



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado

Facultad de Ciencias Sociales

Unidad de Posgrado

Calidad democrática y rendición de cuentas del gobierno municipal de Luis Castañeda Lossio (2015-2018)

TESIS

Para optar el Grado Académico de Magíster en Sociología con
mención en Estudios Políticos

AUTOR

Johel Miguel POZO TINOCO

ASESOR

Dr. Osmar Alberto GONZALES ALVARADO

Lima, Perú

2023



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Pozo, J. (2023). *Calidad democrática y rendición de cuentas del gobierno municipal de Luis Castañeda Lossio (2015-2018)*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Johel Miguel Pozo Tinoco
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	42789722
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0001-7695-401X
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Omar Alberto Gonzales Alvarado
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	06408494
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-4749-1460
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Carmen Aurora Marcela Vildoso Chirinos
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	07247484
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Gustavo Ricardo Pastor Torres
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	10802755
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Félix Grández Moreno
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06753976

Datos de investigación	
Línea de investigación	A.4.5.2. Sociedad civil y democracia.
Grupo de investigación	No aplica.
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Latitud: -12.04318 Longitud: -77.02824
Año o rango de años en que se realizó la investigación	Enero 2017 - octubre 2020
URL de disciplinas OCDE	Sociología https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.04.01



Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE POSGRADO

ACTA DE SUSTENTACIÓN

En Lima, a los seis días del mes de junio del año dos mil veintitrés, mediante sustentación presencial a cargo de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, a horas 10:00 a.m., bajo la presidencia de la Mg. Carmen Aurora Marcela Vildoso Chirinos y con la concurrencia de los demás miembros del Jurado de Tesis, se inició la ceremonia invitando al graduando, **Pozo Tinoco, Johel Miguel**, para que hiciera la exposición de la Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Sociología con mención en Estudios Políticos. Siendo el trabajo titulado:

«Calidad democrática y rendición de cuentas del gobierno municipal de Luis Castañeda Lossio (2015-2018)»

A continuación, fue sometido a las objeciones por parte del Jurado. Terminando esta prueba y, verificada la votación, se consignó la calificación correspondiente a:

A - Excelente - 19

Por tanto, el Jurado, de acuerdo al Reglamento de Grados y Títulos, acordó recomendar a la Facultad de Ciencias Sociales para que proponga que la Universidad Nacional Mayor de San Marcos otorgue el Grado Académico de **Magíster en Sociología con mención en Estudios Políticos** al Bachiller **Pozo Tinoco, Johel Miguel**. Siendo las _____, y para constancia se dispuso se extendiera la presente Acta:

Mg. Carmen Aurora Marcela Vildoso
Chirinos

PRESIDENTA

Dr. Félix Grández Moreno

MIEMBRO



Dr. Gustavo Ricardo Pastor Torres

MIEMBRO

Dr. Osmar Alberto Gonzales
Alvarado

ASESOR

Dr. JORGE ELÍAS TERCERO SILVA SIFUENTES
Director



Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE POSGRADO

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

C. U., 14 de julio del 2022

INFORME DE EVALUACIÓN DE ORIGINALIDAD

Operador del programa informático de similitudes:	GARCIA CASTILLO, Alicia
Documento evaluado:	TESIS PARA POSGRADO. TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN ESTUDIOS POLÍTICOS.
Título:	“Calidad democrática y rendición de cuentas del gobierno municipal de Luis Castañeda Lossio (2015- 2018)”.
Autor del Documento:	POZO TINOCO, Johel Miguel
Fecha de recepción del documento:	13-07-2022
Fecha de aplicación del programa informático de similitudes:	14-07-2022
Software utilizado:	TURNITIN
Configuración del programa detector de similitudes:	<ul style="list-style-type: none">• Exclusión de textos entrecomillados• Exclusión de bibliografía• Exclusión de cadenas sintácticas (40 palabras)
Porcentaje de similitudes según programa detector de similitudes:	5 %, cinco por ciento de índice de similitud.
Fuentes originales de las similitudes encontradas:	<ul style="list-style-type: none">• 5 % Fuentes de internet• 2 % Publicaciones• 1 % Trabajos del estudiante
Observaciones:	Sin observaciones
Calificación de originalidad:	Documento cumple criterios de originalidad, sin observaciones.
Fecha de informe:	14-07-2022



Firmado digitalmente por SILVA SIFUENTES Jorge Elias Tercero FAU
2014809282 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14.07.2022 17:19:27 -05:00

Dr. JORGE ELÍAS TERCERO SILVA SIFUENTES
DIRECTOR

DEDICATORIA

*A mis padres, Juana y Saturnino.
Quienes siempre me dieron la confianza
el amor y la paciencia.
Con quienes aprendí
que el fruto del trabajo
es el mejor alimento
para el espíritu.*

AGRADECIMIENTOS

Mi más profunda gratitud a mi Alma Mater, lugar donde se cobijaron mis más íntimas amistades. Lugar donde conocí también a grandes colegas y maestros entrañables a quienes siempre les tendré mi gratitud y afecto. Son tantas personas a las que debo mi formación, y aunque algunos ya no se encuentran presentes, sé que estarían contentos de leer un trabajo académico culminado.

Quisiera agradecer a Juan Hidalgo por el ánimo y por los años que vamos madurando algunas ideas y propuestas, muchas de ellas expuestas en algunas líneas de este trabajo. A Victor Aguirre y Margui Peña, quienes contribuyeron con algunas fuentes importantes. A Osmar Gonzales quien confió en mí en todo momento y a quien le debo la curiosidad por ir más allá de los conceptos. A Emilia por darme ánimos para no perder la paciencia. Un agradecimiento también a Carlos Raez quien revisó una versión preliminar y tuvo opiniones acertadas para mejorar la redacción. Quiero reconocer los aportes de Mario Portocarrero Quintana (Q.E.P.D.), con quien tuve el gusto de discutir algunos aspectos teóricos que derivaron en algunas secciones de esta tesis y otros artículos.

Presentar una tesis implica defender los postulados con uñas y dientes, pero también significa mantener un espíritu autocrítico para aceptar refutaciones y convertirlas en nuevas líneas de desarrollo intelectual. Nos debemos al mundo académico del que tomamos aportes valiosos y esperamos convertir nuestras ideas en insumos para las próximas generaciones. Esta es nuestra razón de ser, el sentido de nuestra existencia.

ÍNDICE

RESUMEN	1
ABSTRACT	2
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	5
1.1 El contexto global de la democracia en Sudamérica	6
1.2 El contexto nacional de la democracia	9
1.3 De la democracia procedimental a la democracia sustantiva.....	14
1.4 Planteamiento del tema	17
1.5 Hipótesis general.....	21
1.6 Hipótesis secundaria.....	21
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO	22
2.1 <i>Accountability</i> horizontal.	23
2.2 <i>Accountability</i> societal.....	27
2.3 Calidad democrática.....	31
2.4 Autoritarismo subnacional y transición a la democracia	34
CAPÍTULO III EL GOBIERNO MUNICIPAL FRENTE A LA RENDICIÓN DE CUENTAS	41
3.1 La rendición de cuentas horizontal a nivel subnacional.....	41
3.1.1 Control horizontal de primera instancia	41
3.1.2 Control horizontal de segunda instancia.....	45
3.2 La rendición de cuentas vertical a nivel subnacional	49
3.3 La demanda de rendición de cuentas.....	51
CAPÍTULO IV EL GOBIERNO MUNICIPAL DE CASTAÑEDA LOSSIO FRENTE A SUS OPOSITORES	55
4.1 El contexto previo: las elecciones de 2014	55
4.2 La configuración del concejo municipal y primer año de gestión.....	64
4.3 La conformación de la oposición	69
4.4 El movimiento ciudadano Habla Castañeda.....	78
4.5 El control de fiscalización del Congreso de la República.....	81
4.6 La arquitectura de la corrupción durante el gobierno de Castañeda Lossio ..	87
CONCLUSIONES	89
Referencias bibliográficas	92
Fuentes consultadas	97
ANEXOS	98

Índice de tablas

Tabla 1. Gobiernos de izquierda en Latinoamérica durante el siglo XXI.....	7
Tabla 2. Clasificación de la Accountability.	27
Tabla 3. Dimensiones de la Accountability societal.	29
Tabla 4. Rendición de cuentas.	31
Tabla 5. Dimensiones de la democracia y calidad democrática.....	32
Tabla 6. Temas que puede demandar la rendición de cuentas.....	54
Tabla 7. Resultados finales de Elecciones Regionales y Municipales 2014.....	56
Tabla 8. Razones que motivaron el voto por Luis Castañeda Lossio	57
Tabla 9. Razones que motivaron el voto por Enrique Cornejo	58
Tabla 10. Composición del Concejo Metropolitano de Lima (2015).....	65
Tabla 11. Coyunturas, controversias y oposiciones al régimen de Luis Castañeda Lossio.	77

Índice de gráficos

Gráfico 1. Categorías y subcategorías de análisis.....	19
Gráfico 2. Aprobación y desaprobación de la gestión municipal de Luis Castañeda Lossio según encuestas de opinión durante el 2015.....	62
Gráfico 3. Opinión sobre continuidad de obras de la gestión anterior.....	63
Gráfico 4. Composición del Concejo Metropolitano según asociación política	66

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Titular de diario Perú21 (13/01/2015).....	71
Ilustración 2. Borrado de murales en el centro histórico de Lima.....	73
Ilustración 3. Estructura de la corrupción en torno al by pass de 28 de julio	88

RESUMEN

La presente tesis describe y analiza la relación entre la calidad democrática y la rendición de cuentas en el gobierno municipal de Lima liderado por Luis Castañeda Lossio durante el período 2015-2018. Los resultados muestran que, si bien se desplegaron los mecanismos de rendición de cuentas existentes en la normativa municipal peruana y se consolidó un importante movimiento de oposición ciudadana que demandaba información transparente al gobierno municipal, el alcalde logró aprovechar las debilidades normativas y de plazos para brindar información transparente y oportuna. Al mismo tiempo, esta evasión a la rendición de cuentas se apoyó en la consolidación de un perfil político autoritario y enmarcado en un tipo de liderazgo “corrupto y eficiente”. Los efectos de este tipo de evasión a la rendición de cuentas han dejado al descubierto las debilidades institucionales y permiten discutir elementos teóricos y empíricos relativos al autoritarismo subnacional en el Perú, sus características y capacidad de supervivencia en el sistema político peruano.

Palabras clave: Democracia, rendición de cuentas, calidad democrática, autoritarismo subnacional,

ABSTRACT

The present thesis describes and analyzes the relationship between democratic quality and accountability in the municipal government of Lima, led by Luis Castañeda Lossio during the 2015-2018 period. The results show that, although the existing accountability mechanisms in the Peruvian municipal regulations were deployed and a significant citizen opposition movement demanding transparent information from the municipal government was consolidated, the mayor managed to exploit normative and timing weaknesses to provide transparent and timely information. At the same time, this evasion of accountability was supported by the consolidation of an authoritarian political profile and framed within a "corrupt and efficient" type of leadership. The effects of this type of accountability evasion have exposed institutional weaknesses and allow for the discussion of theoretical and empirical elements related to subnational authoritarianism in Peru, its characteristics, and its ability to survive within the Peruvian political system.

Keywords: Democracy, accountability, democratic quality, subnational authoritarianism.

INTRODUCCIÓN

La siguiente tesis tiene como objetivo estudiar la relación entre la calidad democrática y la rendición de cuentas durante el gobierno municipal de Luis Castañeda Lossio en Lima (2015-2018). En el primer capítulo se describe el contexto internacional en el que surgieron las transiciones democráticas y las democracias delegativas, así como el sistema político peruano y sus regímenes. Además, se presenta el planteamiento esquematizado, las preguntas e hipótesis respectivas.

En el segundo capítulo se desarrolla un marco teórico que explora las categorías principales y las dimensiones que las componen, desde la *accountability horizontal*, *accountability societal* y autoritarismo subnacional, hasta los criterios metodológicos implicados en la noción de "calidad democrática". Se examinan perspectivas teóricas de autores como Guillermo O'Donnell sobre las democracias delegativas y la rendición de cuentas, Enrique Peruzzotti sobre la *accountability societal*, y Edward Gibson sobre las estrategias de los autoritarismos subnacionales. Este capítulo justifica el planteamiento del problema y la relevancia de un estudio empírico sobre la conducta de una autoridad local en torno a la rendición de cuentas.

En el tercer capítulo se realiza una hermenéutica de la normativa vigente en torno al régimen municipal, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y las diferentes instancias dentro de la arquitectura institucional, incluyendo la municipalidad, la Contraloría General de la República y el Congreso de la República.

En el cuarto capítulo se analiza la conducta del régimen municipal durante la gestión de Luis Castañeda Lossio. Se explora el contexto electoral previo a su gobierno, la construcción del perfil del candidato, el perfil de los votantes, el respaldo ciudadano durante el primer año y la configuración de sus opositores a lo largo del tiempo. También se analiza el rendimiento político de la iniciativa ciudadana "Habla Castañeda" y el control de fiscalización del Congreso de la República mediante las comisiones que citaron a las autoridades municipales frente a diversas coyunturas acontecidas.

En las conclusiones se buscan armonizar los planteamientos teóricos y los desafíos que implica la aparición de conductas autoritarias combinadas con instituciones de control débiles. Como anexo principal se incluye una entrevista a profundidad realizada a una de las personas que impulsó la iniciativa ciudadana "Habla Castañeda", así como algunos documentos de referencia complementaria para todo el interesado en el tema.

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación aborda la relación entre la calidad democrática y la rendición de cuentas en el marco del gobierno subnacional de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante la gestión de Luis Castañeda Lossio y el partido Solidaridad Nacional entre los años 2015 y 2018. El objetivo general es determinar la relación que existió entre el desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas y la calidad democrática del régimen edil. Esta relación ha tenido un efecto demostrable en la aprobación o desaprobación del gobierno municipal por parte de la sociedad civil, así como en la formación de oposiciones y dinámicas políticas complejas.

El inicio del mandato de Castañeda Lossio como alcalde tuvo lugar en condiciones políticas singulares, tras el desgaste de la gestión anterior de Susana Villarán y el partido Fuerza Social de tendencia de izquierda entre los años 2011 y 2014. Además, hubo un creciente clima de desconfianza debido a las denuncias por casos de corrupción, que posteriormente involucraron a muchos líderes políticos en el escándalo internacional de las constructoras Odebrecht y OAS. Por esta razón, es necesario destacar que existe un contexto generalizado de corrupción que afectó al sistema político peruano en su conjunto, a sus líderes y a las organizaciones políticas.

Además, el contexto del desarrollo democrático en América Latina y el Perú es útil para entender el concepto de "calidad" atribuido tanto al sistema político, como a la conducta de los políticos, y al resultado de la gestión pública y al marco normativo de participación ciudadana.

Finalmente, los mecanismos de rendición de cuentas se enmarcan en un desarrollo histórico que ha permitido el fortalecimiento de instituciones especializadas, así como una abundante legislación pertinente. La participación ciudadana tiene un respaldo institucional que permite su actividad mediante este mecanismo, aunque, como veremos más adelante, con problemas de fondo también. Veremos pues, las características de estos mecanismos, sus restricciones y sus posibilidades de mejoramiento.

1.1 El contexto global de la democracia en Sudamérica

La historia reciente de América Latina se ha visto en la encrucijada de las *transiciones hacia la democracia* en un contexto internacional de globalización y cambios en las relaciones internacionales luego de la caída del Muro de Berlín y de los regímenes comunistas. Por lo tanto, la descripción de las características de la democracia liberal como régimen político y los problemas de su consolidación son una parte importante de la bibliografía política en cada país de la región.

Este tema se hizo más notorio a partir de las transiciones desde regímenes autoritarios y dictatoriales hacia sistemas democráticos, al menos en su forma de sistema de elecciones. La oleada de regímenes democráticos remarcó la importancia no sólo del sistema de elecciones sino también el respeto al orden constitucional. Documentos internacionales emitidos por la Organización de Estados Americanos (OEA) sentaron las bases de una renovada visión de la democracia en América Latina.

A partir de la Asamblea General de la OEA en 1991, se publicó una resolución importante para activar el control democrático en la región. De manera similar, en el año 2001 se firmó en Lima la Carta Democrática Interamericana, cuyo contenido expresa la intención diplomática de dotar al control internacional de cuatro criterios para activar la "alerta democrática" en casos de crisis políticas:

- a) Cuando se viola o altera el orden constitucional.
- b) Cuando se quiebra o altera equilibrio de poderes.
- c) Cuando se perturba el sistema electoral por agentes del gobierno.

d) Cuando se violan o desatienden los derechos humanos.¹

Coincidentemente, a inicios del siglo XXI tuvo lugar una inusitada oleada de gobiernos de izquierda en la región que significó un cambio en la orientación de las políticas públicas, así como en temas de fondo en materia democrática. En la tabla 1 veremos su aparición a inicios del siglo XXI.

Tabla 1. Gobiernos de izquierda en Latinoamérica durante el siglo XXI

País	Presidente	Periodo
Brasil	Luiz Inácio Lula da Silva	2003-2010 y desde 2022
	Dilma Rousseff	2011-2016
Argentina	Néstor Kirchner	2003-2007
	Cristina Fernández	2007-2015
Uruguay	Tabaré Vázquez	2005-2010 y 2015-2020
	José Mujica	2010-2015
Chile	Michelle Bachelet	2006-2010 y 2014-2018
	Gabriel Boric	Desde 2022
Bolivia	Evo Morales	2006-2019
	Luis Arce	Desde 2020
Venezuela	Hugo Chavez	1999-2013
	Nicolás Maduro	Desde 2013
Ecuador	Rafael Correa	2007-2017
	Lenin Moreno	2017-2020
Paraguay	Fernando Lugo	2008-2012
El Salvador	Mauricio Funes	2009-2014
Nicaragua	Daniel Ortega	Desde 2007
México	Andrés Manuel López Obrador	Desde 2018

Muchos de estos gobiernos proponían una democracia participativa que complementarían a la democracia electoral. Aquello tuvo diferentes resultados y hasta el día de hoy marcan el debate político de cada país ya sea por sus resultados paradójicos, así como por el mismo descontento frente a esos resultados.

¹ Véase: Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (1991) y Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (2001).

Cabe precisar que en el caso peruano la izquierda tuvo un rol de oposición muy notable, pero desorganizado en aquel contexto. El caso del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) puede ser considerado, con muchas observaciones, parcialmente como parte de esta oleada, al menos en su origen y discurso.

Al mismo tiempo, la incursión de la izquierda en el proceso de elecciones generales de 2011 fue significativa en comparación a participaciones anteriores. La candidatura de Ollanta ese año tuvo el respaldo de una coalición de partidos y organizaciones de izquierda que no sólo le permitió la victoria, sino que también permitió que 47 miembros de su lista fuesen elegidos congresistas, dotando al gobierno de un importante apoyo en el parlamento.

Independientemente de los resultados o las valoraciones al gobierno de Humala, podemos señalar que la izquierda incursionó en la política en el 2011 como Ejecutivo, y anteriormente en el 2006 logró una primera incursión en el parlamento, manteniendo vigente el clivaje político en el sistema peruano.

Entre julio del año 2021 y finales del 2022 contábamos con un gobierno expresamente de izquierda (el de Pedro Castillo), con características propias cuya complejidad no podemos abordar pero que demuestran la permanencia de la izquierda peruana en el sistema político y su relación ambigua o conflictiva con los criterios de cualquier concepto de democracia empleada.

Retornando a la visión general, podemos señalar que los regímenes de izquierda postulaban -y siguen postulando- profundos cambios en oposición al desarrollo neoliberal de etapas previas, y aunque este giro a la izquierda no estuvo exento de casos emblemáticos de corrupción y tensión social, podemos señalar que permitieron transformar la agenda política de la región poniendo mucho énfasis en la lucha contra la desigualdad y la pobreza (Arditi, 2009) a través del rol preponderante del Estado y la necesidad de la *consolidación democrática*.

Pese a la marcada postura ideológica, muchos de estos regímenes, así como otros de orientación política de derecha, han sido calificados como regímenes

híbridos puesto que compartieron características democráticas junto a conductas de regímenes autoritarios, por lo que no llegaron a consolidarse ni como democracias plenas ni como autoritarismos plenos (Cameron y Sosa 2013; O'Donnell 1994; Morlino 2009).

En ambos casos, tanto para regímenes de izquierda como de derecha, la ausencia de rendición de cuentas es una de las razones para sospechar sobre la ausencia de democracia o su precariedad según los criterios que más adelante detallaremos.

Pero podemos poner énfasis en la relación entre la demanda de mayor calidad democrática y la búsqueda de perspectivas teóricas que alimentan a las organizaciones de izquierda. Dicho de otro modo: el descontento frente a la democracia conduce al fortalecimiento de opiniones críticas que se traducen en propuestas políticas de gobierno (Pozo 2022). La democracia se sitúa en un espacio de afirmación o defensa que al mismo tiempo contiene una crítica hacia ella y al sistema político mismo. Los estilos de gobierno en América Latina permiten observar la calidad democrática como ingrediente de la calidad de sus regímenes.

