



# DESCENTRALIZACIÓN

## Cómo ha funcionado la democracia descentralizada



### Cómo ha funcionado la democracia descentralizada. Elecciones y Participación ciudadana

La descentralización coincidió con el fin del gobierno de Alberto Fujimori, por lo que la reforma descentralista se vio teñida de un espíritu democratizador que elevó las expectativas. En crisis el sistema de partidos políticos, las elecciones regionales debían obligarlos a enraizarse en el Perú profundo. Procesos electorales regionales continuos permitirían en principio proyectar, generando un paso intermedio entre el nivel municipal, que venía de atrás, y el distante nivel nacional, nuevos liderazgos desde los territorios del Perú. Los propios partidos, que eran desde hace una década parte de un proceso

de descomposición, alimentaron las expectativas de descentralización entre la población, acaso como una oportunidad de recuperar algo de terreno a través de la explotación de esta "demanda". Pero sin mucha convicción descentralista, le cortaron capacidades de decisión y cambio.

### Las elecciones regionales

De las regiones no llegó la renovación de la política nacional. Tras 20 años de procesos electoral y varias reformas, se han convertido más bien en otro espacio de expresión de liderazgos personalizados. En las regiones, personalidades locales (o quienes tienen la pretensión

de serlo) acompañados de sus entornos, compiten por lograr ser gobernadores o alcaldes. Estos liderazgos tienen más éxito si forman organizaciones políticas regionales: con excepción de la primera elección regional, la de 2002, en que los partidos políticos nacionales ganaron en diversas regiones, desde la elección de 2006 son movimientos regionales los que logran la mayoría de las regiones.

Esta personalización de la política regional, y municipal también, se asociaría a dos elementos. El primero, el hecho de que, prácticamente, no hay discrepancias ideológicas, políticas o programáticas entre las múltiples organizaciones en competencia; éstas no se ubican en ejes reguladores del debate público porque prácticamente no hay claras opciones alternativas al modelo predominante desde 1990. Hay eventualmente un voto de protesta de los que no sienten que están incluidos, pero quienes se presentan como opciones más radicales, no tienen propuestas diferenciadas para ocupar gobiernos regionales de los que se espera que solo paguen las planillas y construyan obras de infraestructura. No hay espacio en las elecciones regionales para discrepancias ideológicas. El segundo elemento es que en las regiones se han debilitado las organizaciones sociales; la densidad social es mínima y no hay vínculos entre las organizaciones políticas en competencia y grandes intereses públicos (sobre todo públicos) identificables<sup>1</sup>. Diferentes apelaciones, territoriales o étnicas, o historias personales o familiares de antiguas identidades ideológicas pueden ser evocadas por candidatos para diferenciarse, así como ingentes gastos de campaña. Pero no comportan rasgos sólidos programáticos.

**Estas organizaciones políticas regionales que, sin referentes ideológicos o programáticos ganan elecciones regionales, tienen una alta mortalidad. Cuando el líder gana una elección los militantes o acompañantes tienen entonces y solo entonces la posibilidad de entrar a trabajar en la administración o ganar contratos con ella. Solo entonces, porque muy pocas veces los gobernadores son reelegidos y, desde 2015, ya no es posible la reelección inmediata. Por todo ello, no se han consolidado movimientos consistentes.**



Otro rasgo es su número; alto y creciente. En las primeras elecciones regionales, de 2002, compitieron 225 organizaciones políticas, entre regionales y nacionales; en las elecciones de 2018 compitieron 368 organizaciones<sup>2</sup>. Así, el escenario electoral regional se caracteriza por su alta fragmentación. Esta fragmentación de la competencia electoral se asocia a otra, esta vez al interior de las regiones: las organizaciones políticas que ganan en las regiones no necesariamente ganan en las provincias y en los distritos, aunque esto tiene matices. Un estudio muestra que hay una mayor agregación del voto cuando quienes ganan son movimientos regionales; cuando ganan partidos políticos, este enraizamiento territorial cae más. En las primeras elecciones (2006 o hasta 2010) algunas organizaciones políticas regionales parecían consolidarse, estabilizarse y enraizarse hacia el interior. Este proceso parece haberse detenido. Los crecientes recursos presupuestales y la libertad para disponer su destino, así como la evidencia de que bastan relaciones con lobistas y vínculos con los ministerios, más que las coordinaciones territoriales, así como la evidencia de impunidad, colaboran a afirmar la personalización de la política regional y local y la precariedad de las organizaciones.

