Población en hogares por número de necesidades básicas insatisfechas (NBI)</i>		
Con al menos una NBI	422	77,6
Con dos o más NBI	158	29,0
Con una NBI	264	48,5
Con dos NBI	130	23,9
Con tres NBI	28	5,1
Con cuatro NBI	0	0,0
Con cinco NBI	0	0,0
EMPLEO		
PEA ocupada sin seguro de salud	186	90,3
PEA ocupada con trabajo independiente y que tiene como máximo educación secundaria	106	51,5
EDUCACIÓN		
Población en edad escolar (6 a 16 años de edad) que no asiste a la escuela y es analfabeta	2	2,4
<i>Tasa de analfabetismo</i>		
Total	34	8,1
Femenino	29	14,6
SALUD		
Población que no tiene ningún seguro de salud	471	86,6
Población con Seguro Integral de Salud (SIS)	54	9,9
IDENTIDAD		
Población de 0 a 17 años que no tiene partida de nacimiento	1	0,7
Población de 18 y más años de edad que no tiene DNI	42	10,3
Población de 18 y más años de edad que no tiene DNI ni partida de nacimiento	7	1,7

Fuente: INEI-Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Distrito de Acos

El distrito de San Miguel de Acos es uno de los 12 que conforman la provincia de Huaral, ubicada en el departamento de Lima y perteneciente a la región Lima. Fue creado mediante la Ley 12687, del 31 de diciembre de 1956. Cuenta con una superficie de 4816 hectáreas y se encuentra en la margen izquierda del río Chancay. La capital del distrito es la comunidad campesina de Acos, ubicada a 1576 metros de altitud. El distrito está compuesto por tres comunidades campesinas: Acos (2139 hectáreas), San Juan (1263 hectáreas) y Huascoy (1304 hectáreas).

Mapa 2



a) *Principales indicadores económicos y sociales*

Variable / indicador	Distrito de Acos	
	Número	%
POBLACIÓN		
Población censada	754	
Población en viviendas particulares con ocupantes presentes	705	
POBREZA MONETARIA		
Incidencia de pobreza total	224	29,6
Incidencia de pobreza extrema	44	7,1
<i>Indicadores de intensidad de la pobreza</i>		
Brecha de pobreza total		6,1
Severidad de pobreza total		1,8
<i>Indicador de desigualdad</i>		
Coefficiente de Gini		0,3
POBREZA NO MONETARIA		
<i>Población en hogares por número de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)</i>		
Con al menos una NBI	439	62,3
Con 2 o mas NBI	70	9,9
Con una NBI	369	52,3
Con dos NBI	58	8,2
Con tres NBI	12	1,7
Con cuatro NBI	0	0,0
Con cinco NBI	0	0,0
EMPLEO		
PEA ocupada sin seguro de salud	300	78,1
PEA ocupada con trabajo independiente y que tiene a lo más educación secundaria	137	35,7
EDUCACIÓN		
Población en edad escolar (6 a 16 años) que no asiste a la escuela y es analfabeta	0	0,0
<i>Tasa de analfabetismo</i>		
Total	21	3,6
Femenino	14	5,3
SALUD		
Población que no tiene ningún seguro de salud	581	77,1
Población con Seguro Integral de Salud (SIS)	59	7,8
IDENTIDAD		
Población de 0 a 17 años de edad que no tiene partida de nacimiento	0	0,0
Población de 18 a más años de edad que no tiene DNI	26	4,7
Población de 18 y más años que no tiene DNI ni partida de nacimiento	1	0,2

Fuente: INEI - Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda

Distrito de Pacaraos

Pacaraos se encuentra en la provincia de Huaral, ubicada en el departamento de Lima, perteneciente a la región Lima provincias. Este distrito, con una superficie de 24 404 hectáreas, está ubicado en la margen derecha del río Chancay, siguiendo por un ramal que parte de la carretera Huaral-Acos-Antajirca. Su capital es la comunidad campesina de Pacaraos, situada a una altitud de 3396 metros. El distrito está compuesto por cuatro comunidades campesinas: Pacaraos (16 746 hectáreas), Ravira (1610 hectáreas), Vichaycocha (5026 hectáreas) y Viscas (6000 hectáreas).