1.2 El contexto nacional de la democracia

El caso peruano se encuentra enmarcado en esta temática general, puesto que luego de la transición de 1978-1980 continuaron dos gobiernos civiles provenientes de una tradición partidaria y que fueron elegidos por elecciones generales. Posteriormente, a inicios de la década de 1990 dos candidatos denominados *outsiders*² compitieron en elecciones donde los partidos políticos perdieron protagonismo paulatinamente.

² En una polémica entre Gustavo Gorriti (2005) y Fernando Villarán (2005) en el periódico La República, en torno al análisis de Alberto Fujimori y Ollanta Humala, se planteó el término *outsider* y se definió como un personaje fuera de la política que buscaba ingresar a ella vinculándose estrechamente con los *insiders* (aquellos personajes que ya estaban dentro del campo político). Estos *insiders* se dividían en dos grupos: los asesores y los políticos. En ese sentido Gorriti planteaba que el éxito de la victoria electoral de Fujimori en 1990 se debía a la participación de los *insiders* (asesores), mientras que Villarán puso énfasis en atribuir la aparición exitosa de Humala en ese año 2005 gracias al desprestigio de los *insiders* (políticos). Gorriti y Villarán coinciden en señalar que los *outsiders* tienen una participación

Alberto Fujimori fue el representante de Cambio 90, fundado en 1989, un partido creado a medida del candidato. Por su parte Mario Vargas Llosa fue candidato una coalición denominada Frente Democrático Nacional (FREDEMO) liderada por el Movimiento Libertad fundado en 1987³ y seguido por Acción Popular y el Partido Popular Cristiano, estos dos últimos son partidos de origen orgánico con vigencia hasta la actualidad.

La victoria de Alberto Fujimori marcó el inicio de subsecuentes incursiones de organizaciones diseñadas para impulsar candidaturas en contraposición de las organizaciones de masas que tradicionalmente forman liderazgos y eligen internamente a sus representantes políticos y administrativos.

En la historia reciente el máximo grado de expresión de organizaciones diseñadas a medida la representó el partido político *Peruanos Por el Cambio*⁴, creada en 2014 en torno a la figura del Pedro Pablo Kuczynski, quien llegó a la presidencia en 2016 pero renunció en 2018 envuelto en un clima de crisis política y escándalos de corrupción. Actualmente este partido ha dejado de existir coincidentemente con el proceso de investigación fiscal por corrupción seguida contra el mismo Pedro Pablo Kuczynski (líder, fundador y candidato natural de esta organización).

Por otra parte, a nivel subnacional, el caso del partido político Solidaridad Nacional, fundado en 1998, ha girado en torno a la figura de Luis Castañeda Lossio quien ha postulado en varias ocasiones a elecciones nacionales sin éxito, pero logró ganar las elecciones municipales en tres ocasiones (2003, 2006 y 2015). Actualmente este partido ha sido reorganizado, cambiando su nombre a Renovación Nacional, debido a la pérdida de la inscripción al no contar con votos mínimos de la valla electoral en las Elecciones Parlamentarias Extraordinarias de 2020. La figura personalista de Rafael López Aliaga ha dotado de un nuevo aire de caudillismo a este partido luego

estrechamente ligada a los *insiders* (asesores y políticos), es decir que no son personajes completamente externos al campo político. A su vez luego de entrar en política, actúan con cierta autonomía frente a la sociedad civil que los eligen. Por ello, los *outsiders* como actores políticos cobran sentido sólo en procesos de elecciones, puesto que al ingresar al campo político se asimilan y se comportan como cualquier *insider*.

³ Fue disuelto en 1993.

⁴ Perdió su inscripción oficial luego de no alcanzar la valla mínima de votos en las Elecciones Parlamentarias Extraordinarias de 2020.

de la renuncia de Luis Castañeda ante los pedidos de prisión preventiva en su contra y finalmente su fallecimiento en enero de 2022.

Estos son algunos ejemplos de cómo es que algunas candidaturas producen organizaciones políticas, en contraposición a otros casos en los que las organizaciones políticas producen a sus líderes. Entre uno y otro caso, la democracia interna, así como la transparencia y rendición de cuentas son signos distintivos y factores clasificatorios para determinar cuán democrático o autoritario es el perfil de los candidatos o líderes políticos.

Retomando el régimen de Alberto Fujimori, cabe agregar que este fue respaldado inicialmente por la izquierda, desarrollando una forma de democracia delegativa y luego una forma autoritaria que se hizo más nítida a partir de 1992.

Finalmente, luego del descubrimiento de la corrupción sistemática⁵ y ante las denuncias por crímenes de *lesa humanidad*, el régimen de Fujimori entró en crisis, aconteció entonces un vacío de poder y un proceso de transición de un régimen autoritario hacia un nuevo retorno a la democracia, al menos en su forma de sistema de elecciones, equilibrio de poderes y rendición de cuentas.

Podríamos señalar que el año de 1990 marca un hito en la aparición de organizaciones hechas a medida de los candidatos, en el 2000 se marca el inicio de una transición hacia la democracia y en el año 2003 entra en escena Luis Castañeda Lossio con una victoria en elecciones municipales.

Estos tres elementos son importantes para describir el contexto general, así como el carácter y desarrollo de algunas organizaciones políticas, entre ellas las que tienen una doble participación (nacional y subnacional).

Adicionalmente, es preciso señalar que muchas de las organizaciones políticas que incursionaron en gobiernos municipales suelen proyectarse

⁵ La creación del Concejo Nacional de la Magistratura en 1994, la destitución de los jueces del Tribunal Constitucional en 1997 y la ley de la re-reelección o interpretación auténtica de Torres y Torres Lara fueron en términos legales las mayores evidencias de un régimen que había alterado la institucionalidad para perpetuarse en el poder y para condicionar las funciones de los otros poderes del Estado.

hacia gobiernos nacionales ya sea para consolidar sus logros iniciales o para ampliar su rango de influencia.

El caso emblemático de Lima Metropolitana resulta elocuente porque muchos ex alcaldes de Lima se proyectan como candidatos presidenciales, incluso renunciando a sus cargos de alcalde vigentes tal como ocurrió con el mismo Luis Castañeda Lossio que presentó su renuncia a la alcaldía de Lima en octubre de 2010 para el proceso electoral nacional de 2011.

Otro ejemplo es el caso del exalcalde del distrito de La Victoria, George Forsyth quien renunció en octubre de 2020 para el proceso de elecciones generales del 2021, pese a que no llegó ni a la mitad del periodo de gestión municipal.

Estos ejemplos nos revelan la singularidad del gobierno municipal de Lima Metropolitana, que la convierte en cuna de capital político para el expansionismo de los partidos y organizaciones políticas.

Por otra parte, desde el año 2001 somos testigos de una sucesión de gobiernos nacionales y subnacionales elegidos democráticamente, pero que paulatinamente cobran autonomía y que, aunque no rompen con la democracia, crean escenarios de tensión social cuando ejercen el poder.

En estos regímenes no se trastoca el equilibrio de poderes, pero se ralentiza la dinámica de rendición de cuentas que debiera fluir de manera eficiente. A su vez en el Perú no ha ocurrido uno de los signos distintivos de una transición democrática: el cambio de reglas del régimen autoritario (entiéndase como reforma constitucional total).

Esa continuidad de las reglas constitucionales de origen autoritario se combina con la participación de organizaciones diseñadas en torno a un líder lo que conduce a un resquebrajamiento de la representatividad puesto que las elecciones primarias se orientan a postular candidatos únicos o a usar mecanismos de delegaturas que ratifican al único líder, mientras que el marco constitucional consolida la incursión de estos líderes en el aparato público.

El debilitamiento de la representatividad produce circunstancias en las que los diferentes gobiernos pierden legitimidad. Lo legalmente correcto se vuelve

políticamente insuficiente para sus necesidades. Esta separación entre lo legal y lo legítimo se ha recrudecido en los últimos años llegando a un momento significativo con la reciente vacancia presidencial aplicada contra Martín Vizcarra (2020), la sucesión de mando hacia el presidente del Congreso Manuel Merino.

Este escenario de vacancia y transferencia de mando condujo a protestas masivas a nivel nacional durante los 5 días de gobierno de Manuel Merino, lo que desembocó en la renuncia de este último y una nueva transferencia de mando en un escenario de vacío de poder en el parlamento que conllevó a debates y consensos para la elección de un nuevo presidente del legislativo, y por ende su asunción como presidente de la República.

Por otra parte, podríamos agregar que luego de un momento democrático-formal durante las elecciones, continúa un momento de democracia mínima durante el ciclo de vida de los gobiernos. La legalidad del momento inicial de un gobierno contrasta con el permanente riesgo de pérdida de legitimidad el resto de tiempo que precede a las elecciones. A su vez, los índices de satisfacción de la democracia en el Perú se encuentran por debajo del promedio latinoamericano (Pozo 2020) lo que revela la insuficiencia del sistema político peruano con respecto a las expectativas de la ciudadanía.

Por ello, podemos decir que el clima democrático tiene un momento de alta intensidad participativa en las elecciones generales y subnacionales, posteriormente sucede un periodo de baja intensidad democrática durante el ciclo de vida de los gobiernos. Lo más significativo de esta baja intensidad democrática es que la rendición de cuentas es el punto de apoyo que permite definir qué tan democrático o no democrático puede ser un régimen o un sistema político.

Ese tiempo posterior a la ascensión de un gobierno se caracteriza por una creciente autonomía que es inherente a un sistema representativo que separa a representantes de representados.

Por ende, la experiencia democrática en la historia política peruana desde 1990 se ve influenciada por tres procesos concomitantes:

- a. El desmoronamiento de los partidos políticos y la aparición de organizaciones creadas a medida de los candidatos.
- b. La mayor autonomía de los líderes políticos y gobernantes frente a los representados.
- c. La predominancia del enfoque procedimental como regla suficiente en la evaluación democrática.

1.3 De la democracia procedimental a la democracia sustantiva

La democracia procedimental implica que los gobernantes mantengan al margen a un sector de la ciudadanía, reduciendo su participación a los procesos electorales (Schumpeter, 1996), privilegiando la competencia de líderes o miembros que las élites definen como representantes visibles de sus intereses.

Este argumento se desarrolla con mayor amplitud cuando se señala que la participación de amplios sectores de la ciudadanía o la aparición de gobiernos que respondan a las necesidades de las mayorías tiende a producir una sobrecarga (*overload*) de las competencias (funciones) y capacidades (recursos institucionales, económicos y legales) del Estado lo que se expresa en crisis de gobernabilidad (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975).

Esta perspectiva procedimental conduce necesariamente a la ratificación de la autonomía de los representantes políticos, esa noción ha quedado patentado en el reporte de la Comisión Trilateral de 1975, que presentó un diagnóstico que resulta ilustrativo de este enfoque.

la operación efectiva de un sistema político democrático generalmente requiere cierta medida de apatía y no participación por parte de algunos individuos y grupos. En el pasado, cada sociedad democrática ha tenido una población marginal, de mayor o menor tamaño, que no ha participado activamente en la política. Los grupos sociales marginales, como en el caso de los negros, ahora se están convirtiendo en participantes plenos en el sistema político. Sin embargo, el peligro de sobrecargar el sistema político con demandas que extiendan sus funciones y socave su autoridad aún permanece. Por lo tanto, una menor marginación por parte de algunos grupos debe ser reemplazada

por una mayor autolimitación por parte de todos los grupos⁶ (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975, p. 114).

Bajo este enfoque, la existencia de un sistema electoral para elegir autoridades nacionales es el criterio suficiente para calificar de democrático un sistema político.

Esta perspectiva procedimental de la democracia ha sido cuestionada tanto por el énfasis en el procedimiento de elección de autoridades así como en la autonomía de la élite política que se promueve. Existen ampliaciones del concepto de democracia desarrolladas por la ciencia política que han permitido agregar criterios que abordan otros elementos del sistema político (Pozo 2022).

Brevemente podemos indicar que existe una noción procesal que incluye los factores de participación, representación y oposición ciudadanas como factores que definen un régimen o un sistema político dentro del espectro de la democracia (Dahl, 2009; 2012). Según este enfoque podemos señalar 5 criterios mínimos para definir una democracia: 1. Participación efectiva considerada como una igualdad de oportunidades de todo ciudadano para participar políticamente, 2. Igualdad de voto, 3. Comprensión ilustrada o la capacidad de que cada ciudadano posea conocimientos suficientes para discutir asuntos públicos, 4. Control de la agenda política como capacidad de deliberar asuntos de gobierno sin ser reprimido, y 5. Inclusión de los adultos o ampliación de la ciudadanía sin jerarquías o limitaciones.

A partir de esta ampliación podemos incluir a la rendición de cuentas como un elemento que permite definir y clasificar a un régimen como democrático. La formulación de la rendición de cuentas implica dos dimensiones importantes que se han expuesto de la siguiente manera por Enrique Peruzzotti:

Conceptualmente, la idea de rendición de cuentas contiene dos dimensiones distintivas que merecen ser remarcadas analíticamente: 1) La obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente (*answerability*). 2) La capacidad de imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones (*enforcement*) (Peruzzotti, 2008, p. 3).

⁶ Traducción nuestra

La dimensión de *obligación* implica no sólo el respeto a un marco legal, la división de poderes, pesos y contrapesos y la jerarquía institucional sino también el activismo político por medio de protestas pacíficas, iniciativas ciudadanas, solicitudes colectivas, entre otras. Del mismo modo, la dimensión de *capacidad* implica el respeto por la ley, la independencia de los órganos de justicia, así como la intermediación de entidades supranacionales. Podemos agregar que la rendición de cuentas es un concepto en el que confluyen otros elementos del sistema democrático ampliado desde la noción de poliarquía “cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público” (Dahl, 2009, p. 18).

En la presente tesis recogemos la postura teórica de la democracia procesal desarrollada por Dahl (2009) y complementada por un enfoque sustantivo presente en Tilly (2010) que afirma

un régimen es democrático en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se demuestran con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas. La democratización significa el movimiento neto hacia una consulta más mutuamente vinculante, más protegida, más igual y más amplia. La desdemocratización, obviamente, significa entonces el movimiento neto hacia una consulta menos mutuamente vinculante, menos protegida, menos igual y menos amplia (Tilly, 2010, p. 45).

Desde este enfoque formulamos que existe una relación entre democracia sustantiva y rendición de cuentas. La formulación inferencial según el *modus tollendo tollens* sería la siguiente:

(P) La democracia sustantiva (\rightarrow) implica (Q) la rendición de cuentas, y que (\sim Q) al no haber una rendición de cuentas (\rightarrow) concluimos que (\sim P) no existe una democracia sustantiva. Este razonamiento puede requiere necesariamente insistir en la defensa del concepto de democracia sustantiva; puesto que, en el razonamiento de una democracia procedimental, la ausencia de rendición de cuentas no implica la ausencia de un sistema democrático. Recordemos que mientras el enfoque procedimental usa como

criterio el sistema electoral, el enfoque sustantivo incluyen criterios adicionales que van desde la participación de opositores, rendición de cuentas, consultas mutuas vinculantes, derechos humanos, etc.

1.4 Planteamiento del tema

Como desarrollo de lo anteriormente señalado, en la presente tesis estableceremos la relación entre la calidad democrática del régimen y la rendición de cuentas del gobierno como una relación fundamental puesto que a través de esta relación confluyen otros elementos relevantes del sistema político. A su vez, esta relación fundamental nos permite abordar un nivel subnacional (municipal), lo que facilita el análisis de la dinámica política de los diferentes actores en la escena del gobierno municipal y la oposición formada frente a este gobierno.

Por otra parte, partimos de la premisa complementaria de que la corrupción ha sido un elemento constante en la historia del Perú. Esto se ha evidenciado en las múltiples acusaciones fiscales a todos los ex presidentes de la República desde la década de 1985 y que ha llegado a su máximo nivel de expresión con el escándalo Odebrecht que demuestra la red compleja que se monta para que el Estado sea capturado por poderes fácticos nacionales o internacionales (Durand, 2019).

A su vez, estas denuncias también han implicado a jueces, parlamentarios, presidentes regionales, alcaldes, jefes institucionales, personal administrativo, proveedores del Estado, estudios de abogados, medios de comunicación, entre otros.

Por lo tanto, resulta importante considerar a la corrupción como un factor involucrado en la existencia (o ausencia) de rendición de cuentas en el Perú. Incluso se podría llevar al extremo de considerarlo como un elemento inherente al funcionamiento del sistema político en su conjunto.

Adicionalmente, remarcamos que la existencia de una *lógica de la desconfianza* (O'Donnell, 2004) es la base sobre la que se impulsa la rendición de cuentas y se sostiene a partir de la plataforma de organizaciones

civiles que no sólo moralizan la política, sino que buscan sanciones frente a la ilegalidad. Por ende, existe una conexión entre la práctica corrupta de funcionarios del Estado, las formas de existencia-ausencia de rendición de cuentas y la democracia en el Perú desde una perspectiva histórica y de dimensión nacional.

Pero, en el Perú, así como en otras latitudes, los criterios democráticos no sólo aplican a regímenes nacionales, también se pueden aplicar a los gobiernos subnacionales (regionales y distritales).

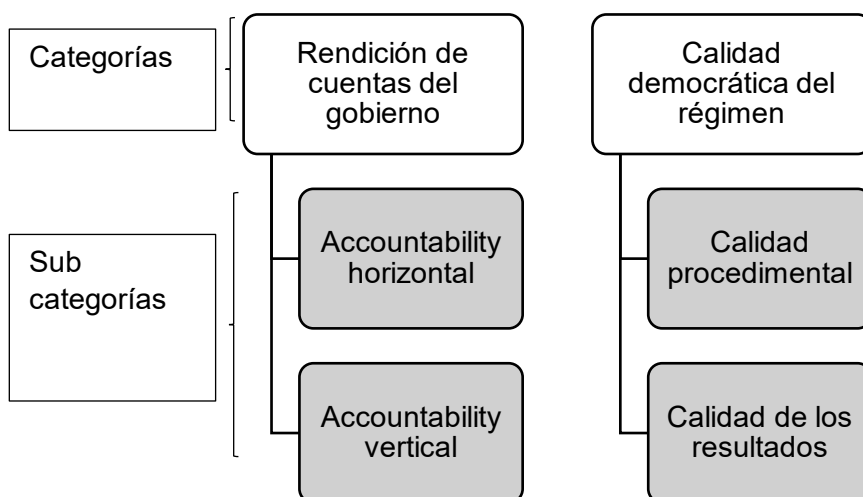
Incluso, con muchas atinencias, podría extenderse hacia organizaciones partidarias tal como se ha debatido recientemente como parte de una reforma del sistema de participación de partidos políticos en un doble proceso electoral mediante elecciones internas e inscripción de listas cerradas en procesos de elecciones nacionales o locales (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), 2019).

Pero la problemática que se desarrolla en esta tesis es relativa a la democracia en regímenes subnacionales, de manera específica en el gobierno de Lima metropolitana, en su capacidad de la rendición de cuentas y los factores que implica su existencia.

Esta es la razón principal por la que metodológicamente se excluyen otros dos criterios que definen lo democrático a nivel de gobierno central: el sistema nacional de elecciones y el equilibrio de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

Dicho esto, se establece como categorías centrales de análisis a *la calidad democrática del régimen* y *la rendición de cuentas del gobierno*, ambas categorías a su vez presentan subcategorías que permiten el análisis pormenorizado de sus componentes.

Gráfico 1. Categorías y subcategorías de análisis



Podemos señalar que la relación entre estas dos categorías es concomitante, estableciéndose una mutua influencia entre *calidad democrática del régimen* y la *rendición de cuentas del gobierno*.

La noción de *calidad democrática* recibe una influencia académica de Morlino (2012; 2014) así como de O'Donnell (2004), mientras que la noción de *rendición de cuentas* recibe la influencia de Peruzzoti (2008) y O'Donnell (1994; 2004).

Así mismo la categoría de *rendición de cuentas del gobierno* implica la participación de otros actores tanto institucionales como ciudadanos. Mientras que la categoría de *calidad democrática* implica procesos o dinámicas que se detallarán en el marco teórico.

También existe un asunto de preferencias electorales, régimen municipal y participación política que permite observar a la rendición de cuentas como algo que se ofrece y algo que se exige dentro de procesos de campañas políticas.

La complejidad de esta relación entre lo dado y lo exigido constituye la problemática central desde la que se evaluará la democracia en un nivel municipal.

A su vez, no se puede aislar la rendición de cuentas de la corrupción, por lo que la evasión de rendición de cuentas o la demanda de estas, se hallan estrechamente ligadas a una *lógica de la desconfianza* frente a la burocracia, así como de los políticos. Esto se respalda con diferentes índices opinión sobre la confianza en las instituciones públicas⁷ y en el repertorio de investigaciones fiscales, así como de acusaciones por delitos cometidos por los políticos, entre ellos el exalcalde Luis Castañeda Lossio.

Por lo tanto, a partir de evidencia judicial, la presencia de la corrupción se convierte en un elemento más dentro de la dinámica política que influye en las dos categorías centrales antes mencionadas.