1 El análisis comparativo de la fragilidad del debate político regional en el Perú en relación, por ejemplo, a Bolivia, lo realizó Alberto Vergara; es de su texto que tomamos las ideas presentadas.

2 En 2002, compitieron en promedio de 9 organizaciones por región. En 2018, el promedio fue de 15

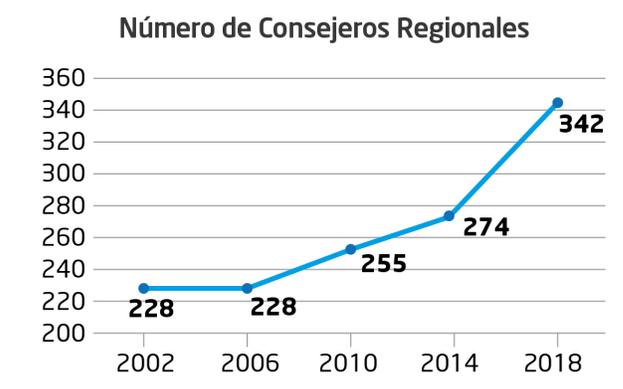


Pero fragmentación también hacia el nivel nacional: quienes ganan en las regiones tienen muy pocos vínculos orgánicos (incluso cuando se trata partidos nacionales) con la representación nacional en el Congreso, a pesar de que los congresistas se eligen por distrito electoral departamental al igual que los gobernadores. Las relaciones eventualmente pueden ser de paisanaje. Algo similar ocurre en la relación entre los líderes y movimientos regionales con el gobierno central, quienes prácticamente no tienen vínculos, salvo en casos muy concretos, como lo sucedido durante el gobierno de Martín Vizcarra, un presidente sin organización política de respaldo en el Congreso buscó reforzar su posición a través del apoyo de gobernadores regionales y alcaldes. Eventualmente, asistimos a un proceso semejante con el presidente Castillo. La ausencia de vínculos orgánicos entre liderazgos regionales y nacionales lleva a los primeros a construir vínculos ocasionales directos con funcionarios de ministerios o con congresistas de diversas bancadas, sobre todo a la hora de la distribución del presupuesto y gastos para obras públicas.

Pero siendo alta la fragmentación, lo que se ha mostrado en las elecciones regionales es que la competitividad, definida como la distancia entre el que ocupa el primero y el segundo lugar es alta. En muchas regiones y distritos (en menor medida a nivel provincial), a pesar de la fragmentación en más de una decena de organizaciones compitiendo, las elecciones parecen, al final, una competencia entre dos. Es decir, pareciera que, dentro del ámbito subnacional, a pesar de la enorme variedad y precariedad de opciones disponibles, existen siempre personas u organizaciones con mucho mayor arrastre y recursos para poder ganar puestos de poder. La alta fragmentación y alta competitividad se han

fijado institucionalmente en lo que desde las elecciones de 2010 es la organización de una segunda vuelta electoral regional cuando ningún candidato supera el 30% de votos. En 2010 hubo 10 regiones con segunda vuelta; en 2014 fueron 14 y en 2018 se realizó una segunda vuelta en 15 regiones.