Mapa 3



a) *Principales indicadores económicos y sociales*

Variable / indicador	Distrito de Pacaraos	
	Número	%
POBLACIÓN		
Población censada	747	
Población en viviendas particulares con ocupantes presentes	690	
POBREZA MONETARIA		
Incidencia de pobreza total	253	33,7
Incidencia de pobreza extrema	43	7,1
<i>Indicadores de intensidad de la pobreza</i>		
Brecha de pobreza total		7,3
Severidad de pobreza total		2,3
<i>Indicador de desigualdad</i>		
Coefficiente de Gini		0,3
POBREZA NO MONETARIA		
<i>Población en hogares por número de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)</i>		
Con al menos una NBI	575	83,3
Con 2 o mas NBI	159	23,0
Con una NBI	416	60,3
Con dos NBI	132	19,1
Con tres NBI	21	3,0
Con cuatro NBI	6	0,9
Con cinco NBI	0	0,0
EMPLEO		
PEA ocupada sin seguro de salud	242	80,9
PEA ocupada con trabajo independiente y que tienen a lo más educación secundaria	76	25,4
EDUCACIÓN		
Población en edad escolar (6 a 16 años) que no asiste a la escuela y es analfabeta	6	4,2
<i>Tasa de analfabetismo</i>		
Total	27	4,7
Femenino	19	6,9
SALUD		
Población que no tiene ningún seguro de salud	614	82,2
Población con Seguro Integral de Salud (SIS)	53	7,1
IDENTIDAD		
Población de 0 a 17 años de edad que no tiene partida de nacimiento	1	0,5
Población de 18 a más años de edad que no tiene DNI	39	7,2
Población de 18 y más años que no tiene DNI ni partida de nacimiento	3	0,6

Fuente: INEI - Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda

Distrito de Lampián

El distrito de Lampián conforma la provincia de Huaral, ubicada en el departamento de Lima, perteneciente a la región Lima provincias. Este distrito, que tiene una superficie de 14 497 hectáreas, se ubica sobre la margen derecha del río Tingo –cuyas aguas alimentan al río Chancay–, dominada por los cerros Tapu y Coran. Su capital es la comunidad campesina de Lampián, ubicada a 2450 metros de altitud. El distrito está compuesto por dos comunidades campesinas: Lampián (10 675 hectáreas) y Canchapilca (3822 hectáreas).

Mapa 4



a) *Principales indicadores económicos y sociales*

Variable / indicador	Distrito de Lampián	
	Número	%
POBLACIÓN		
Población censada	519	
Población en viviendas particulares con ocupantes presentes	519	
POBREZA MONETARIA		
Incidencia de pobreza total	211	40,4
Incidencia de pobreza extrema	37	8,7
<i>Indicadores de intensidad de la pobreza</i>		
Brecha de pobreza total		9,4
Severidad de pobreza total		3,1
<i>Indicador de desigualdad</i>		
Coefficiente de Gini		0,3
POBREZA NO MONETARIA		
<i>Población en hogares por número de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)</i>		
Con al menos una NBI	357	68,8
Con 2 o más NBI	95	18,3
Con una NBI	262	50,5
Con dos NBI	85	16,4
Con tres NBI	10	1,9
Con cuatro NBI	0	0,0
Con cinco NBI	0	0,0
EMPLEO		
PEA ocupada sin seguro de salud	249	90,9
PEA ocupada con trabajo independiente y que tiene a lo más educación secundaria	162	59,1
EDUCACIÓN		
Población en edad escolar (6 a 16 años) que no asiste a la escuela y es analfabeta	1	1,6
<i>Tasa de analfabetismo</i>		
Total	16	3,8
Femenino	11	5,6
SALUD		
Población que no tiene ningún seguro de salud	431	83,0
Población con Seguro Integral de Salud (SIS)	52	10,0
IDENTIDAD		
Población de 0 a 17 años de edad que no tiene partida de nacimiento	0	0,0
Población de 18 a más años de edad que no tiene DNI	14	3,5
Población de 18 y más años que no tiene DNI ni partida de nacimiento	4	1,0

Fuente: INEI - Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda

2. Estructura de los gastos de los gobiernos locales rurales-Huaral

Distrito Veintisiete de Noviembre

	En miles de soles				Estructura porcentual (%)			
	2009	2010	2011	Promedio	2009	2010	2011	Promedio
Gasto corriente	262 131	282 430	303 522	282 694	34,1	37,3	32,6	34,6
Personal y obligaciones sociales	61 236	36 158	40 278	45 891	8,0	4,8	4,3	5,7
Pensiones y otras prestaciones sociales	6485	6483	21 648	11 539	0,8	0,9	2,3	1,3
Bienes y servicios	183 487	239 789	237 273	220 183	23,9	31,7	25,5	27,0
Donaciones y transferencias	4323	0	4323	2882	0,6	0	0,5	0,3
Otros gastos	6600	0	0	2200	0,9	0	0,0	0,3
Gasto de capital	506 966	475 005	628 348	536 773	65,9	62,7	67,4	65,4
Inversiones	506 966	475 005	628 348	536 773	65,9	62,7	67,4	65,4
Total	769 098	757 434	931 870	819 467	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MEF.

Elaboración propia.