Si bien la corrupción no es un problema exclusivo de los Gobiernos subnacionales, la forma como las acusaciones de corrupción se resuelven sí tiene un carácter especial, dado que se trata de Gobiernos democráticamente elegidos. El marco legal de este nuevo proceso de descentralización incluyó la participación ciudadana como un componente importante del mismos. Se esperaba que, contando con las organizaciones de la sociedad civil en la formulación del presupuesto participativo, comités de vigilancia y los Concejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL), la ciudadanía fiscalizaría mejor la gestión las autoridades electas. No obstante, estos mecanismos nacieron con una serie de defectos y su implementación en el país ha sido dispar (Muñoz, 2014, p. 6).

Finalmente, el papel de los medios de comunicación como interlocutores de la rendición de cuentas demandada por los ciudadanos resulta pertinente. Recordemos a su vez, la capacidad de estos medios para influir en la opinión pública y crear perfiles políticos por medio de las imágenes o el encuadramiento comunicativo (Valdivia, 2020).

Del mismo modo, la misma actividad de la sociedad civil mediante sus propias organizaciones, así como sus propios mecanismos de comunicación resultan importantes para percibir la exigencia de rendición de cuentas y con ello la calidad democrática de un régimen subnacional y del escenario político en el que se relaciona con la sociedad civil.

⁷ Véase: Carrión, Zárate, Boidi, & Zechmeister (2020) y Latinobarómetro (2019). Una aproximación al nivel de desconfianza puede hallarse en Pozo (2020).

Dicho esto, debemos entender que un régimen municipal puede desarrollar una conducta autoritaria (Gibson, 2006) que se relaciona con la evasión de mecanismos de transparencia o rendición de cuentas.

A nivel subnacional se ha evidenciado la formación de élites locales que constituyen redes de poder (Arévalo, 2015) con capacidad de capturar al Estado (Durand, 2004; 2017) y generar gran resistencia a la justicia y a las protestas.

Por lo tanto esta será un estudio de esa dinámica entre la presión por la rendición de cuentas y la resistencia del gobierno municipal con resultados de impunidad y por ende el afianzamiento de la corrupción.

1.5 Hipótesis general

Señalamos que existió una persistente exigencia civil e institucional de rendición de cuentas al gobierno municipal de Luis Castañeda Lossio que llevó a un máximo de rendimiento del sistema político en el despliegue de mecanismos legales y de activismo político, pero que no condujo a un mejoramiento de la calidad democrática del régimen de gobierno municipal.

1.6 Hipótesis secundaria

La estrategia autoritaria del gobierno municipal de Luis Castañeda Lossio logró resistir el máximo rendimiento institucional y civil que presionaba por una rendición de cuentas en materia de obras públicas y políticas municipales en general. A su vez, también logró resistir la presión de medios de comunicación y de protestas, consolidando la lógica de impunidad atribuido a la conducta de la élite política peruana.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

La rendición de cuentas es un mecanismo de larga data histórica que se ha utilizado para tener un control económico y político de personas que detentan cargos o responsabilidades. Con el paso del tiempo, ha surgido una burocracia especializada e ilustrada que se ha convertido en un rasgo distintivo del gobierno desde los Estados absolutistas (Anderson, 1979), y la rendición de cuentas se ha impuesto como parte integral de su funcionamiento.

Posteriormente, con el advenimiento del Estado moderno y los sistemas representativos plebiscitarios, la rendición de cuentas se instituye como parte de las obligaciones de todo funcionario público, principalmente aquellos elegidos mediante voto. Pero, así como aparece el mecanismo de rendición de cuentas, también aparecen mecanismos de ordenamiento social que implican el secretismo. Según Weber aparece la figura del *boss* como pieza clave en la formación de los primeros partidos políticos y sistemas electorales dentro del capitalismo, este personaje se describe de la siguiente manera:

Un empresario político capitalista que reúne votos por su cuenta y riesgo. Sus primeras conexiones puede haberlas conseguido como abogado, tabernero o dueño de cualquier otro negocio semejante, o tal vez como prestamista. A partir de esos comienzos, va extendiendo sus redes hasta que logra «controlan» un determinado número de votos. Llegado aquí, entra en relación con los *bosses* vecinos, logra atraer con

su celo, su habilidad y, sobre todo, su discreción, la atención de quienes le han precedido por este camino y comienza a ascender. El *boss* es indispensable para la organización del partido, que él centraliza en sus manos y constituye la principal fuente de recursos financieros. ¿Cómo los consigue él? En parte mediante las contribuciones de los miembros, pero, sobre todo, recaudando un porcentaje de los sueldos de aquellos funcionarios que le deben el cargo a él y a su partido. Percibe además el producto del cohecho y de las propinas. Quien quiere infringir impunemente alguna de las numerosas leyes necesita la connivencia del *boss* y tiene que pagar por ella, sin lo cual le aguardan cosas muy desagradables. Pero todos estos medios no bastan, sin embargo, para reunir el capital que requiere la empresa. El *boss* es también indispensable como receptor inmediato del dinero que entregan los grandes magnates financieros. Estos no confiarían en modo alguno el dinero que dan con fines electorales a un funcionario a sueldo o a una persona que tenga que rendir cuentas públicamente (Weber, 1979, p. 141).

Por lo tanto, desde los inicios del sistema político representativo -es decir aquel que requiere un mecanismo de elecciones y partidos políticos- la rendición de cuentas estuvo presente para distinguir el campo de lo público (burocracia) del político (organización social e intereses de grupo).

Para efectos de la presente tesis abordaremos los elementos semánticos asociados a la rendición de cuentas en un contexto histórico mucho más cercano a nuestro presente. El marco temporal para delimitar el sentido conceptual de la rendición de cuentas parte desde la década de 1980 y el espacio referencial será la región Latinoamericana.

2.1 *Accountability*⁸ horizontal.

A raíz del proceso de transición de regímenes autoritarios a regímenes democráticos en América Latina, surgieron estudios especializados en esta transición y en las características de la democracia en la región.

Así surge la noción de *accountability horizontal*, la cual se encuentra estrechamente relacionada con el concepto de *democracia delegativa*. Ambos conceptos fueron establecidos por O'Donnell (2004) y sobre esta base se

⁸ No existe una traducción literal de *accountability*, pero para efectos prácticos se usará como equivalente a *rendición de cuentas*.

realizaron avances y críticas importantes que ampliaron el debate sobre lo democrático en América Latina.

Para O'Donnell, las *democracias delegativas* son formas incompletas de las democracias representativas. Por lo general surgen de procesos electorales, pero durante su existencia desarrollan conductas antidemocráticas. Los criterios que permiten reconocer a una *democracia delegativa* se podrían resumir en lo siguiente:

- Gobierno que evade o impide la rendición de cuentas.
- Decisionismo centralizado en la figura del presidente.
- Gran autonomía para ejercer el poder y establecer la agenda política.
- Aislamiento de la prensa y de cualquier oposición.

Uno de los primeros rasgos de la *democracia delegativa* es su aparición luego de la oleada de gobiernos autoritarios o dictaduras militares en la década de 1980 en América Latina. El asunto de las transiciones hacia un régimen democrático, al menos en su forma de democracia procedimental fue relevante para describir las democracias que se quedaron a medio camino en dicha transición durante la década de 1990. Para O'Donnell eran *nuevas especies* y podían definirse así:

las democracias delegativas se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período de funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña⁹ (O'Donnell, 1994, pp. 59-60).

La importancia de la rendición de cuentas (*accountability*) es tal, que su ausencia permite identificar a los regímenes no democráticos o híbridos; mientras que su presencia permite identificar sistemas democráticos de alta calidad política.

⁹ Traducción nuestra.

Pero la rendición de cuentas horizontal, característica de la democracia representativa, es extremadamente débil, o no existe, en las democracias delegativas. Además, debido a que las instituciones que hacen efectiva la rendición de cuentas horizontal son vistas por los presidentes delegativos como trabas innecesarias a su "misión", estos llevan a cabo enérgicos esfuerzos por obstaculizar el desarrollo de dichas instituciones (O'Donnell, 1994, p. 61).

Aunque O'Donnell originalmente planteó estas características para hacer referencia a la conducta de los gobiernos nacionales, algunas de ellas también son aplicables a los gobiernos a nivel subnacional, ya sea en el ámbito regional o local.

Si intencionalmente dejamos de lado otras características como la tensión con los poderes legislativo y judicial, la conducta populista, la tendencia a la reelección a través de reformas constitucionales, entre otras, nos queda un criterio acotado para extender la premisa de que la rendición de cuentas es un requisito fundamental para valorar la calidad democrática de un gobierno subnacional. Veamos a continuación lo que O'Donnell nos señala:

La representación trae consigo la rendición de cuentas. De alguna manera los representantes son considerados responsables de sus acciones por aquellos sobre quienes afirman tener el derecho a representar. En las democracias institucionalizadas, la rendición de cuentas funciona no sólo de manera vertical, de modo que los funcionarios elegidos sean responsables frente al electorado, sino también en forma horizontal; a través de una red de poderes relativamente autónomos; es decir, otras instituciones, que pueden cuestionar, y finalmente castigar, las formas incorrectas de liberar de responsabilidades a un funcionario determinado (O'Donnell, 1994, p. 61).

Si centramos nuestra atención, dentro del enfoque de O'Donnell, la rendición de cuentas horizontal es importante porque se relaciona con la estructura del Estado y la capacidad representativa de los gobernantes. La calidad política de un gobierno se halla mediada por la capacidad de rendir cuentas ante otras entidades públicas especializadas y frente a la ciudadanía.

Esta rendición es exigida por instituciones del Estado que se encargan de fiscalizar desde un plano legal (Procuraduría, Contraloría) y desde un plano

político (Comisiones del Congreso, por ejemplo) y se enmarca en el equilibrio de poderes y controles constitucionales existentes (O'Donnell, 2004).

Por otra parte, la rendición de cuentas vertical es planteada en su forma más básica como la existencia del sistema de elecciones. Consideremos un sistema electoral que permite la reelección o la participación de un partido político mediante un nuevo candidato. Bajo esa restricción, las elecciones sirven de tribuna política donde se puede dar cuenta de lo que se hizo frente a un electorado que evalúa dicha rendición.

En un sistema de elecciones, la rendición de cuentas implica dos consecuencias: por un lado, la transferencia al nuevo gobernante que requiere saldar cuentas del gobierno saliente y por otro el premio o castigo político de la ciudadanía ante la capacidad comunicativa de una autoridad que deja el cargo y desea reelegirse.

Desde el enfoque de *democracia procedimental*, O'Donnell asume que las elecciones son un factor correctivo de la política, puesto que se castiga o premia a los líderes políticos y organizaciones con votos. Este factor correctivo siempre se mantiene como potencia y dependerá de cada sistema político, sus normas y dinámicas propias.

O'Donnell reconoce también los aportes de Smulovitz y Peruzzoti (2000) cuando plantean otra forma de rendición de cuentas vertical denominada *accountability societal* que incluye otros mecanismos de rendición de cuentas que amplifican el campo de acción de la sociedad civil más allá del enfoque de *democracia procedimental* formulado por Huntington (1994).

Algunos ejemplos de este tipo de rendición de cuentas podrían ser las protestas, movilizaciones, petitorios y comités que demandan información transparente y oportuna, ya sea de gastos de un gobierno, así como de asuntos de orientación política de las decisiones de las autoridades.

Por ende, nos basamos en la premisa de que una eficiente rendición de cuentas (horizontal y vertical) está asociada a una alta calidad democrática de un régimen, y que la ausencia de rendición de cuentas es un rasgo

característico de las *democracias delegativas* (aquellas democracias que incuban gobiernos deficientes, autoritarias o corruptos).

La clasificación de los tipos de *accountability* según O'Donnell es de la siguiente manera:

Tabla 2. Clasificación de la Accountability.

Accountability	Tipos	
	Horizontal	Vertical
	Ejercido por organismos del Estado: Instituciones públicas	Ejercido por instituciones externas al Estado: Sociedad civil
	Subtipos	
De balance (ejercido por el Ejecutivo, legislativo y judicial) ¹⁰ Agencias asignadas (ejercido por <i>Ombudsmen</i> , auditorías, controladores, <i>conseils d'Etat</i> , fiscalías, contralorías y similares)	Elecciones (ejercido para castigar o premiar a un gobernante o aspirante a serlo) Accountability societal (reclamos y movimientos sociales, denuncias en prensa)	

Fuente: O'Donnell (2004).

2.2 Accountability societal

Enrique Peruzzotti tiene un aporte significativo en el desarrollo teórico del concepto de rendición de cuentas agregando una clasificación complementaria: *accountability* legal y *accountability* política.

El concepto de "*accountability*" hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas. La *accountability* del poder político puede ser legal o política. La noción de *accountability* legal está orientada a garantizar que las acciones de

¹⁰ En el caso peruano esto corresponde a la independencia de poderes y también a los mecanismos del Congreso de la República para interpelar o censurar a los ministros o declarar la incapacidad del presidente de la República. También incluye la posibilidad de que el Ejecutivo disuelva el Congreso en condiciones específicas definidas por la Constitución y observar los decretos legislativos para que retornen al debate parlamentario. Estos mecanismos de control aún se encuentran en desarrollo luego del régimen autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000) que ha dejado una estructura del Estado institucionalmente debilitada.

los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 25-26).

A su vez, como ya había reconocido O'Donnell, Peruzzotti incorporó un nuevo tipo de rendición de cuentas vertical que en su versión en español es acuñada como *social* o *societal*.

La *accountability* social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizar tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 32).

Las acciones legales o reclamos, como se precisa, tienden a coordinar con las agencias asignadas de la *accountability* horizontal (Contraloría, fiscalía, etc.), aquellos órganos especializados en el control y sanción de la ilegalidad de una acción de gobierno o de la acción administrativa de un funcionario.

Pero cabe precisar que la capacidad de sanción es ejercida por esos órganos especializados ya existentes; las protestas, reclamos o acciones legales no ejercen por sí mismas sanciones efectivas. Por otra parte, Peruzzotti y Smulovitz (2002) precisan que “los mecanismos de *accountability* social también difieren de los horizontales y verticales (electorales) en que las sanciones que ocasionan no son -en la mayoría de los casos- formales, sino simbólicas” (p. 34).

La *protesta pacífica* es la mejor evidencia empírica que analiza Peruzzotti como ingrediente que contribuye a la salud democrática de un sistema político. Estas acciones conducen a la movilización social, estimula la racionalidad ciudadana, promueven valores cívicos, permite la incursión política de jóvenes, estimula a la prensa crítica, propicia el debate público y presionan a entidades de control del Estado.

Cuando la movilización social se convierte en una masiva e intensa protesta pacífica, en coordinación con los medios de comunicación y organismos de fiscalización del Estado, entonces el efecto de la *accountability social* es mayor porque activa los mecanismos de rendición de cuentas horizontal existentes en la que las autoridades deben responder ante pliegos de preguntas de interés ciudadano.

A su vez, la orientación de Peruzzotti permite incorporar de manera activa a otros actores complementarios de la acción de la sociedad civil pues “es importante que se establezcan organizaciones cívicas que presenten la capacidad profesional para leer y retraducir los datos de manera que permita su difusión a sectores no especializados de la población” (Peruzzotti, 2008, p. 9).

Tabla 3. Dimensiones de la Accountability societal.

Accountability societal		
Contenido	Dimensión	Función
a) Acciones legales o reclamos b) Denuncias públicas	Legal	Activa mecanismos de control de agencias asignadas (Contraloría, fiscalía, Tribunal Constitucional, etc.)
c) Movilizaciones sociales	Política	Activa mecanismos de balance (Acciones de control entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial)

Fuentes: Peruzzotti & Smulovitz, (2002) y Peruzzotti (2008)

La potencia de la *accountability societal* para activar mecanismos de control legal y político es importante, pero requiere situarse en casos específicos para evaluar cuánto del contenido político de un régimen puede modificarse por la influencia de una protesta o una denuncia. Es decir, cuánto poder de coacción se ejerce sobre un gobierno específico en un momento dado para modificar el contenido de la agenda política o si por el contrario da lugar a escenarios de conflictos sociales.

A su vez, queda pendiente un análisis pormenorizado de las características de un movimiento social de protesta cuando los reclamos no coinciden con el marco legal existente ni con el interés político de un gobierno y sobre todo cuando la protesta pacífica deviene en violenta, así como cuando la protesta

contra el régimen se eleva a la protesta contra todo el sistema político-económico.

En suma, el planteamiento de Peruzzotti coincide con un escenario en el que la protesta o la denuncia de la sociedad civil armoniza con la acción fiscalizadora de los órganos especializados, pero no nos dice mucho cuando el contenido de la protesta o la denuncia exige un cambio en la misma legislación y las políticas fijadas por un régimen. El alcance de este mecanismo de rendición de cuentas culmina en la formulación pliegos interpelatorios, cuestionarios, informes o solicitudes de transparencia de información pública. Las protestas se enfocan en la información que se demanda.

En contextos de regímenes políticos débiles, fragmentados y autoritarios, por lo general las protestas son respondidas con represión o con una salida burocrática que impide un resultado, en ocasiones ni siquiera en su forma simbólica.

Este límite a la acción fiscalizadora establecido por Peruzzotti puede ser ampliado por los aportes de Nicolás Lynch (2009) quien insiste en definir la particularidad de la democracia en América Latina a partir del rol del Estado como dador de derechos, pero en un escenario de tensión contra una puesta en marcha de un enfoque neoliberal que promueve la reducción del rol garante del Estado. En ese sentido, la acción fiscalizadora conduce al fortalecimiento del Estado mediante la instauración de regímenes que respondan a las necesidades de sus sociedades. Para Lynch, el fortalecimiento del Estado implica mejorar y ampliar el alcance de sus instituciones y reglas, entre ellas podemos incluir a la rendición de cuentas. Por ello, a mayor fortalecimiento del Estado, mejores oportunidades existen de que la rendición de cuentas tenga un efecto real sobre la conducta de los gobernantes.

Por ello se entiende que la fiscalización no sólo debe delimitarse a la demanda de información y al cumplimiento de las leyes, sino al contenido de las acciones de gobierno y si estos responden a las demandas de la sociedad. Este alcance deseado de los mecanismos de rendición de cuentas permitiría

reducir las tensiones iniciales entre gobernantes y gobernados, lo que redundaría en nuevos consensos o en escenarios ideales de diálogo político.

Una forma resumida de clasificar la forma de abordaje de la rendición de cuentas, tomando en cuenta el énfasis de cada intelectual, podría ser la siguiente:

Tabla 4. Rendición de cuentas.

Rendición de cuentas	
<i>Accountability horizontal (O'Donnell)</i>	<i>Accountability societal (Peruzzotti)</i>
Desde un enfoque de la teoría de las transiciones de gobierno autoritarios hacia democracias representativas cobra importancia el equilibrio de poderes y los pesos y contrapesos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para exigir del Ejecutivo el respeto por la legalidad y la rendición de cuentas se sitúa como indicador que define la calidad democrática.	Desde un enfoque de participación de la sociedad civil que colabora con los órganos especializados en el control de la legalidad (Contraloría, Fiscalía, Tribunal Constitucional) y con capacidad para activar la discusión del contenido político de un régimen.

Fuentes: O'Donnell (2004); Peruzzotti (2008) y Peruzzotti & Smulovitz (2002)

2.3 Calidad democrática

De los múltiples estudios sobre la calidad de la democracia y la rendición de cuentas cabe reconocer como primer antecedente metodológico a los diferentes aportes de Leonardo Morlino que precisan que la noción de *calidad de la democracia* contiene tres dimensiones o aspectos fundamentales que permiten su medición: *procedimientos*, *contenido* y *resultados* (Morlino 2014).

En ese sentido, el concepto de calidad democrática adquiere una forma múltiple de valoración, lo que a su vez exige una clasificación de indicadores y subcategorías de calidad. Según este enfoque, una *buen democracia* se valora a partir de las tres dimensiones antes señaladas de la siguiente manera:

Una buena democracia es en primer lugar un régimen ampliamente legitimado y, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos (*calidad con respecto al resultado*): sólo para un complejo de instituciones que goza del pleno apoyo de la sociedad civil es posible hipotizar un avance ulterior en la realización de valores propios del régimen. Si, por el contrario, las instituciones no son confiables, entonces se consumirá mucho esfuerzo, energías y objetivos en la

necesidad de la consolidación o el mantenimiento y una vez superado el umbral mínimo, se vuelve un resultado apreciable. Segundo, los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que forman parte de este tipo de democracia gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos (*calidad con respecto al contenido*). Tercero, los ciudadanos de una buena democracia tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes, el así llamado *rule of law* o Estado de Derecho; deben ser capaces de vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas por el personal electo también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (*calidad con respecto al procedimiento*) (Morlino, 2012, p. 10).

De acuerdo con este enfoque podemos agrupar las dimensiones de la democracia según las dimensiones de las calidades democráticas procedimentales (elecciones), contenido (dinámica política) y los resultados (satisfacción).

Las precisiones de Morlino sobre estas dimensiones forma parte de las investigaciones de entidades dedicadas al estudio de las democracias a nivel mundial¹¹, y para efectos prácticos de esta investigación resultan muy oportunas.

Tabla 5. Dimensiones de la democracia y calidad democrática.