¿Qué se elige? Un Gobernador y Vice Gobernador, pero además un Consejo Regional, que ha tenido cambios desde 2009. En principio, el Consejo estaba formado por un consejero por provincia (cualquiera fuera la población de cada una), con un mínimo de 7: sólo las regiones con menos de 7 provincias tenían más de un consejero. Este aumento de consejeros por provincia lo otorga el JNE en función al peso poblacional; un orden de prelación de candidatos / provincias en cada lista, y no el número de votos en la provincia establecía originalmente quién representaba la provincia en el Consejo. En ese marco, el Gobernador tenía, como en las municipalidades, el premio de mayoría. En 2009, junto con la segunda vuelta, se establece el distrito electoral provincial para la elección de los Consejos Regionales lo que abre la posibilidad de que Gobernadores no tengan mayoría. En las provincias con un solo representante, la elección es uninominal; en las demás se establece por cifra repartidora. Pero en 2010 también se establece la cuota indígena por lo que, con cierta discrecionalidad, el JNE incrementa el número de representantes de las provincias con mayor población indígena<sup>3</sup> (aunque quienes entren al consejo por esas provincias no sean indígenas: es siempre una representación territorial). En 2014 y 2018, además, el JNE ha elevado el número de representantes de las capitales regionales o las provincias con mayor población. El gráfico siguiente muestra los crecientes aumentos de Consejeros por cuota indígena o consideraciones poblacionales.



3 En la resolución que establece el número de consejeros provinciales de las elecciones 2022, el JNE ha otorgado a la provincia de Chincha, en Ica, 2 consejeros representantes de la cuota indígena. Sorprendente.



¿Qué ha cambiado con estas modificaciones? No mucho. Las elecciones se vuelven más complejas. Un dato interesante es que los votantes cruzan voto (el voto por su representante provincial, en este alto nivel de personalización, es con frecuencia por una lista diferente a la del Gobernador). Pero la complejidad del acto electoral no se asocia a una mayor complejidad en el cargo. Los Consejeros Regionales tienen muy poca visibilidad (no han generado liderazgos políticos). Son frecuentemente cooptados por los gobernadores por diversos mecanismos (obras para sus provincias, puestos de trabajo, viajes, etc.), o, si logran asociarse en mayoría de oposición, pueden vacarlo. Su actividad normativa es muy escasa: las políticas y los programas más importantes son nacionales; los presupuestos operativos vienen armados desde el MEF por pliegos y Unidades Ejecutoras (en regiones existen más de 500 Unidades Ejecutoras). No hay demasiadas decisiones que tomar, salvo la parte previsible y no de continuidad del Presupuesto de Inversiones.

### Y la Participación Ciudadana.

El montaje institucional de la descentralización confiaba en que las y los ciudadanos, participando en Consejos de Coordinación Local o Regional (CCL y CCR), en Presupuestos Participativos y en otros mecanismos que se abrieran (consejos sectoriales y de competitividad en las regiones, por ejemplo) orientarían los gobiernos regionales y locales y sus crecientes recursos económicos, hacia objetivos comunes de desarrollo. Una idea de comunitarismo (la sociedad reunida podía concertar el bien común), de nueva democracia en un país con un sistema de partidos políticos en crisis, animaba el inicio de la descentralización.

Pero además se presuponía que ciudadanas y ciudadanos corregirían comportamientos erráticos de sus autoridades electas pues tenían en sus manos el mecanismo de participación más fuerte: la revocatoria. En uso de este derecho, desde 1997, han sido revocadas 1,827 autoridades, todas de gobiernos locales.

Pero fuera de este ejercicio de censura<sup>4</sup> los demás mecanismos, para funcionar, tienen supuestos que no siempre se cumplen. El primero, es que la población está organizada y son sus representantes, que portarían un mandato colectivo, los que participan en los CCR o CCL cuya función principal es aprobar el Plan de Desarrollo Concertado, y en los Presupuestos Participativos. Ese supuesto es muy frágil dado que las organizaciones "representativas" son débiles. Lo que se encuentra con frecuencia son pequeños grupos de interés con agendas muy acotadas y no negociables. Incluso, en algunos casos, los propios dirigentes de organizaciones, que antes "negociaban" las obras directamente con el alcalde, se distancian de estos procesos de alta publicidad.

El segundo supuesto, es que las autoridades cuentan con aparatos políticos u operadores que les permiten organizar procesos territorialmente muy complejos. En ausencia de ellos, y de la baja representatividad de las organizaciones sociales locales o regionales, hay riesgos de particularismo e incluso de perder legitimidad: si los procesos no están bien organizados y las organizaciones no llevan propuestas elaboradas desde sus bases, las decisiones de un alcalde de asignación de presupuestos pueden ser fallidas. Con frecuencia, los alcaldes han hecho poco caso de los acuerdos de Presupuestos Participativos y nula utilización de los Planes de Desarrollo Concertados.