Distrito de Acos

	En miles de soles				Estructura porcentual (%)			
	2009	2010	2011	Promedio	2009	2010	2011	Promedio
Gasto corriente	210 111	211 545	210 457	210 704	15,7	25,1	26,6	22,4
Personal y obligaciones sociales	60 498	53 082	50 693	54 758	4,5	6,3	6,4	5,7
Pensiones y otras prestaciones sociales	15 356	12 699	7121	11 725	1,1	1,5	0,9	1,2
Bienes y servicios	130 107	145 764	146 851	140 907	9,7	17,3	18,5	15,2
Donaciones y transferencias	0	0	371	124	0	0	0	0
Otros gastos	4150	0	5421	3190	0,3	0	0,7	0,3
Gasto de capital	1 129 029	631 617	582 031	780 892	84,3	74,9	73,4	77,6
Inversiones	1 129 029	631 617	582 031	780 892	84,3	74,9	73,4	77,6
Total	1 339 141	843 163	792 487	991 597	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MEF.

Elaboración propia.

Distrito de Lampián

	En miles de soles				Estructura porcentual (%)			
	2009	2010	2011	Promedio	2009	2010	2011	Promedio
Gasto corriente	176 718	240 666	211 808	209 731	33,0	30,8	24,8	29,5
Personal y obligaciones sociales	45 332	45 439	40 020	43 597	8,5	5,8	4,7	6,3
Pensiones y otras prestaciones sociales	6 232	8808	5190	6743	1,2	1,1	0,6	1,0
Bienes y servicios	125 154	165 923	161 115	150 731	23,4	21,2	18,9	21,2
Donaciones y transferencias	0	5832	5483	3772	0	0,7	0,6	0,5
Otros gastos	0	14 664	0	4888	0	1,9	0	0,6
Gasto de capital	359 245	503 925	640 623	501 264	67,0	64,4	75,2	68,9
Inversiones	359 245	503 925	640 623	501 264	67,0	64,4	75,2	68,9
Servicio de la deuda	0	37 786	0	12 595	0	4,8	0	1,6
Total	535 963	782 377	852 431	723 590	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MEF.

Elaboración propia.

Distrito de Pacaraos

	En miles de soles				Estructura porcentual (%)			
	2009	2010	2011	Promedio	2009	2010	2011	Promedio
Gasto corriente	265 749	224 065	332 055	273 956	36,5	32,9	27,4	32,3
Personal y obligaciones sociales	48 515	48 422	54 489	50 475	6,7	7,1	4,5	6,1
Pensiones y otras prestaciones sociales	24 796	27 201	20 101	24 033	3,4	4,0	1,7	3,0
Bienes y servicios	170 927	148442	238 204	185 858	23,5	21,8	19,7	21,7
Donaciones y transferencias	19 261	0	19 261	12 841	2,6	0	1,6	1,4
Otros gastos	2250	0	0	750	0,3	0	0	0,1
Gasto de capital	462 413	456 043	878 734	599 063	63,5	67,1	72,6	67,7
Inversiones	462 413	456 043	878 734	599 063	63,5	67,1	72,6	67,7
Total	728 161	680 108	1 210 789	873 019	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MEF.

Elaboración propia.

3. Lista de entrevistados

Nombre	Institución	Cargo
Amadeo Melchor	Municipalidad Distrital (MD) Lampián	Alcalde
Rosa Santos	MD Lampián	Trabajadora de Rentas
Rosa Carrasco	MD Lampián	Regidora
Victoria Guzmán	MD Lampián	Regidora
Alcides León	Comunidad campesina (CC) de Lampián	Comunero
Pedro Olivares	CC de Canchopilca-Lampián	Comunero
Teodoro Fernández	CC de Lampián	Comunero
Sra. Valverde	CC de Lampián	Comunera
Hermías Ascasibar	MD Veintisiete de Noviembre	Secretario
Hugo Bardales	MD Veintisiete de Noviembre	Trabajador de Rentas
Gonzalo Medrano	CC de Coto-Veintisiete de Noviembre	Comunero
Hugo Rojas	CC de Coto	Comunero
Elena Medrano	CC de Coto	Comunera
Leoncio Espinoza	MD de Acos	Alcalde
Cecilia Jiménez	MD de Acos	Regidora
Enrique Oriundo de la Cruz	MD de Acos	Regidor
Sony Bueno	MD de Acos	Regidor
Héctor Quiroz	CC de Acos	Comunero
Arturo Sarmiento	MD de Pacaraos	Alcalde
José Francisco Pastrana	MD de Pacaraos	Regidor
Dionisia Jurado	CC de Ravira - Pacaraos	Comunera
Leonardo Muñoz	CC de Ravira	Comunero
Fabián Minaya	CC de Ravira	Tesorero
Lino Carhuachín	CC de Pacaraos	Vicepresidente
Osmar Pacheco	CC de Pacaraos	Tesorero
Matilda Padilla	CC de Pacaraos	Comunera