Dimensiones	Tipo de calidad democrática
1) <i>rule of law</i> , o Estado de Derecho	Calidades procedimentales
2) <i>accountability electoral</i> , o rendición de cuentas electoral	
3) <i>accountability institutional</i> , o rendición de cuentas entre instituciones o interinstitucional (por ejemplo, entre gobierno y parlamento, jefe de estado y/o tribunal supremo)	
4) competencia entre partidos y de otra naturaleza	
5) participación de diferentes actores, ciudadanos incluidos	
6) respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades	Calidades sustantivas (contenido)
7) progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica	
8) <i>responsiveness</i> , o responsividad, es decir, la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general derivada de la capacidad de respuesta del gobierno y sus instituciones.	Calidad de los resultados

Fuente: Morlino, 2012, pp. 10-11.

¹¹ Institute for democracy and electoral assistance (IDEA international), Latinobarómetro, entre otros.

Por otra parte, también podemos recoger los aportes de Dahl sobre la participación de las oposiciones y los criterios de Easton (1999) para analizar el sistema político desde una perspectiva histórica, clasificatoria y con instrumentos de medición o valoración. Por ende, la calidad democrática desde el enfoque de Morlino coincide con una visión amplia de la democracia como un proceso que incluye la participación de oposiciones y la comunicación de las demandas de la ciudadanía que permiten que el sistema político exista a lo largo del tiempo de manera estable.

Morlino hace múltiples mediciones que permiten establecer criterios y cuestionarios específicos para ser aplicados durante la recopilación de datos. A partir sus múltiples estudios empíricos establece una guía clasificatoria de los tipos de democracia tomando en cuenta la complejidad de los momentos electorales, de gobierno y de los resultados de cada régimen.

Una **democracia efectiva** puede resultar cuando existen garantías reales de libertad y una implementación de igualdad que se adhiere estrechamente a los mínimos requisitos necesarios, pero con un Estado de derecho fuerte. Una **democracia responsable** es una que también está caracterizada por niveles de libertad e igualdad que alcanzan un umbral mínimo, pero que exhiben un respecto satisfactorio por la rendición de cuentas. Una **democracia participativa** está caracterizada por ciudadanos y grupos que tiene la voluntad, disponibilidad y oportunidades institucionales para participar no únicamente en las elecciones, sino también mediante canales que van más allá de la representación política tradicional e incluyen formas de democracia directa, asociaciones, y oportunidades para la deliberación. Una **democracia competitiva**, abierta y efectiva requiere un pluralismo de los actores políticos y al menos la garantía efectiva de las libertades negativas, con una consecuente alternancia de las élites en el poder, también como un efecto de información justa y una distribución más igualitaria de los recursos de poder, como por ejemplo acceso a los medios de comunicación, habilidad y dinero. Una **democracia completamente legitimada** está caracterizada por el fuerte y amplio apoyo de una sociedad civil satisfecha que ofrece un firme testimonio de la responsividad de dicho régimen. Las **democracias libres o igualitarias** pueden variar dependiendo de sus características procedimentales, pero cada una exhibe una fuerte afirmación de alguno de los dos valores. En ellas puede coexistir la responsividad pero no es un requisito definicional. Para completar el cuadro analítico, también se puede hipotizar una **democracia perfecta**, en la cual todas las dimensiones están presentes en un grado muy alto. Asimismo, la expresión “en un grado muy alto” llama la atención de la fundamental e incorregible indeterminación empírica de cada dimensión. Su

significado puede ser entendido de diferentes maneras en periodos distintos o por personas, líderes y ciudadanos con valores distintos¹² (Morlino, 2012, pp. 37-38).

Esta clasificación corresponde a las *buenas democracias*. También es posible hallar una clasificación para las malas democracias, pero sólo señalaremos una que consideramos útil como marco de referencia para nuestra investigación acorde a nuestras hipótesis.

En las *democracias pasivas o apáticas*, el declive de la participación electoral se acrecienta por el declive en las membrecías del partido, así como la membrecía en otras asociaciones políticas, como los sindicatos. Los ciudadanos que no se comprometen con otros tipos de representación política son indiferentes y están insatisfechos, si no es que desconfían y están alienados dado que la acción política es para ellos una pérdida de tiempo, dinero y energía (...). La democracia no es el “gobierno del pueblo” sino únicamente “el gobierno para el pueblo”. Esto es, se convierte en un régimen paternalista donde las oligarquías y los tecnócratas son los actores centrales que alimentan la legitimidad de un resultado. La falta de participación es compensada por formas de participación creadas desde arriba, o bien, formas de participación aparente y engañosa a través de la televisión o incluso el Internet, donde el ciudadano es un espectador pasivo y aislado (Morlino, 2012, p. 39).

Hemos recogido aportes de Morlino para definir, con mayor claridad, la calidad de la democracia, pero aún nos situamos en el plano de una democracia nacional.

A continuación, veremos algunos antecedentes importantes para examinar la calidad de la democracia a un nivel subnacional desde algunas posturas teóricas relevantes.

2.4 Autoritarismo subnacional y transición a la democracia

Podríamos afirmar que la teoría de la democracia como régimen se ha desarrollado principalmente en el ámbito nacional, es decir, en relación a los gobiernos centrales; sin embargo, algunos de estos elementos podrían ser adecuadamente extendidos a los gobiernos locales y regionales. Esta extensión requeriría distinguir las diferencias en el desarrollo político y en el

¹² Negrita nuestra.

sistema político subnacional, el cual presenta singularidades y excepciones debido a sus características específicas. De hecho, podría haber disparidades en los procesos de desarrollo en estos niveles de consolidación democrática.

Gibson (2005) denomina esta situación como "yuxtaposición de regímenes", la cual no es atípica y es característica de los regímenes que se encuentran en una transición democrática (Gibson, 2006). Sin embargo, es importante señalar que Gibson presenta casos de gobiernos nacionales de tipo federal, con mayor autonomía legal y territorial, como México, Argentina y Brasil.

A pesar de lo anterior, Encinas (2016) propone la posibilidad de extender el concepto de autoritarismo subnacional a países de tipo unitario o centralizado como Perú. Entre los casos más relevantes que respaldan la extensión de este concepto, se encuentra el gobierno regional de Ancash estudiado por Arévalo (2015), clasificado por Cueva et al. (2016) como un modo de *autoritarismo competitivo subnacional*.

No obstante, debido a la atención centrada en los países como conjuntos homogéneos y no en aquello que sucede en su interior, otro reto de la democratización pasó relativamente inadvertido. Muchas de las nuevas democracias eran, en cierto sentido, superficiales. Si bien generaron un cambio crucial en la manera en que se accedía al poder y se tomaban decisiones en las esferas más importantes, los atributos que caracterizan a este tipo de régimen no necesariamente incidían en niveles de gobierno más bajos que el nacional: estados, provincias, regiones, departamentos, municipalidades, intendencias, etcétera. No fue hasta la década de 1990 que la literatura empezó a incluir de forma más sistemática una orientación subnacional en los estudios sobre democracia y democratización (Encinas, 2016, p. 22).

Todo esto puede justificar el uso de los conceptos de *autoritarismo*, *calidad de la democracia* y *transición democrática* a nivel subnacional, pero con algunas precauciones conceptuales importantes. Al mismo tiempo podemos decir que el sistema político para los casos de países federales o unitarios no presentan dificultades o diferencias insuperables si se realiza la restricción subnacional de tipo legal, administrativa, jurisdiccional y presupuestal para cada caso.

En primer lugar, Gibson insiste en fundamentar el concepto de *autoritarismo subnacional* a partir de una conducta del régimen orientada al control territorial (*parroquialización del poder*) que consiste básicamente en mantener cualquier conflicto político encapsulado en el espacio local. A su vez, establece dos estrategias complementarias políticas de los líderes subnacionales: la “nacionalización de la influencia y la monopolización de los vínculos entre lo nacional y lo subnacional” (Gibson, 2006, pp. 213-214).

Nuestra primera consideración sobre esto es que en un régimen unitario como el peruano el orden jerárquico de las estrategias podría variar. En el Perú, algunas organizaciones políticas buscan consolidarse en la capital mediante candidatos presidenciales y luego apoyarse en redes de influencia política coyunturales en el resto del territorio. Y, en el caso inverso, si bien muchos gobernadores regionales han tenido éxito político, no han podido repetir su éxito a nivel nacional ni lograr una victoria nacional, a pesar de que muchos han participado en elecciones nacionales. Por ejemplo, Luis Castañeda Lossio intentó postular a la presidencia en el 2011 y obtuvo solo el 9,83% de los votos válidos, quedando en quinto lugar a pesar de haber liderado en las encuestas durante varias semanas antes. El partido Solidaridad Nacional también intentó ampliar su influencia a nivel nacional, pero obtuvo resultados negativos y se confinó finalmente a espacios locales, como la municipalidad de Lima Metropolitana.

Por otra parte, la dinámica política inherente a estos casos no implica una dicotomía o separación de los órdenes nacionales y locales, por el contrario, siguiendo el mismo razonamiento del autor podemos decir que

La periferia podría “necesitar” al centro para muchas cosas, pero el centro también “necesita” a la periferia para tareas vitales, incluyendo el mantenimiento del orden político a lo largo y ancho del territorio nacional, la distribución de votos, o la provisión de servicios. Es entonces más fructífero considerar la interdependencia mutua del centro y la periferia, que asumir la subordinación de esta última (Gibson, 2006, p. 211).

Más adelante podemos analizar con más detalle la estrategia desarrollada por el régimen municipal de Castañeda para desplegar alianzas políticas con

partidos nacionales en contextos específicos. Y en contraste podemos señalar la estrategia opuesta de su antecesora, Susana Villarán, y el aislamiento político que la condujo a un proceso de revocatoria y una fuerte oposición¹³.

Es decir, que -para el contexto peruano- la ausencia de la estrategia de la *expansión del poder a nivel nacional*, podría ser sustituido por un buen uso de alianzas políticas con partidos nacionales con actividad congresal en coyunturas específicas.

Finalmente, Gibson considera que la *transición democrática* a nivel subnacional podría incluir actores de carácter nacional como partidos políticos y el gobierno central. A este planteamiento podríamos agregar al Poder Judicial y los medios de comunicación locales siempre y cuando la corrupción y la ilegalidad levantan las alarmas de control como fue el caso del gobierno regional de Cesar Álvarez en Ancash (2007-2014). En este escenario regional la dinámica política devino en procesos de judicialización y representaciones mediáticas extendiendo el rango de lo político a otros planos de la vida social.

Todo esto nos lleva a reflexionar sobre el papel del Estado y la dinámica política a niveles inferiores. Según Sinesio López (2015), el Estado tiene competencias (funciones) que cumplir y capacidades (recursos institucionales, económicos y legales) que despliega para poder cumplir dichas competencias. Sin embargo, en el caso peruano, López sostiene que el Estado tiene pocas capacidades para cumplir con sus múltiples competencias. Por lo tanto, desde una perspectiva sociológica, histórica y estructural, encontramos pocas condiciones para la existencia de un Estado fuerte que centralice el poder territorialmente, lo que deja espacios que son ocupados por líderes y élites locales.

¹³ En este punto no se pretende afirmar que el régimen de Susana Villarán no clasifique como un autoritarismo subnacional o que cumpla los requisitos mínimos de la democracia a ese nivel. Sólo se presenta una diferencia en las estrategias para afrontar las tensiones políticas. Mientras el régimen de Castañeda lo resolvía mediante alianzas políticas en todo momento, el régimen de Villarán sólo lo hizo cuando la crisis era inminente y la revocatoria tenía muchas posibilidades de sacarla del poder e iniciar las auditorias por casos de corrupción que hoy se conocen y se están comprobando en la vía judicial.

A esto agregamos el proceso de descentralización iniciado el año 2002 en la que se dota de mayores recursos y capacidad de gasto a los gobiernos regionales, pero con niveles de ejecución presupuestal por debajo de lo esperado, con gobiernos regionales acusados de corrupción y obras inconclusas. Entonces podríamos decir que la debilidad institucional nos acerca empíricamente a un sistema tipo federado, al menos en las características de mayor autonomía política de presidentes regionales con respecto al gasto del presupuesto de sus jurisdicciones, pese a la fragilidad de esa capacidad descentralizada de gobierno.

La dinámica política de los opositores de los autoritarismos subnacionales también es diferente en algunos aspectos como se puede reflejar en la agenda del gasto público local mediante los *presupuestos participativos*. A su vez, existe mayor cercanía a consejeros regionales para influir en la correlación de fuerzas mediante iniciativas de procesos de vacancias.

Por otra parte, esta oposición política y ciudadana también puede enfrentarse a riesgos presentes en autoritarismos nacionales. El caso de la existencia de una central de inteligencia y el uso de sicarios por parte del gobierno regional de César Álvarez es un buen ejemplo de ello.

Los actores políticos que luchan por la democratización local se enfrentan a desafíos estratégicos e institucionales que son bien diferentes a los que se enfrentan los protagonistas de luchas democratizadoras nacionales. Por ello, es importante que la teoría que se despliegue para estudiar estas dinámicas subnacionales, no sea la misma que se utiliza para estudiar los procesos políticos a nivel nacional (López, 2015, p. 29).

Las restricciones que presenta un gobierno subnacional implican seleccionar los criterios nacionales de la democracia a tomar en cuenta y establecer nuevos criterios adicionales en este nivel. A su vez, podemos reconocer que la alteración de las reglas de juego (legales) en competencia electoral es un elemento presente también a nivel local, de ahí que la existencia del autoritarismo a nivel nacional pueda replicarse a nivel subnacional. Nuevamente podemos señalar el caso emblemático de reelección de las

autoridades como César Álvarez y su permanente orientación a eliminar (físicamente) a competidores.

Acotaremos además que “el autoritarismo que surge a nivel subnacional suele asemejarse al “autoritarismo electoral” de Schedler o al “autoritarismo competitivo” de Levitsky y Way. En esta, el autoritarismo manipula o subvierte las instituciones democráticas, en vez de eliminarlas” (López, 2015, p. 30).

En un sentido abstracto y deseado podemos decir que la *democracia en el sentido territorial* nacional conduce a la necesidad de desarrollar una democracia sustantiva (derechos políticos) a nivel local, así como la inclusión de población que antes estuvo excluida; pero este movimiento hacia abajo se combina con un movimiento horizontal en el que los gobiernos locales establecen formas de autoritarismo mediante la adecuación de alianzas entre élites, poderes fácticos y coyunturas electorales. Dicho de otro modo:

autoridades provinciales autoritarias se enfrentan a dos tareas aparentemente contradictorias: ejercer control autoritario sobre el sistema político local, y su vinculación institucional con el sistema de gobierno democrático nacional. Porque el autoritarismo local debe ser institucionalmente compatible con la democracia nacional, los partidos políticos están en el corazón del control limítrofe por parte de las autoridades (Gibson, 2012, p. 26)¹⁴.

La dinámica política a nivel subnacional en el contexto de la descentralización peruana se asemeja a la primera etapa de los sistemas plebiscitarios descritos por Weber (1979), tal como se presenta al inicio de este capítulo. La aparición de operadores políticos desde el sector privado, principalmente empresarial, ligados a movimientos regionales que incluyen organizaciones sociales, permite la formación de gobiernos subnacionales autoritarios, ya que necesitan cumplir en períodos cortos de tiempo las necesidades de los grupos económicos que lograron la victoria electoral.

A partir de estos antecedentes podemos señalar tres supuestos importantes que servirán en la metodología general en esta tesis:

¹⁴ Citado en López 2015: 33

- Incluso en países desarrollados con *buena* calidad democrática a nivel nacional, podemos hallar la persistencia de gobiernos autoritarios a nivel subnacional que exige incluir dimensiones más allá del criterio procedimental con el que se origina un gobierno y que también obliga hacer una ampliación de la noción de Gibson (2005) para ser aplicado a países unitarios como el Perú.
- La ausencia de rendición de cuentas, la neutralización de las oposiciones y la formación de alianzas con élites locales y nacionales podrían ser criterios iniciales para clasificar a un gobierno local como un tipo de *autoritarismo subnacional*. La existencia de estos tres criterios tiene una relación estrecha con la calidad democrática de un régimen subnacional o su clasificación como una *democracia competitiva* (Morlino, 2012).
- La rendición de cuentas local y la dinámica de un gobierno subnacional frente a los opositores locales implica una delimitación territorial que facilita el análisis cualitativo debido a los límites mismos del gobierno subnacional: recaudación fiscal, y ejecución de obras y servicios públicos locales; así como élites locales, grupos empresariales, medios de comunicación locales y organizaciones sociales arraigadas a sus unidades de producción económica. La rendición de cuentas sobre la administración interna de gastos (sueldos y nombramientos), así como en la ejecución de obras y servicios públicos, será la materia de análisis en el caso de los gobiernos subnacionales y materia central de la presente tesis.

CAPÍTULO III

EL GOBIERNO MUNICIPAL FRENTE A LA RENDICIÓN DE CUENTAS

3.1 La rendición de cuentas horizontal a nivel subnacional

3.1.1 Control horizontal de primera instancia

Desde el año 2002 en el Perú se ha implementado un proceso de descentralización política que ha incrementado paulatinamente la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales (regionales y locales), sobre todo en la ejecución de obras públicas. Pese a los avances institucionales, aún es posible hallar deficiencias en este proceso tal como se recoge en un informe del año 2014 elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

La percepción de la mayoría de los peruanos es que la promoción de autoridades salientes evidenció en la última etapa de su gestión serios indicios de ineficiencias e inapropiadas prácticas para gestionar los recursos públicos con lo cual se revelaron actos públicos de corrupción que atentaron contra la estabilidad política, social y económica de sus territorios. Esta etapa de la descentralización política en el país nos deja enseñanzas respecto a la necesidad de realizar ajustes al sistema electoral y al marco de la normativa vigente que establezcan mayores niveles de control a las autonomías delegadas con el objetivo de preservar el principio constitucional de que el Estado peruano es uno e indivisible y su gobierno es unitario y descentralizado (PCM, 2015, p. 13).

Estas ideas resultan significativas por dos razones principales: primero porque se elaboraron en el contexto de las elecciones municipales y regionales en las que participó Castañeda Lossio (octubre de 2014), y segundo porque revelan la alta percepción de corrupción por parte de la ciudadanía frente a sus autoridades locales. Este informe, fue publicado en mayo de 2015 y plantea la necesidad de realizar ajustes *al sistema electoral*, así como a la “normativa vigente que establezcan mayores niveles de control a las autonomías delegadas” (PCM, 2015, p. 13). El detalle o trasfondo del sentido de este planteamiento requiere abordar la estructura y dinámica del poder en los gobiernos municipales bajo la luz del marco normativo de la Ley de Elecciones Municipales (LEM)¹⁵ y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)¹⁶.

La ley que regula las elecciones municipales tiene un sentido diferente al de las elecciones nacionales, debido a que era más común hallar que las organizaciones de oposición tendían a dificultar un gobierno municipal cuya naturaleza es de corto tiempo.

En esta ley se establece que, si en el conteo de votos, el primer lugar no alcanza el 20% del total, entonces se organiza una segunda vuelta. Pero si el primer lugar en la primera vuelta obtiene más del 20% y menos del 50% de votos, entonces la lista ganadora obtiene la mitad más uno de los miembros del concejo municipal (39 regidores para el concejo de Lima Metropolitana y el alcalde).

En caso de que el primer lugar obtuviese más del 50% de votos¹⁷, entonces se aplica la cifra repartidora. Según la ley, en los casos contemplados dentro de la elección en primera vuelta se ofrece un reforzamiento a la lista ganadora, lo que reduce la capacidad política de la oposición en su participación en el concejo municipal, puesto que la organización política del alcalde podría gobernar sin dificultades u oposiciones efectivas por parte del resto del concejo municipal, tal como advierten Jaramillo y Bardález (2019):

¹⁵ Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, promulgada el 26 de setiembre de 1997.

¹⁶ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada el 6 de mayo de 2003.

¹⁷ Castañeda Lossio obtuvo 50.77% en las elecciones de 2014.

Así, la asignación de los puestos en el concejo municipal otorga uno más del 50% respecto al total de regidores si es que el ganador no supera la mitad de los votos. Si la rebasa, para los puestos restantes del concejo se aplica, entonces, la cifra repartidora. Se trata de un *sistema electoral de mayoría relativa con premio a la mayoría*. De esta manera, el alcalde cuenta, dentro del concejo municipal, con la mayoría de votos para respaldar sus decisiones (Jaramillo y Bardález, 2019, p. 15).

En este diseño institucional el alcalde representa un *ejecutivo* mientras que el concejo municipal representa un *legislativo*, principalmente fiscalizador. La LEM se promulgó en 1997 y desde esa fecha contiene un desbalance en la distribución del poder a favor de la organización política ganadora, propiciando un elemento legal que facilita el autoritarismo o el aplastamiento de la oposición de regidores disidentes, lo que acarrea una merma a su capacidad fiscalizadora efectiva.

En el año 2003, este rasgo autoritario se acentuó aún más en el marco normativo mediante la promulgación de la LOM que estipula que una de las funciones del concejo municipal es *autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización*.

Si consideramos que la organización política ganadora tendrá mayoría en el concejo municipal, entonces el rol fiscalizador podría ser neutralizado legalmente, facilitando la ausencia de rendición de cuentas y de transparencia, dotando de una gran autonomía al alcalde y reforzando su participación mediante una mayoría de regidores. De tal manera podemos notar que “la LOM y la LOGR¹⁸ otorgan demasiado poder al Ejecutivo, maniatando en la práctica al Legislativo local y regional” (Muñoz, 2014, p. 14).