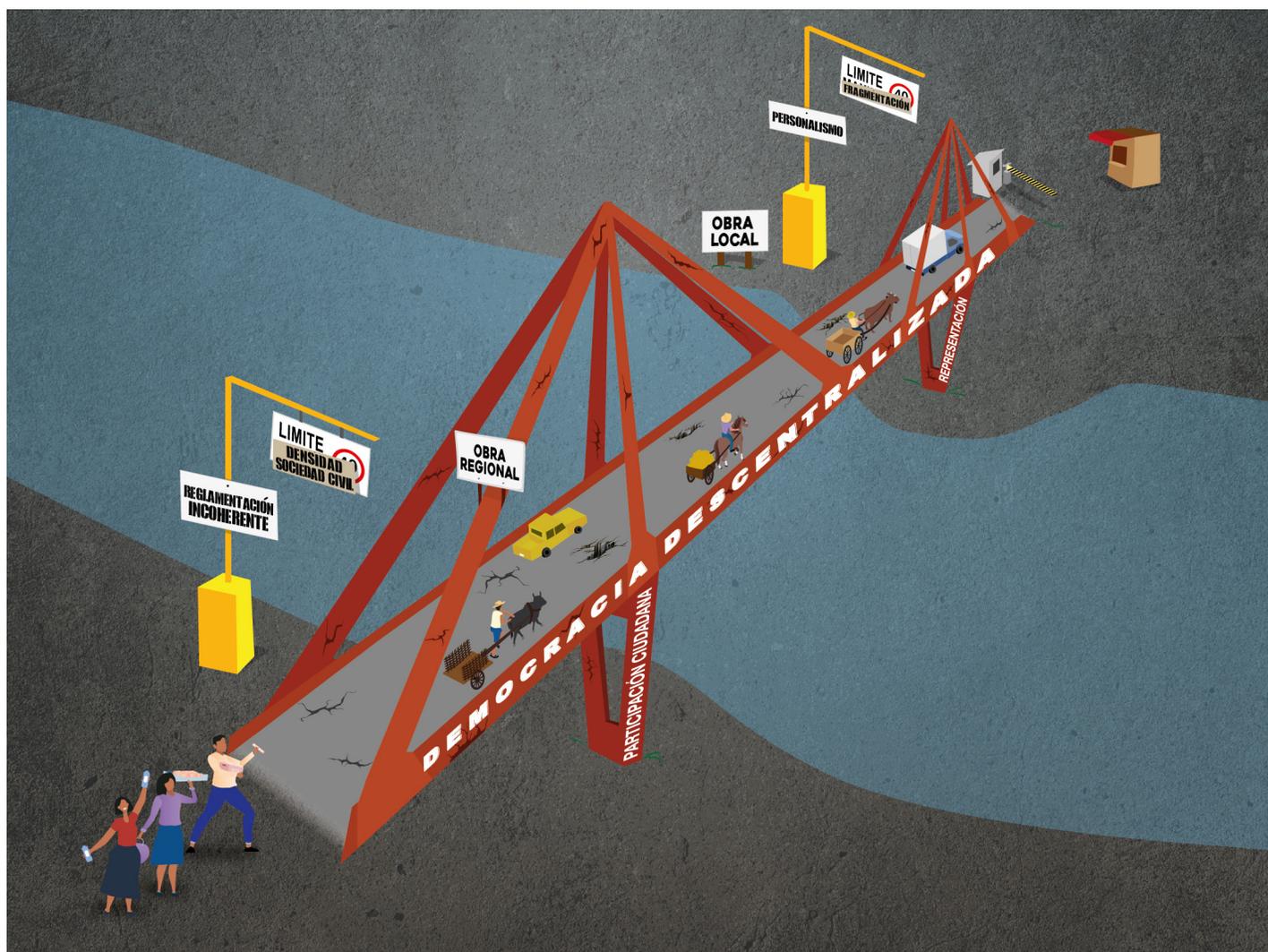
4 Que se ha desincentivado desde 2015.