Esta inconsistencia legal fue diagnosticada en el año 2019 por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), la cual se encargó de elaborar un conjunto de propuestas basadas en el estado de cosas del marco normativo, siendo la más relevante, sobre este tema, la eliminación de esta

¹⁸ Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, promulgada el 8 de noviembre de 2002.

facultad del concejo municipal para autorizar las solicitudes de información (CANRP, 2019, p. 435).

Esta propuesta formulada ataca directamente uno de los problemas centrales relativos a la rendición de cuentas y actualmente es el planteamiento que va ganando cada vez mayor respaldo.

un grupo de cambios normativos incluidos en esta propuesta tienen como finalidad incrementar el poder del Consejo Regional y del Concejo Municipal a fin de que sirvan como una primera instancia de control (horizontal) del Ejecutivo subnacional (gobernador regional y alcalde, respectivamente).

Esta propuesta es importante considerando primero que, una vez elegidos, los políticos no rinden cuentas a nadie. La debilidad de los partidos y movimientos regionales hace prácticamente inexistente el control partidario de estas nuevas autoridades. A esto se suma que los gobiernos subnacionales peruanos son bastante “presidencialistas”, pues concentran gran poder en el Ejecutivo y dejan a los consejos y concejos como órganos disminuidos.

Para ello es preciso eliminar la competencia de “autorizar” al Concejo Municipal (regulada en el inciso 22 del artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades). Dado que el alcalde es elegido con mayoría automática, esto posibilita que la mayoría oficialista bloquee la labor de fiscalización de los regidores (CANRP, 2019, pp. 434-435).

Esta propuesta fue recogida íntegramente por el poder Ejecutivo. El 10 de abril de 2019, el entonces presidente de la República, Martín Vizcarra y su premier, Salvador del Solar, presentaron el Proyecto de Ley 04195/2018-PE donde planteó una ampliación a las funciones de los concejeros municipales para “formular pedidos de información para efectos de fiscalizar la gestión municipal” (PCM, 2019, pp. 1-2); al mismo tiempo propuso derogar la función del Concejo municipal para autorizar dicha formulación. En este proyecto de ley, presentado ante el Congreso de la República, se atacó el desbalance de poder a favor del concejo municipal.

Pero la formulación exacta del término de rendición de cuentas, de manera explícita, la hallamos recién el 24 de agosto de 2020, a partir del Proyecto de Ley 6055/2020-CR, donde se “propone que sea el Concejo Municipal que tenga la atribución de aprobar o desaprobar el informe de rendición de cuentas

para así establecer las responsabilidades que correspondan si los hubiere” (Grupo Parlamentario Somos Perú, 2020, p. 7).

Esta propuesta elaborada por el Grupo Parlamentario Somos Perú formuló la rendición de cuentas como función del Concejo Municipal, pero no abordó el problema del desbalance a favor del poder ejecutivo municipal expuesto líneas arriba, por lo que redundaría al devolver al Concejo Municipal la atribución de aprobar la rendición de cuentas de la autoridad edil, pero en condiciones de ventaja para este último como ya hemos expuesto.

Ambos proyectos de ley se mantienen aún en el debate en comisiones del Congreso, lo que permite su perfeccionamiento para presentarse ante el pleno para la votación respectiva que lo apruebe en alguna legislatura futura.

Pero la realidad normativa vigente es que la rendición de cuentas no es un elemento formal de la dinámica política municipal, en su lugar hallamos la *formulación de pedidos de información* con las limitaciones que esta presenta. El debate para la inclusión de la rendición de cuentas como mecanismo de democracia directa incluida en la política municipal aún no produce resultados significativos o actualizaciones a este nivel subnacional.

En este debate debe determinarse la configuración de la primera instancia de activación del mecanismo de rendición de cuentas a través del concejo municipal. La implementación de la rendición de cuentas horizontal se mantiene seriamente debilitada mientras el concejo municipal o los concejales de manera individual no cuenten con la formalidad legal para fiscalizar al alcalde o esta capacidad sea neutralizada por el *premio a la mayoría* otorgado al ganador de las elecciones municipales.

3.1.2 Control horizontal de segunda instancia.

Cabe precisar que existen mecanismos de segunda instancia que activan la de rendición de cuentas, sobre todo en materia sustantiva, es decir enfocadas en la política de gobierno.

La primera es mediante las atribuciones de fiscalización del Congreso de la República mediante sus comisiones especializadas en materias o campos de acción específicos.

La segunda es el control que realiza de manera permanente el Órgano de Control Interno (OCI) adscrito a la Contraloría General de la República, pero procedimentalmente dependiente de la entidad que fiscaliza, en este caso la Municipalidad Metropolitana de Lima.

El reglamento del Congreso estipula en su artículo 22, literal b, uno de sus derechos funcionales de control político o fiscalización de la siguiente manera: “a pedir los informes que estimen necesarios a los órganos del Gobierno y de la Administración en general y obtener respuesta oportuna de ellos, en ejercicio de la facultad que les concede el artículo 96 de la Constitución Política” (Congreso de la República, 2020, p. 25). El alcance de esta función permite que se realice citaciones a alcaldes y regidores así como a funcionarios administrativos municipales para responder pliegos de preguntas sobre materia de política municipal y decisiones administrativas.

Dentro del mismo documento, se precisa que estos pedidos de información se realizan mediante las comisiones, las cuales se definen en el artículo 34 como “grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública” (p. 49).

Las citaciones se formalizan mediante los pedidos de información a través de oficios. El artículo 69 del documento en mención, define a estos pedidos como

proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones (p. 91)

El procedimiento general del pedido de información por parte del Congreso se establece en el artículo 87 de este reglamento, el cual a su vez se señala de manera complementaria en el artículo 88, literal g, que:

Cuando de las investigaciones que realizan las Comisiones de Investigación aparezca la presunción de la comisión de delito, el informe de la Comisión establece hechos y consideraciones de derecho, con indicación de las normas de la legislación penal que tipifiquen los delitos que se imputan al investigado o a los investigados, concluyendo con la formulación de denuncia contra los presuntos responsables (p. 130).

Visto estos elementos formales, el Congreso de la República puede activar directamente un mecanismo de fiscalización y de rendición de cuentas que podría devenir en el señalamiento de faltas administrativas, delitos, así como las denuncias respectivas frente a las fiscalías especializadas.

Los pedidos de información que realiza el Congreso de la República se ajustan a las diferentes comisiones que se conforman, pero también implican la deliberación de las decisiones u hechos que pueden acontecer a nivel de los gobiernos subnacionales.

Por otra parte, la Contraloría General de la República (CGR) también permite activar el mecanismo de rendición de cuentas. La forma como se constituyen los órganos de auditoría interna está declarada en la LOM, en su artículo 30 donde señala lo siguiente:

El órgano de auditoría interna de los gobiernos locales está bajo la jefatura de un funcionario que depende funcional y administrativamente de la Contraloría General de la República, y designado previo concurso público de méritos y cesado por la Contraloría General de la República. Su ámbito de control abarca a todos los órganos del gobierno local y a todos los actos y operaciones, conforme a ley (p. 10).

Pero uno de los aspectos más paradójicos que se menciona en ese mismo artículo en las funciones de esta entidad es que el jefe del órgano de auditoría interna

emite informes anuales al concejo municipal acerca del ejercicio de sus funciones y del estado del control del uso de los recursos municipales. Las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción

de control se publican en el portal electrónico del gobierno local. En el cumplimiento de dichas funciones, el jefe del órgano de auditoría interna deberá garantizar el debido cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen el control gubernamental, establecida por la Contraloría General como Órgano Rector del Sistema Nacional de Control (p. 10).

Jerárquicamente la Constitución Política del Perú refuerza la autonomía de los gobiernos subnacionales, por esta razón la acción o mecanismo de control interno de esta entidad se declara ante la autoridad municipal, lo que conduce a un desbalance institucional, nuevamente, a favor del gobierno municipal. El artículo 199 de la Constitución señala que:

Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley (pp. 49-50).

Este diseño en el que el control interno se informa a la misma entidad fiscalizada es un problema estructural que limita la capacidad sancionadora efectiva que podría contar este mecanismo.

La CGR tiene limitaciones serias no solo para sancionar, sino incluso para controlar a los Gobiernos subnacionales. Las Oficinas de Control Interno (OCI) que integran la estructura de Gobiernos regionales y locales forman, nominalmente, parte del Sistema Nacional de Control. El problema es que, si bien dependen funcionalmente de la CGR, lo hacen administrativamente de los Gobiernos subnacionales. En consecuencia, en las regiones se percibe que las OCI carecen de la autonomía necesaria al sus recursos¹⁹ provenir del Gobierno Regional (Muñoz, 2014, p. 15).

Sumado a ello, el control ejercido tanto por la Contraloría, así como por los órganos de auditoría interna se enfocan directamente a materia de ejecución presupuestal, gasto y balance contable.

¹⁹ Sic.

Resulta esclarecedor lo que estipula la Ley 27785²⁰, que en su artículo 7° precisa lo siguiente:

el control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior (p.5).

Pese a estas limitaciones o restricciones formales existe una gran potencia para convertir este mecanismo de control en una forma de control social. La Contraloría General de la República es la entidad especializada en activar mecanismos de control, pero sufre una doble restricción, por un lado, en el diseño institucional supeditado a la autonomía de los gobiernos municipales, y por otro lado al ámbito de sus funciones dentro de la ejecución presupuestal, sobre todo en materia de obras.²¹

3.2 La rendición de cuentas vertical a nivel subnacional

Desde el año 2001, las acciones de los gobiernos nacionales y subnacionales en el Perú tuvieron una vigilancia constitucional más meticulosa, paralelamente la sociedad civil recuperó espacios de participación y se logró consolidar formalmente mecanismos de democracia directa estipulados en la Constitución de 1993.

El contenido de la democracia directa desde el marco constitucional se ha implementado mediante la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos promulgada el 2 de mayo de 1994²², la cual reconoce los siguientes mecanismos de democracia directa:

²⁰ Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”, promulgada el 22 de julio de 2002.

²¹ Cabe precisar que existe una importante tesis (Meza Morales, 2018) que analiza y evalúa la capacidad de la Contraloría General de la República por impulsar los monitoreos ciudadanos de control, las audiencias públicas y las veedurías ciudadanas. Dicha tesis es significativa en la descripción de los mecanismos de control social, así como las dificultades actuales que impiden su fortalecimiento y efectividad. Los aportes de Meza Morales son significativos porque despliega el contenido de la *accountability societal* en el escenario peruano.

²² Ley N° 26300, la cual fue precisada en algunos aspectos mediante la Ley 29313 promulgada el 7 de enero de 2009. Por ejemplo, la revocatoria se restringe solo a alcaldes,

- Iniciativa de Reforma Constitucional.
- Iniciativa en la formación de las leyes.
- Referéndum.
- Iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales.
- Revocatoria o remoción de autoridades.
- Demanda de rendición de cuentas.

En dicha ley, la declaración formal de la demanda de rendición de cuentas se define como el “derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso recursos propios. La autoridad está obligada a dar respuesta. Son susceptibles de esta demanda quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción” (Art. 31).

Podemos reconocer dos restricciones en dicho dispositivo legal. La primera restricción corresponde al ámbito de aplicación que es la ejecución presupuestal representa. Esto representa una merma importante en la capacidad fiscalizadora de la ciudadanía, sobre todo cuando existen otras dimensiones de fondo relativas al fundamento de las decisiones políticas de las autoridades municipales.

La segunda restricción nos remite a los sujetos a los que se interpela. Por un lado, quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria²³ y por otra parte a los que son sujetos de remoción²⁴.

En términos resumidos podríamos clasificar a la rendición de cuentas existente en la legislación municipal peruana como parte de la *accountability societal* formulada teóricamente por Peruzzotti (2002), siempre que los resultados de la aplicación de la demanda de rendición de cuentas constituyan

regidores, presidentes regionales vicepresidentes regionales, consejeros regionales y jueces de paz. Queda excluida de iniciativa ciudadana la destitución de congresistas, quienes precisamente son las autoridades más cuestionadas a partir de casos comprobados de corrupción y protegidas por la figura legal de la inmunidad parlamentaria.

²³ Alcaldes y regidores; presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales; jueces de paz por elección popular (art. 20.)

²⁴ La Remoción es aplicable a las autoridades designadas por el Gobierno Central o Regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital. No comprende a los Jefes Políticos Militares en las zonas declaradas en estado de emergencia (art. 27).

insumos para activar a entidades de control como la Contraloría General de la República.

3.3 La demanda de rendición de cuentas

De manera específica, haremos mención al mecanismo de la demanda de rendición de cuentas. Excluiremos otros mecanismos como los presupuestos participativos o el acceso a la información pública. En ese sentido la demanda de rendición de cuentas tiene etapas y está mediada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), quien finalmente recibe las preguntas formuladas por la ciudadanía y las respuestas por escrito emitidas por la autoridad edil.

Luego de esta mediación, a partir de las respuestas del alcalde, recién podría formularse la activación participación de órganos especializados como la Contraloría General de la República.

El sistema indirecto se refuerza a su vez porque no estipula de manera obligatoria una audiencia pública donde la autoridad municipal exponga sus respuestas y permita la escucha activa de los demandantes y público en general.

Pese a ello, existe un procedimiento detallado en la demanda de rendición de cuentas que comienza con la formulación de un pliego interpelatorio ante el JNE, luego sigue una etapa de presentación de firmas según la circunscripción electoral. La cantidad de firmas para sustentar una demanda de rendición de cuentas es de 25000. Luego de la validación de las firmas y la aprobación del pliego interpelatorio, la autoridad demandada cuenta con 60 días para responder. También se estipula la publicación del pliego, así como de las respuestas.

Los pasos de la demanda de rendición de cuentas son las siguientes:

- Paso 1: Solicitud del kit electoral ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
- Paso 2: Recolección de firmas (25 000) por parte de los demandantes.

- Paso 3: Presentación de solicitud de inicio del procedimiento ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) adjuntando el pliego interpelatorio.
- Paso 4: Verificación de autenticidad de firmas y emisión de constancias de conformidad por parte del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).
- Paso 5: Emisión de la resolución del JNE donde se indica a la autoridad municipal la absolución del pliego interpelatorio.
- Paso 6: La autoridad municipal cuenta con un plazo de 60 días para responder por escrito el pliego interpelatorio interpuesto.
- Paso 7: Publicación del pliego interpelatorio y de las respuestas por parte de la autoridad municipal. (Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); Programa ProDescentralización de USAID, 2014, pp. 58-59).

Cabe precisar que existen parámetros para la elaboración del pliego interpelatorio, es decir de la lista de preguntas que se realizan para que la autoridad municipal responda por escrito y ante una audiencia pública. En el caso de este listado de preguntas se requiere un conocimiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) que es el conjunto de órganos, subsistemas y relacionales funcionales entre entidades públicas para el desarrollo de políticas nacionales, subnacionales y locales. Todas las entidades públicas conforman el SINAPLAN y el organismo técnico especializado en capacitar, así como en desarrollar los lineamientos metodológicos de las políticas públicas es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

En materia de metodologías para la planificación de las políticas públicas a nivel subnacional encontramos dos subsistemas: el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC).

Ambos planes sirven de metodología general para articular objetivos, acciones y rutas estratégicas de los gobiernos municipales. Estos planes se hayan armonizados con otros subsistemas de planeamiento de políticas públicas interinstitucionales como el Foro del Acuerdo Nacional, así como

subsistemas intrainstitucionales como el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional.

Estos subsistemas de planeamiento permiten dotar a los gobiernos regionales de políticas realistas y medibles mediante indicadores. El PDRC y el PDLC se elaboran para periodos de 8 años, el PEI para periodos de 3 años y el POI para periodos de 1 año los cuales se reflejan en la ejecución presupuestal por cada año. De esta manera se pueden articular metodologías complementarias dentro de las cuales las políticas municipales se orientan al cumplimiento de metas y que facilitan la asignación presupuestal y el gasto público mediante indicadores y reportes. (PCM & CEPLAN, 2015, pp. 25-26)

En teoría, las propuestas y promesas de campaña electoral deberían obedecer a estas restricciones. Los pliegos interpelatorios de la demanda de rendición de cuentas también debe referirse a estos subsistemas para periodos acotados.

La Defensoría del Pueblo emitió en 2018 un manual para la demanda de rendición de cuentas donde establece 8 ítems que son objeto de interpelación a las autoridades municipales. Lamentablemente la mayor cantidad de ítems se hallan restringidas a cifras y estadísticas de tipo cuantitativo que sirven como forma de evasión de la orientación política de fondo que muchas veces genera expectativas en la ciudadanía.

Por ejemplo, el nivel de ejecución presupuestal o los montos comprometidos a proveedores y consultorías contratadas pueden ser respondidas técnicamente con cifras desarraigadas de contexto o de justificación política ideológica.

A continuación, transcribimos textualmente los ítems vinculados estrechamente con el PDRC y el PDLC y que, consideramos que, restringen la demanda de rendición de cuentas a procedimientos de cifras e indicadores desconectados del contexto político ideológico o el sentido de orientación del gobierno municipal.

Tabla 6. Temas que puede demandar la rendición de cuentas.

Ítem	Objeto de información demandada en la rendición de cuentas
1	Nivel de ejecución presupuestal para el cumplimiento del Plan Operativo Institucional (POI)
2	Nivel de ejecución de los proyectos de inversión, inclusive los aprobados en el marco del presupuesto participativo.
3	Planes para mejorar la gestión y la calidad de servicios públicos específicos, así como los avances, dificultades y lecciones aprendidas en su ejecución (por ejemplo, el plan regional de lucha contra la desnutrición crónica y la anemia, el plan regional de seguridad ciudadana, el plan para mejorar la cobertura de electrificación rural, entre otros).
4	Adopción de políticas públicas regionales y locales y el avance en su implementación, sobre todo respecto de aquellas de interés para determinados grupos de la población.
5	Disposiciones regionales y municipales emitidas (ordenanzas, acuerdos de consejo regional o del concejo municipal, decretos y resoluciones regionales y de alcaldía) y el impacto obtenido con la emisión de dichas normas.
6	Adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios y obras (montos comprometidos, proveedores y consultorías contratadas, indicando las necesidades satisfechas).
7	Acciones para promover la implementación de los mecanismos de transparencia en la gestión regional o local (por ejemplo, la reglamentación de las audiencias públicas de rendición de cuentas o directivas para la implementación y actualización del portal de transparencia estándar y para la atención de solicitudes de acceso a la información pública).
8	Funcionamiento de espacios de concertación, como el Consejo de Coordinación Regional (CCR) o el Consejo de Coordinación Local (CCL), los Consejos de Coordinación de Salud y Educación, así como otros mecanismos de participación ciudadana que existan en el territorio.

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2018, p. 13.

En el siguiente capítulo abordaremos las particularidades de la política pública del gobierno municipal durante el mandato de Luis Castañeda Lossio, así como dos mecanismos de rendición de cuentas interpuestas con todas las restricciones y particularidades mencionadas líneas arriba.

CAPÍTULO IV

EL GOBIERNO MUNICIPAL DE CASTAÑEDA LOSSIO FRENTE A SUS OPOSITORES

4.1 El contexto previo: las elecciones de 2014

El gobierno saliente de Susana Villarán llegó a recibir en octubre de 2014 una desaprobación de 76% y una aprobación de tan solo 17%. Luego de sufrir una fuerte oposición, un proceso de vacancia y el debilitamiento de su imagen, Villarán obtuvo un apelativo despectivo durante los últimos años de su gestión como “la tía vaga”²⁵.

Al final de su gestión su desprestigio se hizo más agudo luego de que anunciase nuevamente su postulación pese a haber prometido meses antes que no lo volvería a hacer.

En el mes de octubre de 2014 se realizaron las elecciones para gobiernos regionales y municipales. El resultado de Luis Castañeda Lossio y del partido Solidaridad Nacional fue favorable con un notable 50.77% de los votos válidos tal como se detalla en la tabla 7.

²⁵ “La alcaldesa no gozaba entonces de mucha simpatía. Era muy cuestionada por una supuesta inconsistencia entre sus discursos y sus acciones reales, lo cual le valió apelativos como «Lady Vaga» o «Tía Lentejita», que apuntaban a mostrarla sin capacidad de resolución” (Castro, 2019, p. 186)

Tabla 7. Resultados finales de Elecciones Regionales y Municipales 2014

Candidato	Partido Político	Total	% Votos validos	% Votos emitidos
Luis Castañeda	Solidaridad Nacional	2583745	50.77	46.22
Enrique Cornejo	Partido Aprista Peruano	897562	17.64	16.05
Susana Villarán	Dialogo Vecinal	538139	10.57	9.63
Salvador Heresi	Peru Patria Segura	302436	5.94	5.41
Alberto Sánchez	Fuerza Popular	135364	2.66	2.42
Jaime Zea	Partido Popular Cristiano - PPC	124974	2.46	2.24

Fuente: portal institucional de la ONPE.

Con esos resultados el partido Solidaridad Nacional logró obtener el premio a la mayoría según la LEM. Al mismo tiempo pudo sortear la lógica de la desconfianza gracias al peso del desprestigio de su predecesora.

Paradójicamente en el año 2011, el gobierno municipal de Villarán decidió investigar el más célebre caso de corrupción de la gestión anterior de Castañeda: el caso COMUNICORE. Este escándalo involucraba el pago de una deuda sobreestimada a una empresa concesionaria para el servicio de limpieza pública (Relima).

En el año 2005 la deuda estimada a favor de Relima era de alrededor de 35.9 millones de soles. Esa deuda fue comprada ese mismo año por la empresa Comunicaciones Corporativas y Representaciones (COMUNICORE), la que asumió el monto de la deuda, pero sólo entregó a Relima el valor de 14.6 millones de soles. Al finalizar la transferencia COMUNICORE fue disuelta. Previamente se había publicado investigaciones periodísticas desde el 2009 que pusieron el tema en agenda política y en el año 2010 Castañeda fue citado al Congreso donde responsabilizó a los gerentes municipales, pese a las sospechas de la participación de familiares y allegados de su entorno como Martín Belaunde Lossio, su hermano (Rivas, 2018, p. 11).

Pese a los antecedentes de sospechas de corrupción en la gestión municipal anterior de Castañeda Lossio, el efecto de *factor correctivo* atribuido a las elecciones no se aplicó. Podemos decir que se determinó el perfil de los votantes quienes expresaron sus motivaciones para elegir a Luis Castañeda Lossio por encima de otros contendientes, tal como podemos observar en la tabla 8 obtenida de la encuesta de opinión pública realizada por Ipsos ese mismo mes de octubre de 2014.

Tabla 8. Razones que motivaron el voto por Luis Castañeda Lossio

42. ¿Por qué razones votó por Luis Castañeda Lossio? (con tarjeta)		%
Por sus experiencia	61	
Porque hace obras/ es trabajador	46	
Porque estoy de acuerdo con sus ideas	24	
Porque tiene las mejores propuestas	21	
Porque es el más preparado	20	
Porque tiene un ben equipo técnico/ de especialistas	16	
Porque me parece honesto y sincero	13	
Porque entiende las necesidades de gente como yo	12	
Porque tiene carácter para dirigir la municipalidad	10	
Para que no gane Susana Villarán	9	
No precisa	1	

Base: Total de entrevistados que votaron por Luis Castañeda Lossio

Fuente: Encuesta de opinión Ipsos, octubre de 2014.

Uno de sus contrincantes en el proceso electoral fue Enrique Cornejo del Partido Aprista Peruano quien no llegó ni siquiera a la mitad de los votos obtenidos por Castañeda, pese a superarlo aparentemente en los debates y lograr un crecimiento en las preferencias electorales definiendo un perfil de tecnócrata.

Recordemos que la propuesta de Castañeda Lossio era minimalista, refiriéndose básicamente a una sola: el monorriel para el mejoramiento del transporte urbano en Lima.

En contraste, durante los debates previos, parte de la oferta de campaña de Cornejo involucraba reformas integrales, la construcción de un teleférico y la modificación de las avenidas principales y carreteras que atraviesan Lima.

Tabla 9. Razones que motivaron el voto por Enrique Cornejo

43. ¿Por qué razones votó por Enrique Cornejo? (con tarjeta)		%
Porque tiene las mejores propuestas	55	
Porque es el más preparado	48	
Porque tiene experiencia	29	
Porque es honesto y sincero	22	
Porque estoy de acuerdo con sus ideas	21	
Porque tiene un buen equipo técnico/ de especialistas	19	
Porque tiene carácter para dirigir la municipalidad	17	
Porque entiende las necesidades de gente como yo	9	
Porque hace obras/ es trabajador	8	
Porque es aprista	4	

Base: Total de entrevistados que votaron por Enrique Cornejo

Fuente: Encuesta de opinión Ipsos, octubre de 2014.

Esto permite contrastar los perfiles de los votantes, los cuales se inclinaron por la “experiencia” atribuida a Luis Castañeda Lossio en la ejecución presupuestal de obras públicas dentro de un marco racional de *liderazgo corrupto y eficiente* (Sime-Rendon, 2017).

En esa misma encuesta un 79% de los encuestados que votaron por algún candidato expresaron que lo hicieron por “su candidato ideal”, frente a un 18% que lo hizo calificando a su candidato como “el mal menor”. Esto podría sugerir un cierto tipo de supremacía de la concepción de obra pública como paradigma de gestión municipal por encima del planeamiento de planificación integrados a las políticas nacionales existentes.

Pero nos enfocaremos en el perfil que Castañeda fue consolidando en este proceso electoral y que fue la base o fundamento de su conducta a lo largo de su gobierno.

La relación entre el individuo y la organización política es uno de los rasgos más importantes para resaltar en este contexto previo al gobierno municipal que tuvo lugar entre el 2015 y el 2018. Tal como sugiere Gambini (2015), nos encontramos frente a un personalismo que condiciona las formas de organización política.

Esto coincide con nuestra observación previa al señalar la persistencia de organizaciones producidas por-y-para- los candidatos, los cuales a su vez ofrecen resultados positivos en niveles de elecciones de gobiernos locales por la inmediatez de la figura del candidato representado en la eficiencia en ejecución de obras públicas tangibles reforzando en todo momento el *liderazgo corrupto y eficiente*.

El éxito electoral a nivel municipal puede contrastar con el pésimo rendimiento electoral en elecciones para gobierno nacional. Recordemos que Luis Castañeda Lossio postuló a las elecciones generales de 2011 obteniendo sólo 1 440 143 votos que representaron un 9.83% de los votos válidos de aquellos comicios.

Estas cifras resultan desfavorables puesto que la candidatura de Luis Castañeda Lossio estuvo inscrita en la coalición denominada Alianza Solidaridad Nacional y estuvo conformada por su partido de origen, Solidaridad Nacional, junto a otras organizaciones como Unión por el Perú, Cambio 90, Siempre Unidos y Todos por el Perú.

Anteriormente, en el año 2000 postuló por el partido Solidaridad Nacional, pero obtuvo solo 199 814 votos que representaba un 1.66 % de votos válidos. Lo que representa una primera participación mediocre en términos de rendimiento político electoral.

Por lo tanto, estamos ante la incursión de un partido de alcance local que se proyecta a consolidar un alcance nacional, en este caso vía alianzas

electorales que representarán dinámicas particulares que posteriormente evaluaremos²⁶.

A su vez, parece existir una restricción localista al *liderazgo corrupto y eficiente* que requiere la inmediatez de las referencias simbólicas, las cuáles tienden a disolverse en elecciones nacionales donde priman los idearios, así como planes de gobierno más estructurales, y por ende más abstractos o conceptuales, así como campañas mediáticas de mayor envergadura y una combinación de elementos que exceden las capacidades de un solo partido político.

El personalismo del liderazgo de Castañeda logró consolidar una propuesta subnacional, pero su suerte en procesos nacionales ha sido menos favorable. Al respecto cabe notar lo siguiente:

Desde su primera postulación en 2002, Luis Castañeda ha construido un perfil de gestor público eficiente, basado en sus pasadas experiencias laborales, que busca resolver las necesidades de los sectores de bajos recursos; ya en el poder municipal dirigió una gestión enfocada en generar grandes obras de infraestructura en los distritos de Lima Norte, Lima Sur y Lima Este. Además de obras pequeñas, pero de impacto focalizado en sus votantes; mediante losas deportivas, escaleras en los cerros, centros médicos, centros de esparcimiento (Clubes Zonales). Lo que le garantizó la reelección en 2006 y una sostenida alta popularidad; además de alentar un estilo de gobierno autoritario en el manejo de los recursos y una falta de transparencia (Gambini Martínez, 2015, p. 15)

Esta falta de transparencia y la postura autoritaria se pudo reconocer el 21 de agosto del 2014, cuando el Colegio de Periodistas realizó un debate convocando a todos los candidatos del proceso electoral. La inasistencia de Luis Castañeda provocó críticas y el malestar de los otros candidatos, quienes resaltaron el hecho y remarcaron que no se había presentado ninguna justificación de forma anticipada.

“A mí me toca hacer el monólogo surreal de la noche”, comentó el periodista Enrique Chávez cuando le informaron que debía formularle preguntas a Luis Castañeda Lossio (Solidaridad Nacional) en el debate

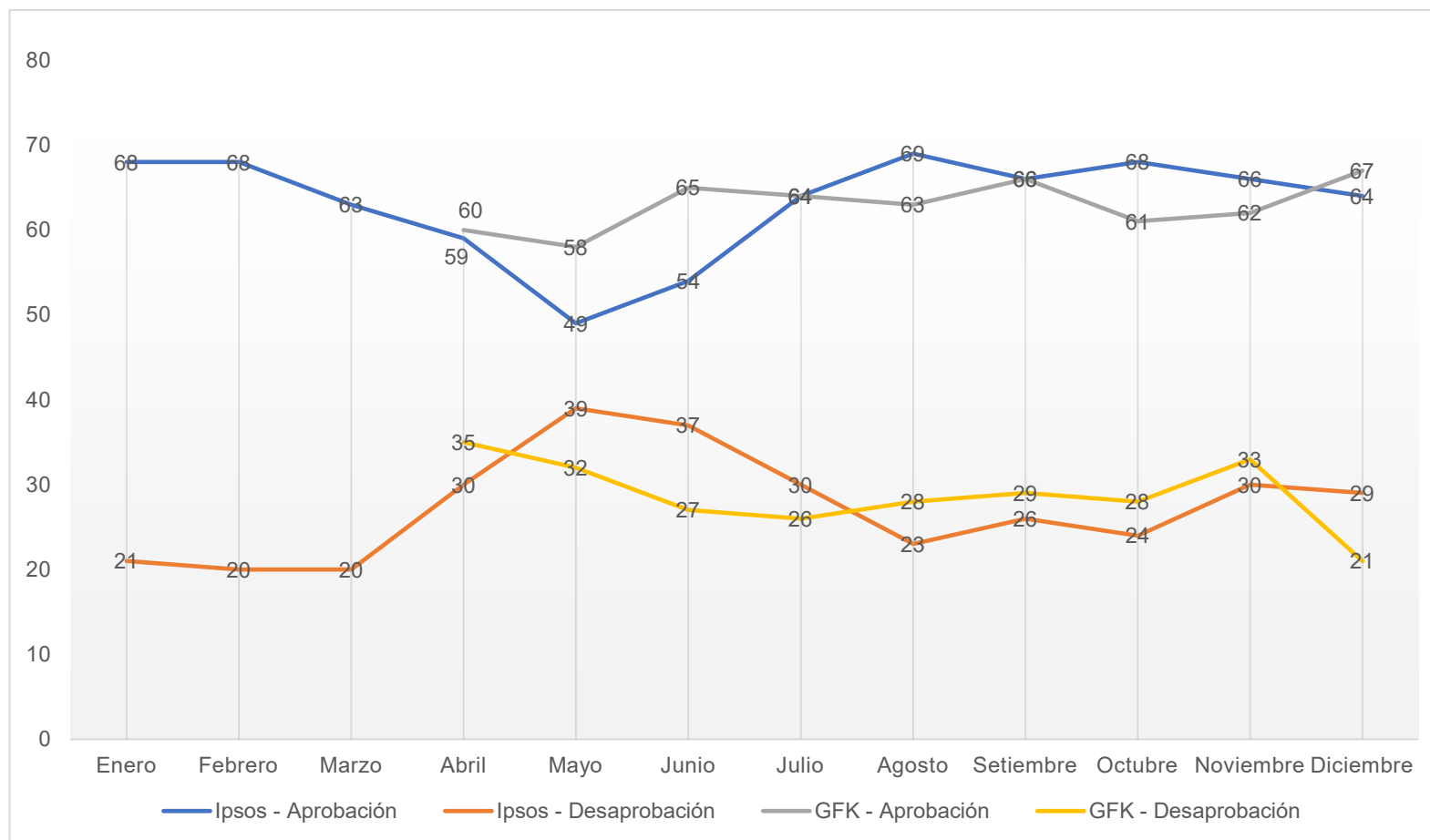
²⁶ Ese mismo año, en la segunda vuelta electoral, Luis Castañeda Lossio sugirió votar por la candidata Keiko Fujimori, quien perdió en aquella ocasión ante Ollanta Humala.

entre candidatos a la Alcaldía de Lima que se realizó anoche. (El Comercio, 2014).

Pese a estos hechos, Luis Castañeda tuvo un respaldo electoral importante. Sumado a ello, su popularidad no fue mellada, ni siquiera con las críticas de la oposición municipal a lo largo del primer año de gobierno.

Según los sondeos de opinión a lo largo de ese año, su aprobación nunca bajo de 49% tal como se muestra en el gráfico 2. Esto representa un dato revelador sobre la tolerancia ciudadana ante un perfil de gobierno abiertamente autoritario y ajeno al diálogo.

Gráfico 2. % Aprobación y desaprobación de la gestión municipal de Luis Castañeda Lossio según encuestas de opinión durante el 2015.



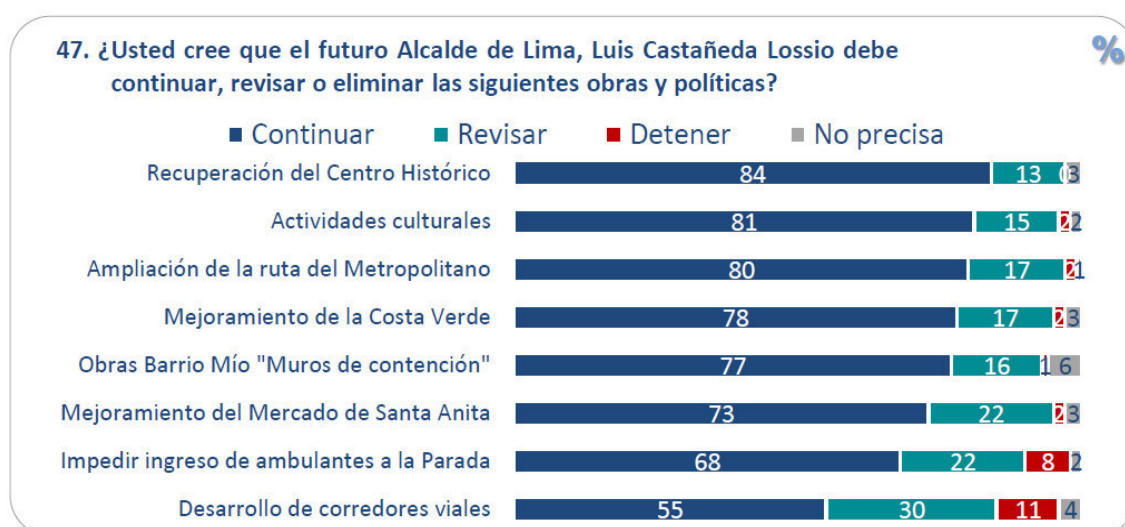
Fuentes: Elaboración propia a partir de encuestas de opinión Ipsos y GFK publicadas durante el 2015

Como se mencionó anteriormente, la principal propuesta de Castañeda en campaña fue la obra de un monorriel que nunca se ejecutó, por el contrario, durante su gestión se aprobaron obras con poca comunicación previa de su articulación o planeamiento a lo largo de ese año de 2015 lo que motivó una serie de protestas y cuestionamientos de la prensa local.

Pese a esta tolerancia ciudadana frente al perfil autoritario, resulta igualmente revelador que los sondeos de opinión arrojarán un nivel de expectativa frente a este nuevo gobierno de Luis Castañeda.

Ante la idoneidad de continuar con las obras de la gestión anterior, se expresó un importante respaldo a las obras emblemáticas del gobierno de Villarán tal como podemos notar en el gráfico 3.

Gráfico 3. Opinión sobre continuidad de obras de la gestión anterior



Fuente: Encuesta de opinión Ipsos, octubre de 2014.

La expectativa de recuperar el centro histórico de Lima o la continuación de las actividades culturales del gobierno de Villarán tuvieron un alto porcentaje de respaldo. En páginas posteriores veremos cómo es que la expectativa electoral contrastará con las decisiones del gobierno de Luis Castañeda Lossio.

El alcalde de Lima, Luis Castañeda Lossio, lleva más de una década (2003 al 2010 y del 2015 a la actualidad) gobernando nuestra capital. Durante el primer período de su gestión (incluyendo una reelección interrumpida por sus ambiciones presidenciales), gozó de una alta

aprobación. Se fabricó una marca muy poderosa para un electorado no programático, las obras públicas en la marginalidad de una ciudad en pleno 'boom' de crecimiento económico (Meléndez, 2017).

A finales del 2014 mientras el sello personal de Villarán giraba en torno al mote de ser la "Tía vaga", por su parte Castañeda consolidaba por última vez su perfil de "El mudo" que representa con nitidez el alcance local del *liderazgo corrupto y eficiente*²⁷ dentro de un marco de crecimiento urbano y el desarrollo de una sociedad civil movilizadora para ser oposición.

Como veremos más adelante, el perfil político de Castañeda durante su gestión 2015-2018 fluctuó entre este *liderazgo corrupto y eficiente* que le dio un impulso inicial y el secretismo con el que se condujo una vez instalado en el poder.

En este punto quisiera recalcar que el mutismo de Castañeda no se trata de un estilo de gobernar, como benevolmente afirman algunos analistas cuando emiten opinión sobre la manera en cómo el alcalde maneja la Municipalidad Metropolitana de Lima. En realidad, se trata de hacer del secretismo y la falta de transparencia una práctica política y de gobierno (Núñez, 2018, p. 2019).

A continuación, veremos la configuración de las diferentes oposiciones en torno al gobierno municipal.

4.2 La configuración del concejo municipal y primer año de gestión

La distribución del Concejo Municipal tuvo un peso a favor del gobierno del alcalde Luis Castañeda Lossio. La instalación e inicio de la gestión municipal comenzó con 23 regidores a favor del Partido Solidaridad Nacional, 8 del Partido Aprista Peruano, 4 de Unidad Vecinal, 2 del Partido Patria Segura y 1 del Partido Fuerza Popular, así como 1 para el Partido Popular Cristiano.

²⁷ La noción de "eficiente" es la que comúnmente se percibe subjetivamente por la población, la cual podría ser contraria a una "eficiencia real" dado que todo acto de corrupción implica una pérdida económica para el Estado y la sociedad en su conjunto.