El tercer supuesto es que mientras más reglamentarista es la norma de participación, mejor organizados serán los procesos. La ley de Presupuesto Participativos, así como los Instructivos del MEF para ellos, detallan minuciosamente las etapas, aunque olvidan normar lo que es más importante: qué hacer con los acuerdos de tan minucioso proceso. Todos los mecanismos de participación ciudadana son deliberativos y, simultáneamente, las autoridades tienen discrecionalidad absoluta para cumplir o no sus "recomendaciones".

**Ante la diversidad de situaciones locales, con cerca de 2,000 órganos de gobierno descentralizados diferentes, pero formalmente homogenizados en sus procedimientos, la participación ciudadana colabora muy poco a ordenar los procesos de planeamiento e inversión.**

Y, sin embargo, cuando menos hasta antes de la pandemia del COVID, representantes de pequeñas organizaciones, particularmente en las municipalidades distritales, siguen participando en los Presupuestos Participativo, que son el único espacio donde tienen la oportunidad de expresar sus carencias. Así, su vigencia se mantiene porque, con más o menos "suerte", pueblos rurales lograrán incorporar en la "agenda de su alcalde" alguna obra necesaria. Se trata de un mecanismo de "candado y apertura": se abre el espacio para que la población no busque en el conflicto, otras vías de respuesta.

La descentralización no ha logrado gestionar los territorios rurales: pequeñas municipalidades distritales con cientos de centros poblados no tienen forma de ordenar las demandas. La Participación Ciudadana tampoco "corrige" esta deficiencia de gestión, pero abre la expectativa en la población de lograr algún beneficio.



## Bibliografía

- ARAGON, Jorge. Política electoral subnacional en el Perú: fragmentación, competitividad y concentración regional, provincial y distrital entre el 2002 y 2010. En Cátedra Arequipa. Segunda sesión. "Partidos políticos y movimientos regionales". Lima: Instituto Gobierno y Desarrollo Humano, 2014
- HUBER, Ludwig. Representación indígena en tres municipalidades peruanas. En Varios autores, Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad, Lima: IEP, 2008
- INCIO, José Luis y GIL, Rodrigo. Enraizamiento electoral en ámbitos subnacionales. Análisis de las organizaciones político-electorales peruanas (1963-2014). En Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 25 N°1. Montevideo: 2016
- GROMPONE, Romeo y BARRENECHEA, Rodrigo. Consejos municipales en ámbitos rurales. Gestión municipal y agenda de reformas. En Varios autores, Las bases del gobierno local en el Perú: territorio y representación en municipalidades rurales, Lima: IEP, 2008
- MUÑOZ, Paula. "Clientelismo de campaña, obrismo y corrupción: Baja accountability democrática en Perú". En ARAGÓN, Jorge (ed), Participación, competencia y representación política. Contribuciones al debate. Lima: JNE, IEP, 2016
- REMY, María Isabel. Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Lima: IEP, 2005
- REMY, María Isabel. "La participación y representación política desde las regiones". En ARAGÓN, Jorge (ed), Participación, competencia y representación política. Contribuciones al debate. Lima: JNE, IEP, 2016
- VERGARA, Alberto. United by Discord, Divided by Consensus: National and Sub-national Articulation in Bolivia and Peru, 2000-2010. En Journal of Politics in Latin America. Institute of Latin American Studies and Hamburg University Press, 2011
- ZÁRATE, Patricia. La democracia lejos de Lima: descentralización y política en el departamento de San Martín. Colección Mínima, Lima: IEP, 2003.

## ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2022

La descentralización: entre la expectativa y el desencanto

### Grupo de trabajo de Descentralización

Coordinadora: María Isabel Remy

Ricardo Cuenca  
Rodrigo Gil  
Romeo Grompone  
Diego Sánchez

Horacio Urteaga 694,  
Jesús María  
Lima - Perú  
(51-1) 200-8500

<https://iep.org.pe/>