Tabla 10. Composición del Concejo Metropolitano de Lima (2015)

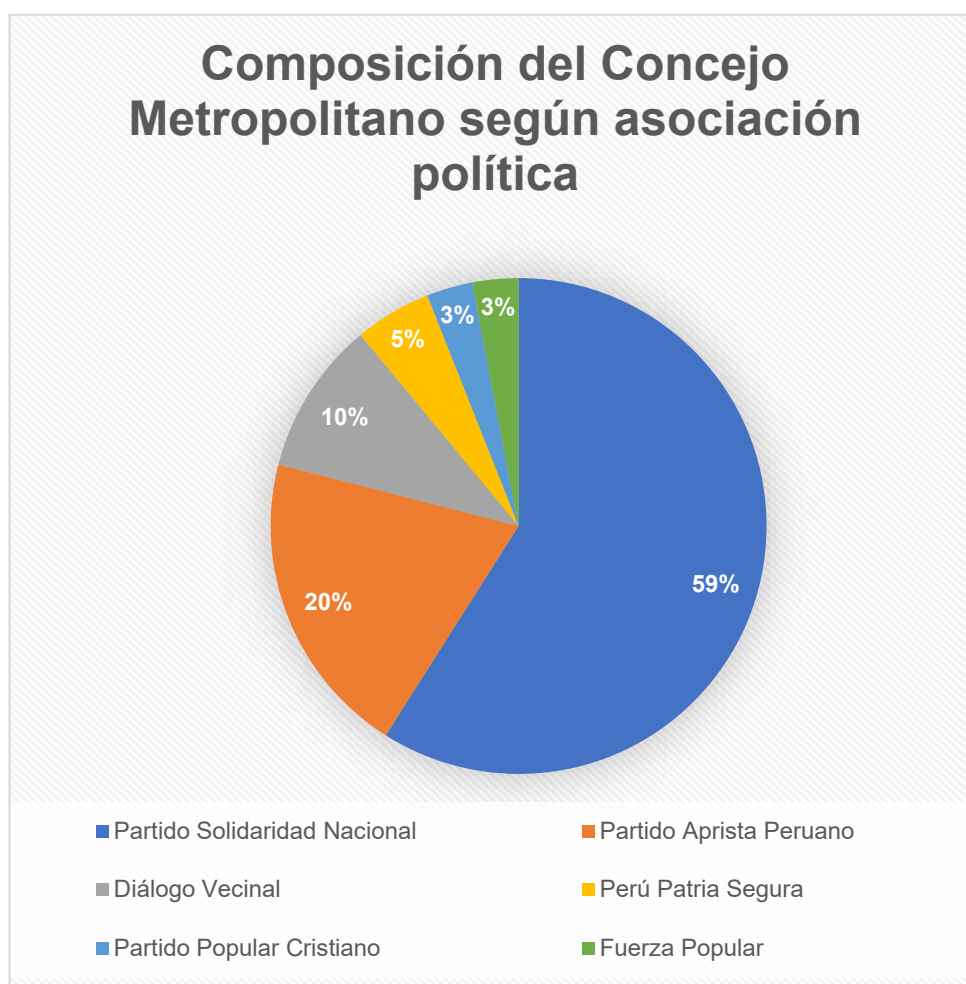
Alcalde metropolitano		
Oscar Luis Castañeda Lossio		Partido Solidaridad Nacional
Regidores metropolitanos		
#	Nombre	Organización política
1	Carmen Patricia Juárez Gallegos-teniente alcaldesa	Partido Solidaridad Nacional
2	Maribel Lucrecia Ramírez Gallegos	Partido Solidaridad Nacional
3	Luis Enrique Tord Romero	Partido Solidaridad Nacional
4	Carlos Fernando Canales Anchorena	Partido Solidaridad Nacional
5	Jose Manuel Tisoc Lindley	Partido Solidaridad Nacional
6	Pierino Bruno Stucchi López Raygada	Partido Solidaridad Nacional
7	Guillermo Humberto Valdivieso Méndez	Partido Solidaridad Nacional
8	Christopher Antonio Castillo Calderón	Partido Solidaridad Nacional
9	Rubén Dioscórides Andrés Cano Altez	Partido Solidaridad Nacional
10	Augusto Sergio Miyashiro Ushikubo	Partido Solidaridad Nacional
11	Adolfo Alberto Arrieta Kohler	Partido Solidaridad Nacional
12	Auristela Ana Obando Morgan	Partido Solidaridad Nacional
13	Verónica Maria Becerra Estremadoyro	Partido Solidaridad Nacional
14	Shadia Elizabeth Valdez Tejada	Partido Solidaridad Nacional
15	Wilder Augusto Ruiz Silva	Partido Solidaridad Nacional
16	Gina Valeria Casanova Mera	Partido Solidaridad Nacional
17	Celso Alfredo Saavedra Sobrados	Partido Solidaridad Nacional
18	Miguel Ángel Vassallo Sánchez	Partido Solidaridad Nacional
19	Martín De Jesús D' Azevedo Garcia	Partido Solidaridad Nacional
20	Juan Ricardo Piiraja Ramos	Partido Solidaridad Nacional
21	Alex José Samaniego Pleitikosyc	Partido Solidaridad Nacional
22	José Luis Collantes Díaz	Partido Solidaridad Nacional
23	Gustavo Adolfo Orbegoso Valdivia	Partido Solidaridad Nacional
24	Luis Enrique Jiménez Borra	Partido Aprista Peruano
25	Evelin Orcón Huamán	Partido Aprista Peruano
26	Andrea Gloria Urrutia Arias	Partido Aprista Peruano
27	Juan Raúl Marticorena Pérez	Partido Aprista Peruano
28	Efraín Quino Tello	Partido Aprista Peruano
29	Moisés Karls Rojas Ramos	Partido Aprista Peruano
30	Manuel Arturo Zapata Vásquez	Partido Aprista Peruano
31	Dhioskora Karin Díaz Claudio	Partido Aprista Peruano
32	Augusto Rey Hernández De Agüero	Diálogo Vecinal
33	Rocío Patricia Andrade Botteri	Diálogo Vecinal
34	Hernán Núñez Gonzales	Diálogo Vecinal

35	Luz María Del Pilar Freitas Alvarado	Diálogo Vecinal
36	Jaime Salinas López Torres	Perú Patria Segura
37	Jorge Ángel Lira Pinto	Perú Patria Segura
38	Marco Enrique Miyashiro Arashiro	Fuerza Popular
39	Rafael Gustavo Yamashiro Oré	Partido Popular Cristiano

Fuente: Memoria institucional de la Municipalidad Metropolitana de Lima 2015.

Entre el Partido Solidaridad Nacional y el Partido Aprista Peruano se constituyó una alianza de gobierno que en total sumó 30 regidores, dejando la formación de una oposición reducida a 4 regidores de Unidad Vecinal, mientras que el resto de los regidores se mantuvo entre una postura de respaldo al gobierno municipal o la abstención en algunas coyunturas.

Gráfico 4. Composición del Concejo Metropolitano según asociación política



Fuente: Memoria institucional de la Municipalidad Metropolitana de Lima 2015.

Según la Memoria Institucional de la Municipalidad Metropolitana de Lima del 2015, una de las dificultades que motivó medidas inmediatas fue la planilla de trabajadores que había dejado el gobierno anterior.

Las medidas de mayor impacto tomadas por la administración actual estuvieron enfocadas a reducir el gasto corriente en los rubros de CAS y bienes y servicios, cuyo monto ascendió a S/ 76 millones de soles, orientando este ahorro a mayores niveles de inversión, así como mejorar la posición patrimonial y por ende fortalecer la situación financiera (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2015, p. 23-24).

La memoria hace hincapié en la reducción realizada a lo largo del año, que no sólo significa reducción de personal sino un sensible giro a las políticas institucionales establecidas en el gobierno anterior.

Se efectuaron 31 convocatorias de personal, alcanzando a 2 072 procesos de contratación de personal de las distintas dependencias; teniendo como resultado la reducción del número de trabajadores contratados bajo la modalidad de CAS, de 4 062 trabajadores en diciembre 2014 a 2 704 trabajadores en diciembre 2015 (Municipalidad Metropolitana de Lima 2015, p. 25).

Por otra parte, se remarca la obra más emblemática gestada durante el año 2015, posterior al proceso electoral, y por ende surgida bajo sospechas de improvisación y sobre valoraciones.

Iniciativa relacionada al intercambio vial a desnivel 28 de Julio y paso inferior, una alameda nueva de 8 500 metros cuadrados de paseos y vegetación accesible a todos; mejorando la circulación vehicular. Con este proyecto se aumentará el número de especies arbóreas existentes de 118 árboles a más de 10 000 árboles y arbustos a colocar en la nueva alameda; se interconectará a la red del ciclo vía de lima, a través de los ciclos de vías existentes en la Av. Arequipa y la Av. Salaverry, con un recorrido de más de 6 Kilómetros, y facilitará el transporte público, minimizando los tiempos de recorrido (Municipalidad Metropolitana de lima, 2015, p. 26).

Más adelante veremos las reacciones frente a esta primera gran obra emblemática y a partir de esa dinámica veremos el rendimiento del perfil del *liderazgo corrupto y eficiente* de Castañeda. Al mismo tiempo veremos el lugar que ocupó la demanda de rendición de cuentas gestado en el primer año de gobierno municipal.

Dentro de su autovaloración, el Concejo Municipal liderado por Castañeda se jactó abiertamente de haber desplegado una política municipal orientada a la cultura, principalmente al ornato de la ciudad.

se protegió el ornato de inmuebles, estableciendo coordinaciones con las empresas de servicios públicos para el ordenamiento del cableado en los inmuebles, mejorando el tratamiento de las fachadas y el impacto visual del contexto urbano. La protección del ornato de la vía pública se realizó coordinando y gestionando para el retiro de usos no conformes en el espacio público para el Centro Histórico, así como el control del adecuado estado del mobiliario urbano (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2015, p. 35).

Otro aspecto que resalta en la Memoria Institucional 2015 se relaciona con la política municipal emblemática del gobierno anterior de Susana Villarán: el sistema de transporte público.

En el proceso del Reordenamiento del servicio de transporte público regular de personas, se aprobó el Sistema de Rutas del Servicio de Transporte Regular de Personas de Lima Metropolitana, con el cual se autorizaron a 260 empresas de transporte para operar en 347 rutas, lo que implicó la entrega de 15 023 tarjetas de circulación. Del total de vehículos 5 614 no cumplieron con el proceso de adecuación y por tanto quedaron excluidos del sistema y sin autorización para continuar brindando el servicio. Asimismo, se emitieron 3 955 certificados de operación para los servicios de transporte escolar, turístico y de personal; y se expidieron también 1 669 autorizaciones para empresas de transporte de carga (p. 35)

Más adelante retomaremos con detalle lo que significó esa entrega de 15 023 tarjetas de circulación y el impacto sobre el sistema de transporte urbano masivo de pasajeros.

Para finalizar, una obra no menos importante fue la ampliación de la vía expresa del Circuito de Playas de la Costa Verde.

Mejoramiento de la Geometría Vial del Circuito de Playas de la Costa Verde, con código SNIP N° 135421, consistió en el mejoramiento de la geometría vial de 03 carriles de 3.30 metros de ancho por cada sentido de circulación, a la altura de los distritos de San Isidro, Miraflores, Barranco y Chorrillos, obra que beneficia aproximadamente a 697 112 usuarios de dicha vía (p. 52).

Al igual que la obra del *by pass* de la avenida 28 de Julio, frente a esta ampliación nos detendremos más adelante para analizar las reacciones y la movilización ciudadana.

Una idea que refuerza la Memoria Institucional 2015 como dificultad relacionada a la ciudadanía se declara de la siguiente manera: “elevadas expectativas en la población al haber entregado oficios comprometiendo ejecución de obras sin contar con los recursos para su financiamiento” (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2015, p. 62).

Resulta significativo que la redacción de la memoria anual remarque la “elevada expectativa” como una dificultad que acusa a una ciudadanía. A continuación, veremos la contraparte o la oposición formada a partir de estos elementos extraídos de la Memoria Institucional 2015.

4.3 La conformación de la oposición

Cabe resaltar que la oposición se formó en tres frentes: regidores disidentes, organizaciones sociales y prensa local.

El 1 de enero de 2015 un considerable grupo de trabajadores municipales protestaban en las calles de Lima por un despido arbitrario. La protesta se prolongó por varios días y tuvo cobertura de la prensa local. Inicialmente se identificó a un grupo de trabajadores de seguridad ciudadana (serenazgo), principalmente mujeres, quienes reclamaban que sus contratos tenían vigencia hasta el 31 de enero y que pese a ello habían sido cesados o que sus contratos habían sido anulados. Posteriormente la cantidad de trabajadores que protestaban por este mismo tema fue incrementándose a fiscalizadores de transporte público. Cerca de 1000 trabajadores bajo la modalidad CAS (Contratación Administrativa de Servicios) y cerca de 2000 locadores (mediante órdenes de servicios) reclamaron el despido masivo y arbitrario.

En su defensa el secretario general de la Municipalidad Metropolitana de Lima admitió errores involuntarios en el inicio de la gestión edil. Atribuyó la inducción de un problema por parte de la gestión saliente debido a que se

extendieron contratos que debían enmarcarse en un presupuesto anual, de tal manera que el cierre de la vigencia de los contratos debía darse en diciembre de 2014. Pese a ello, las protestas se prolongaron durante varios días. Cabe considerar que este hecho no es aislado, ya que todo cambio de gobierno implica ceses y afectaciones al personal contratado.

Así, en las gestiones actuales o anteriores de los municipios estudiados se recambian cuadrillas de personal periódicamente, en algún caso hasta cada dos meses. Por otro lado, se cuenta con personal técnico—incluso gerentes— que no se ajustan al perfil o experiencia requeridos para el cargo y cuya permanencia depende del alcalde, quien es frecuentemente el que los convoca. Como en el resto del Perú, es bastante común recurrir al contrato administrativo de servicios (CAS)—que no está sujeto a una serie de requerimientos de la carrera pública— y a la categoría de empleado de confianza, más allá del tope legal del 5% respecto del total de la fuerza laboral municipal (Jaramillo & Bardález, 2019, p. 68).

La polémica se hizo más creciente a partir de denuncias por alteraciones *ex professo* de los contratos laborales para adecuar la posición de la municipalidad. La ilustración 1 que corresponde a una nota de prensa resulta elocuente sobre el tema en cuestión.

Gestión de Luis Castañeda alteró texto legal para justificar despidos masivos

Comunicado de la Municipalidad de Lima añade a artículo de decreto legislativo una frase que no está en el párrafo original.



Gestión de Luis Castañeda alteró texto legal, denunció Augusto Rey. (Martin Pauca)

REDACCIÓN PERÚ21
redaccionp21@peru21.pe

Actualizado el 13/01/2015 10:45 a.m.

Fuente: Pauca (2015).

Esta oposición que inauguró el gobierno de Luis Castañeda Lossio logró llevar el caso al Poder Judicial, logrando la reposición de una cantidad de serenos despedidos, los cuales pasaron a trabajar en planilla (Pachas, 2017). La organización de los extrabajadores municipales permitió asumir una postura crítica con el gobierno municipal desde sus inicios. Aunque los objetivos de estas protestas fueron muy específicos merece una mención como parte de la masa crítica que se opuso a las formas de hacer gobierno de Castañeda.

Posteriormente, el 12 de marzo de 2015, el alcalde anunciaba el inicio del borrado masivo de una gran cantidad de murales en las calles del centro histórico. Castañeda argumentaba que obedecía a una ordenanza del año 1994 y a recomendaciones de la UNESCO relativas a la conservación del patrimonio monumental. Por otra parte, algunos artistas que habían realizado algunos de los murales se quejaban de que desde días antes ya se estaban borrando los dibujos con pintura amarilla, el color del partido político Solidaridad Nacional.

El borrado de los murales fue rápido, según Defilippi²⁸, ya que en tan solo tres semanas todas las pinturas fueron cubiertas de amarillo. Sin embargo, la manera de hacerlo no fue la adecuada, ya que se utilizó la violencia de parte de los policías y serenazgos contra las personas que protestaban. La violencia no pudo ser evitada ni sancionada, debido a que las denuncias que los ciudadanos hacían eran en la comisaría en contra de los mismos policías, los cuales se defendían entre ellos (Anchante *et al.*, 2016, p. 83).

Esta oposición que se formó en torno a las acciones del borrado de murales tuvo características importantes que merecen ser remarcadas.

La primera de ellas es que se articuló con otros movimientos u organizaciones que protestaban contra la gestión municipal de Luis Castañeda Lossio.

La segunda es que se articuló en redes sociales utilizando una campaña mediática que permitió su rápida difusión y así compensó la falta de atención de medios de prensa locales.

Fue así cómo se organizó una gran masa juvenil de manera barrial la que salía de un colectivo de la zona Lima-Callao: 14 zonas que dividen toda Lima. A partir de esta movida se sumaron más colectivos como personas del by pass, los animalistas, gente independiente, entre otros. MaríaFe Defilippi afirma que se buscaba generar un discurso positivo, ya que la idea era defender el arte y la cultura del Perú (Anchante *et al.*, 2016, p. 83).

Es importante reconocer un creciente clima de oposición contra la gestión de Luis Castañeda Lossio que produjo una cerrazón por parte del gobierno municipal.

²⁸ María Fe Defilippi fue artista y activista ciudadana que participó de protestas nocturnas contra el borrado masivo de murales de la ciudad de Lima, principalmente en el Cercado de Lima y Centro Histórico.

Ilustración 2. Borrado de murales en el centro histórico de Lima



Fuente: Pérez (2015)

Incluso se pudo recoger testimonios que sentían el revanchismo de Castañeda contra la gestión anterior de Villarán, quién no sólo dotó de importantes recursos económicos y humanos a la Gerencia de Cultura, sino que logró también un reconocimiento internacional en 2014 para Lima como Plaza Mayor de la Cultura Iberoamericana.

Por lo tanto, la oposición a la gestión de Castañeda parte de la misma actitud del gobierno por imponer de manera unilateral algunas medidas que intencionalmente atacaban el núcleo del sentido de la política municipal del gobierno anterior.

Finalmente, el 15 de abril del 2015 se realizó una protesta en las calles de Lima donde se agruparon diferentes organizaciones y ciudadanos. La concentración comenzó en el parque Kennedy del distrito de Miraflores y se dirigió hasta la plaza San Martín del centro histórico. La protesta tenía como fondo la construcción del *by pass* en la avenida 28 de julio y la construcción de obras en la zona contigua al cruce con la avenida Arequipa.

La Unión de Estudiantes de Arquitectura de Lima (Udeal) realizó diferentes observaciones a lo largo del tiempo de la construcción y posteriormente en enero de 2017 detectaron al menos 40 fisuras que llamaron la atención de la prensa local.

Por su parte la misma Contraloría General realizó un informe de auditoría donde expresa lo siguiente:

La entidad y la Constructora OAS S. A. suscribieron un contrato de obra para la ejecución de la obra "Plaza Nueva y Paso Inferior 28 de Julio" con un presupuesto de obra por el monto de USD 57 274 923.30 incluido IGV, el cual pese a reestructurarse a USD 53 688 541.16 incluido IGV, tenía incrementado su costo directo por ciertas partidas de obra que debían considerarse como gastos generales y por algunas partidas con precios unitarios sobreestimados, así como, tenía el porcentaje de gastos generales por encima de los que correspondían a obras similares. Dicha situación constituyó un incumplimiento de la normativa pertinente y ocasionó un mayor costo de la citada obra de USD 7 451 291.41. El hecho expuesto se produjo debido a que los servidores públicos de la entidad aprobaron un presupuesto de obra sin asegurarse que las partidas, precios unitarios, jornales, gastos generales correspondan al tipo de obra a ejecutarse (Contraloría General de la República, 2017, p. 3).

Por lo tanto. La construcción de la obra conocida como "*by pass* de 28 de julio" adolecía de la comunicación oportuna de su evaluación y ejecución, tuvo vicios en su formalización contractual y finalmente produjo sospechas de desviar fondos de otra obra emblemática del gobierno de Villarán: Proyecto Río Verde. En torno a esta obra se concentró la mayor atención sobre los reclamos al estilo de gobierno autoritario y silente de Luis Castañeda.

Esto contrasta directamente con lo que declaró el Partido Solidaridad Nacional en 2014 en plena campaña. En el plan de trabajo que presentó a las autoridades electorales podemos leer lo siguiente:

En aplicación de la normativa vigente en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, difundiremos y pondremos a disposición de la ciudadanía y los medios, toda la información sobre nuestra gestión a través de notas de prensa y publicación de artículos e informes en la página web institucional.....De igual forma, la ciudadanía puede evaluar la gestión municipal en las audiencias públicas que se realizarán en el marco de la Ley, a través de la

medición periódica, del nivel de percepción y satisfacción de la calidad de vida del ciudadano (Partido Solidaridad Nacional, 2014, p. 52).

A continuación mencionaremos otros hechos u obras que produjeron protestas a lo largo del gobierno de Luis Castañeda Lossio y que produjeron también protestas y la oposición de organizaciones ciudadanas, prensa, regidores disidentes e incluso alcaldes de otros distritos.

Una de las primeras decisiones de Castañeda y sus regidores fue dejar sin efecto todas las ordenanzas que significaban el marco legal para modificar el sistema de transporte que todavía padecemos. Así volvimos a las autorizaciones de rutas tras cumplir una serie de nimios procedimientos administrativos, en vez de todos los requisitos de formalidad que implicaba la reforma (Núñez, 2018, p. 208).

Esta reforma del transporte también afectó la credibilidad en la gestión del corredor vial del Metropolitano, obra emblemática de la gestión anterior de Castañeda. La polémica sobre el sistema de recaudo y el favorecimiento a una empresa fue planteada por los regidores de oposición, en este caso Hernán Núñez quien señaló lo siguiente:

Lo que está detrás de esta decisión es claramente favorecer a la empresa que se encargue del recaudo electrónico. Pero no se trata de cualquier empresa, sino de ACS Xerox, que actualmente tiene la concesión de recaudo del Metropolitano, y que sería la única que cumple con los requisitos técnicos que convenientemente ha establecido Protransporte (Núñez, 2018, p. 210).

Otro escándalo de presunta corrupción de funcionarios se creó a partir del manejo de los parques emblemáticos de Lima. A fines del 2016 se detectaron compras de árboles para un proyecto de arborización que no se concretó y cuyos árboles jamás llegaron a las plantas de SERPAR. La misma gestión de la entidad se puso en tela de juicio porque

se supo que con dinero de esta institución se había pagado de manera ilegal un encarte de 24 mil soles para favorecer expresamente a un diario de circulación nacional, con el objetivo de que este ayude mediáticamente a la gestión del alcalde justo cuando se había denunciado los vínculos de Giselle Zegarra, exfuncionaria de confianza de Castañeda, con el otrora mandamás de la empresa brasileña OAS, actualmente preso por corrupción. Ni qué decir de cómo Serpar, sin contar con todos los informes técnicos necesarios, cedió 43 hectáreas de un terreno destinado a un parque zonal a una asociación vinculada

al Sodalicio para que construya un cementerio privado en Ancón (Núñez, 2018, p. 210).

Otra funcionaría del gobierno de Castañeda involucrada en la justificación de los malos manejos fue Patricia Juárez quien señalaba la necesidad de la compra de lujosas camionetas para el Parque de las Leyendas (Patpal) pese a que ella misma declaraba que el municipio se hallaba en bancarrota financiera. La gestión del Parque de las Leyendas tuvo serios cuestionamientos por indicios de corrupción y desviación de fondos, Nuñez declaraba lo siguiente:

Más grave aún fue que durante ese mismo año, por primera vez en la historia del parque, este presentara un déficit en sus finanzas. Un hecho sumamente extraño si tenemos en cuenta que el Parque de Las Leyendas es el lugar más visitado no solo de Lima sino del Perú, por encima de Machu Picchu inclusive. De manera absurda, los funcionarios municipales pretendieron justificar la situación señalando que esto se debía a que había disminuido la cantidad de visitantes. Lo cierto es que se llegó a demostrar que la plata producto de la boletería desapareció, al punto que no se pudo documentar el dinero de 107 días. El desfalco fue de tal magnitud que se dejó de comprar alimentos para los animales, pues no había para pagar a los proveedores; incluso hay informes internos que dan cuenta de sacrificios de algunas especies para alimentar a los leones y tigres, y de que el personal tuvo que pescar en la laguna del parque para dar de comer a los pingüinos y lobos marinos. Como el sol no se puede tapar con un dedo, son varios los exfuncionarios que se encuentran procesados en el Ministerio Público por el desfalco cometido, mientras que el otrora director del parque tiene orden de captura pues está prófugo de la justicia (Núñez, 2018, pp. 213-214).

La situación fue tan grave que llegó a situaciones de amedrentamiento contra trabajadores de la misma municipalidad

Y como para que al final de todo esto nos quede un mal sabor en la boca, tanto Luis Fernando Lara (el contador), como Jessica Felices (abogada, también trabajadora en la OCI) han sido despedidos de manera arbitraria tras investigar todas estas irregularidades (Perú21, 2015).

A todo esto, se sumaron varias coyunturas que acrecentaban el descontento ciudadano y permitieron la incursión de diferentes grupos de opositores. A continuación, se presentará una lista de opositores y entidades de

fiscalización o *accountability* horizontal y las coyunturas en las que participaron:

Tabla 11. Coyunturas, controversias y oposiciones al régimen de Luis Castañeda Lossio.

COYUNTURA	FECHA	OPOSITORES CIUDADANOS	CONTROVERSIA	COBERTURA	ENTIDADES PÚBLICAS QUE INTERVINIERON
Despido de trabajadores municipales	5 de enero de 2015	Serenos y trabajadores administrativos del sistema de fiscalización de transporte	Despidos arbitrarios y hostigamiento laboral a trabajadores de la gestión anterior	Medios de prensa local y redes sociales	Poder Judicial
Borrado de murales en el centro histórico	12 de marzo de 2015	Artistas urbanos y gestores culturales	Hostigamiento y censura de artistas y organizaciones culturales que participaron en actividades del gobierno anterior	Medios de prensa local y redes sociales	Defensoría del Pueblo
Huaicos masivos en Chosica	23 de marzo de 2015		Improvisación en las políticas de gestión de riesgos de desastres	Medios de prensa local y redes sociales	Alcalde de Chosica - Congreso de la República
Protestas contra la construcción del by pass de 28 de julio	Desde el 15 de abril de 2015	Colectivos ciudadanos, ex regidores de la gestión anterior de Villarán, UDEAL, Colectivo Habla Castañeda	Improvisación y sobre costos en todas las etapas de la obra	Medios de prensa local y redes sociales	Contraloría General Congreso de la República
Escándalo por desfalco del Parque de las Leyendas	Agosto de 2015		Desfalco de dinero y corrupción de funcionarios	Medios de prensa local y redes sociales	Contraloría General
Construcción de tercer carril en la Costa Verde y ciclovia aérea	Desde el 24 de octubre de 2015	Surfistas, ciclistas y bañistas	Reducción de vías peatonales e incremento del riesgo de accidentes	Medios de prensa local y redes sociales	Municipalidad de San Isidro y Miraflores
Incendio en la comunidad Shipiba de Cantagallo	4 de noviembre de 2015	Comunidad shipiba-conibo de Cantagallo	Cancelación de la reubicación de la comunidad shipiba-coniba y la cancelación del Proyecto Río Verde	Medios de prensa local y redes sociales	Defensoría del Pueblo
Inicio de proyecto de 3 by pass en la avenida Salaverry	Noviembre de 2016	vecinos de San Isidro	Eliminación de la ciclovia de la avenida Salaverry y retiro de árboles ²⁹	Medios de prensa local y redes sociales	Municipalidad de San Isidro
Protestas contra el peaje en Puente Piedra	5-12 de enero de 2017	Vecinos de Puente Piedra y Santa Rosa	Inicio del cobro de peajes en Puente Piedra como parte del Contrato	Medios de prensa	Municipalidades de Puente Piedra y Santa Rosa, Congreso de la

²⁹ véase Canal N, Redacción, 2015

			de Concesión Rutas de Lima		República, Ministerio de Transportes
Caída del puente Solidaridad que une San Martín con el Cercado de Lima	16 de marzo de 2017		Improvisación y sobre costos de una obra mal diseñada	Medios de prensa local y redes sociales	Contraloría General - Congreso de la República
Accidente de tránsito en el Cerro San Cristóbal por el despiste de un bus de turismo que dejó 9 fallecidos ³⁰	9 de junio de 2017		Licencia y fiscalización de empresas de turismo que operan desde el centro histórico hacia el Cerro San Cristóbal	Medios de prensa local y redes sociales	Contraloría General - Congreso de la República – alcalde del Rímac
Incendio en la galería Nicolini y La Malvinas que dejó 2 muertos	22 de junio de 2017	Sindicatos y organizaciones estudiantiles	Licencia y fiscalización de galerías y negocios ferreteros en el Cercado de Lima	Medios de prensa local y redes sociales	Defensoría del Pueblo - Congreso de la República – Ministerio del Trabajo

De todo este entretejido de actores, coyunturas y dinámicas de oposición elegiremos dos casos debido a su significado y las fuentes disponibles para su análisis: por un lado, analizaremos a la iniciativa Habla Castañeda que logró presentar una demanda de rendición de cuentas, y por otro haremos un análisis de la participación del Congreso de la República a través de sus comisiones ordinarias y las comisiones de investigación.

4.4 El movimiento ciudadano Habla Castañeda

Podemos señalar que el origen de la oposición política más organizada se fue gestando durante el gobierno anterior de Villarán, principalmente por el liderazgo de los exregidores como Hernán Núñez y Marité Bustamante. Tal como se detalla en el Anexo A, la primera nomenclatura auto asignada a este movimiento de oposición fue “RRIOBA” que aglutinó a un conjunto heterogéneo de pequeñas organizaciones de oposición al gobierno de Castañeda según algunas coyunturas señaladas en la Tabla 11. En general es posible identificar una capacidad de agencia por parte de los ciudadanos organizados en diferentes grupos para oponerse al gobierno de Castañeda Lossio y utilizar el mecanismo de rendición de cuentas como punta de lanza.

³⁰ véase El comercio, 2017

A su vez, podríamos señalar que se constituye como uno de los movimientos sociales que utilizó los medios de comunicación masivos como Facebook, Instagram y Twitter de manera intensiva y eficiente, no sólo logrando una cobertura que sobre pasaba a la prensa local, sino que permitió la integración y unidad del movimiento a lo largo del tiempo.

Coincidimos con Farfán, Lovón, & Pflücker (2020) el resaltar a la iniciativa Habla Castañeda como un doble movimiento físico y ciber movimiento. Pero podemos añadir que dada la intensidad de la participación física y virtual podríamos estar ante un fenómeno equiparable a otros movimientos como Occupy Wall Street (2011) en EE.UU., la Revolución de los Paraguas (2014) en Hong Kong o la Primavera Árabe (2010-2012) debido al uso intenso y determinante de las redes sociales como espacios de contra poder en términos de Castells (2009).

A su vez, este movimiento constituye un antecedente importante en posteriores acciones colectivas durante el 2017 conocidas como las protestas contra la Ley Pulpin (medidas de flexibilización laboral impulsadas por Pedro Pablo Kuczynski) y recientemente en noviembre de 2020 contra el gobierno de Manuel Merino.

Los regidores de oposición no impulsamos este movimiento. Es cierto que a raíz de la campaña llevaron muchos activistas, jóvenes, sobre todo, pero ya había grupos organizados, claro que después se formaron nuevos grupos, un caso concreto serían los vecinos de Veintiocho de Julio. El movimiento Habla Castañeda logró que estos grupos organizados se articulen en el sentido que más allá de las particularidades de cada problema había una responsabilidad de la gestión de Castañeda Lossio (Farfán, Lovón, & Pflücker, 2020, p. 144)³¹.

La nomenclatura de Habla Castañeda surge a partir de la revisión del marco legal y la inviabilidad de continuar con mecanismos internos dentro del concejo municipal o mediante acciones de amparo (Farfán, Lovón, & Pflücker, 2020, p. 140). Y así fue como este mecanismo dotó de una base legal para

³¹ Esta es una declaración de Hernán Núñez en la que prefiere desligarse de la organización inicial, lo que contrasta con lo declarado por Marité Bustamante en el Anexo A, y que permite observar los matices discursivos y quizá los cálculos políticos de atribuirse un movimiento o de mantenerse al margen.

articular protestas adicionales en torno a otros asuntos al mismo tiempo que sintetizaba una serie de eslogans de fácil difusión en la propaganda política.

Según el relato de Marité Bustamante en el anexo A, las dificultades fueron enormes dentro y fuera del marco del mecanismo de rendición de cuentas. Por un lado la reticencia de parte de la autoridad municipal para responder ante audiencias públicas, la valla altísima de 25 000 firmas para validar el mecanismo, la incongruencia de normas que se hallan desfasadas y colisionan entre sí, así como la restricción para formular preguntas dentro del campo de ejecución presupuestal. Todas estas dificultades produjeron un dilatamiento entre la fecha de gestación de la iniciativa ciudadana en 2015 y la respuesta de la autoridad en abril de 2018, a un día de que venza el plazo.

Tal como se puede observar en el nivel de detalle de las respuestas (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2018), estas se enmarcan dentro de la ejecución presupuestal que ya se contempla en la ley de transparencia, pero esa restricción impide formular preguntas de fondo sobre el manejo irregular de fondos públicos como el de la arborización o de la compra de camionetas anteriormente señaladas. Por un lado, el gobierno municipal cuenta con un plazo dilatado para armonizar formalmente las cifras; lo que conlleva a ocultar, mediante el tecnicismo presupuestal, aspectos cualitativos que no se pueden incluir en el pliego de preguntas.

Ese plazo dilatado ofrece a la autoridad municipal una ventaja que se acrecienta con el otro plazo para la recolección de firmas que en total suma un tiempo valioso para ocultar cualquier indicio de corrupción. La insuficiencia de este mecanismo de rendición de cuentas se evidencia en las acusaciones fiscales realizadas posteriormente que demostrarían la colusión de varios delitos cometidos por Luis Castañeda Lossio y que condujeron a una medida judicial de impedimento de salida del país en 2019 (Poder Judicial 2019) y a su prisión preventiva posteriormente en el 2020.

Coincidimos con Farfán, Lovón, & Pflücker (2020) en remarcar que los gestores de la iniciativa Habla Castañeda “no sintieron satisfacción con los resultados, pues estos no eran transparentes” (p. 145). Pero pese a esta

experiencia desfavorable en términos de calidad del mecanismo de rendición de cuentas, la iniciativa Habla Castañeda tuvo un efecto político importante al mantener una organización con plataformas explícitas para el gobierno municipal, expectativas de acciones de gobierno y un sentido urbanístico definido con claridad que logró respaldar la candidatura de Gustavo Guerra García en el 2018.

4.5 El control de fiscalización del Congreso de la República

El Congreso de la República tiene facultades de fiscalización sobre los gobiernos locales en todos los ámbitos de ejecución presupuestal, así como de las políticas ejecutadas por cada autoridad. En algunos casos las comisiones hacen citaciones para las comisiones ordinarias o se presentan mociones para la creación de comisiones investigadoras.

Tal como su reglamento lo faculta, el Congreso puede interpelar a cualquier funcionario. En algunas ocasiones la citación no conduce a ningún resultado efectivo como una denuncia constitucional o una denuncia penal, la mayor parte de las veces sirve para que las autoridades expresen sus descargos ante situaciones políticamente polémicas.

Tal es el caso que el 9 de julio de 2016 ocurrió un accidente de tránsito de un bus turístico panorámico en la subida al cerro San Cristóbal dejando un saldo de 9 muertos y 56 heridos. El hecho tuvo una repercusión en los medios de comunicación nacionales y extranjeros por el fallecimiento de varios turistas que accedieron al servicio de bus panorámico (sin techo) para recorrer circuitos turísticos de la ciudad de Lima.

El 11 de julio la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en su 7ª Sesión Extraordinaria convocó a los alcaldes de la Municipalidad de Lima Metropolitana y del Rímac para esclarecer los hechos y reconocer responsabilidades.

El alcalde Luis Castañeda Lossio no acudió a la citación y se remitió a enviar a dos representantes: la teniente alcaldesa, Patricia Juárez Gallegos, y el

Gerente de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Álvaro Castro. Por la parte de la Municipalidad del Rímac estuvo presente el alcalde Armando Peramás Díaz y la asesora legal de la municipalidad del Rímac, Carmen Serrano Quijana.

La renuencia del alcalde Castañeda Lossio para acudir a las citaciones motivo algunos comentarios de los congresistas y las exposiciones se polarizaron en torno a las responsabilidades directas del accidente. El alcalde del Rímac insistía en que la autorización de circulación de bus siniestrado fue otorgada por la Municipalidad Metropolitana de Lima y que sobre el circuito turístico en el Rímac no existía una ordenanza que regule la forma cómo debía implementarse. Por su parte, los representantes de la Municipalidad de Lima señalaban que la ruta de acceso al cerro San Cristóbal es una vía local, por ende, es responsabilidad de la municipalidad distrital del Rímac su mantenimiento.

En perspectiva, la responsabilidad de ambas municipalidades es importante para corregir las políticas públicas, pero la ausencia de planes de trabajo a largo plazo hace notoria la deficiencia del alcalde metropolitano como un organizador de la ciudad incluyendo a los demás distritos mediante coordinaciones con sus alcaldes.

Con respecto a la percepción que el alcalde Castañeda Lossio y su gestión ante las autoridades del distrito del Rímac, las palabras del alcalde Peramás durante esta sesión resulta ilustrativas:

Y si el alcalde de Lima si fuera la primera vez que no viene, perfecto, pero en anteriores veces que yo he participado, tanto en las reuniones que usted ha convocado, como en las reuniones de otras comisiones, jamás ha estado presente. Yo pienso que estas cosas, todos en la vida podemos cometer errores, pero lo más importante es dar la cara y afrontar las responsabilidades porque creo que para eso nos eligió el pueblo. (p. 15)³²

La participación más crítica la tuvo minutos después el congresista Manuel Dammert Ego Aguirre quien presentó los documentos de la empresa que tenía la propiedad del vehículo siniestrado y donde se comprobaba la autorización

³² Acta de la 7ª Sesión Extraordinaria Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

de circulación con especificaciones técnicas que no coincidían con la constatación física del vehículo. A su vez, remarcaba que en el 2015 la construcción del Teleférico fue anulada dentro del Plan Maestro de Lima, lo que producía una falta de planificación y coordinación con demás distritos que tuviesen rutas turísticas y vías locales por mejorar por ambas entidades.

En ese sentido el alcalde Peramás exigió que se reconozca por parte de la gestión de Castañeda el apoyo a la mancomunidad entre el centro histórico y el Rímac.

El desarrollo de la sesión condujo a la cerrazón por parte de los representantes de la Municipalidad de Lima Metropolitana y el señalamiento de la responsabilidad exclusivamente a la municipalidad del Rímac. Las expresiones de queja del alcalde Peramás resultan esclarecedoras:

En primer lugar, yo señalé al inicio de mi intervención que lo que no buscábamos, justamente, es estar trasladando responsabilidades a otras partes, y tal lo ha señalado la teniente alcaldesa, pero vemos cómo la exposición de ellos ha sido para que el Rímac es el responsable. Pasa algo en Cantagallo, es culpa de los shipibos. Pasa algo en el centro de Lima, en los incendios, es culpa de cualquier persona, menos del alcalde de Lima. Pasa algo en su túnel de 28 de julio, es culpa de la empresa que lo hizo, pero no es culpa del alcalde de Lima. Él nunca es culpable de nada, y encima no viene a las citaciones del Congreso. (p. 14)³³

El desarrollo de esta sesión culminó con la propuesta de una comisión investigadora para determinar las responsabilidades de todas las autoridades involucradas. Tal comisión no se logró constituir en los meses próximos y rápidamente fue archivada la propuesta.

En otras ocasiones el Congreso realizó invitaciones, pero sin precisar fechas, dando la ambigüedad y creando una dilatación de los asuntos a debatirse a favor del mismo Castañeda. Tal es el caso de la comisión presidida por el congresista fujimorista Alejandro Aguinaga quien sometió a votación en 14 de abril de 2015 la invitación al alcalde Lima Luis Castañeda Lossio ante la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural. El tema que iba a tratarse era el reciente borrado de murales realizado en el centro histórico de Lima. Pese a

que la votación fue a favor de manera unánime, no se precisó la fecha, lo que permitió la evasión de cualquier asistencia por parte de la autoridad edil.

Por otra parte, la renuencia del alcalde a asistir a las invitaciones ofrecidas por el Congreso de la República con fecha exacta y explícita fueron una constante que se puede evidenciar por ejemplo en un caso emblemático: la anulación de la reubicación de la comunidad shipibo-conibo.

Desde el inicio del gobierno de Castañeda en 2015, los habitantes de Cantagallo, donde la comunidad shipibo-conibo se había asentado, reclamaban la reubicación que había sido proyectada con el gobierno anterior de Villarán dentro del plan de obras Río Verde. Al iniciar la gestión de Castañeda, dicho proyecto fue anulado y el dinero que se proyectaba para la reubicación de la comunidad shipibo-conibo fue destinado a la construcción del by pass de 28 de julio.

La comunidad de Cantagallo solicitó la información pública para conocer el plan de reubicación, pero esta fue negada, provocando el descontento de la comunidad tal como se presenta en el Anexo B. Posteriormente el Congreso de la República hizo una citación al alcalde Castañeda Lossio para el día 12 de mayo ante la Comisión de Pueblo Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, cuya presidencia recaía en el Congresista Federico Pariona y la secretaría en Verónica Mendoza. Castañeda Lossio comunicó la dispensa un día antes de realizarse la sesión.

Posteriormente en ese mismo año, el 04 de noviembre acontece un incendio que destruye gran parte de las casas de la comunidad shipibo-conibo, lo que agravaba su condición y vulneraba la garantía de sus derechos humanos. Hasta el final del gobierno de Castañeda Lossio no se expuso un plan de reubicación ni tampoco se esclareció la forma como se realizaría el financiamiento ni tampoco se iniciaron las diligencias para saneamiento de terrenos de reubicación. Hasta el día de hoy la comunidad shipibo-conibo se mantiene en la zona de Cantagallo, entre las obras de la línea amarilla y el abandono de las autoridades municipales.

En una de las pocas apariciones de Castañeda en el Congreso de la República podemos observar con nitidez el estilo autoritario y evasivo. El 22 de junio de 2017 se inició un gigantesco incendio en una galería comercial del edificio Nicolini ubicada en la zona comercial Las Malvinas. El incendio se prolongó hasta el 27 de junio, dejando un saldo de tres fallecidos: Jovi Herrera Alania, Jorge Huamán Villalobos y Luis Guzmán Taipe (este último de 15 años).

El motivo presumible fue un cortocircuito que propagó las llamas hacia depósitos de materiales ferreteros altamente inflamables. La noticia cobró relevancia por la magnitud del siniestro, pero también por la existencia de trabajadores en condiciones de semi esclavitud, puesto que en el techo del edificio se había colocado un container metálico el cual permanecía cerrado con candado manteniendo a tres trabajadores.

A lo largo de los días la prensa cubrió los hechos y se reconocieron responsabilidades en al menos dos entidades: El Ministerio de Trabajo y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Para esclarecer los hechos e indagar las responsabilidades el Congreso de la República por medio de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social citó al entonces ministro de Trabajo y Promoción del Empleo Alfonso Grados Carraro así como al Alcalde Luis Castañeda Lossio. La reunión tuvo lugar el 27 de junio de 2017 y corresponde a la 25ª Sesión Ordinaria de dicha comisión.

La declaración de Luis Castañeda Lossio, así como del Gerente de Fiscalización y Control, Cristian Rosenthal fue la de precisar que se habían realizado notificación de clausura de los pisos superiores del edificio los días 9 y 21 de junio, que no pudieron acceder a las plantas superiores y que se remitieron a un informe de Defensa Civil para sustentar el cierre del local. Esto fue complementado con un relato resumido de las actuaciones de fiscalización y control, así como de las acciones realizadas durante el siniestro.

Dentro de la ronda de intervenciones, la congresista Indira Huilca insistió que remarcar varias omisiones en las declaraciones del Alcalde y su funcionario,

entre los cuales resalta la existencia de estructuras metálicas en el techo que datan del año 2015 y que no fueron clausuradas ni intervenidas por la Municipalidad, la licencia por cumpleaños otorgada al alcalde el mismo día del siniestro, así como la poca capacidad de coordinación con otras entidades públicas como la fiscalía o la policía nacional.

A su vez la congresista Gloria Montenegro remarcó la actitud de la municipalidad para actuar sobre las consecuencias sin tener planes de acción preventivas. El congresista Hernando Cevallos remarcó la falta de autocrítica del alcalde. El congresista Yonhy Lescano insistió en la ausencia de un parte laboral a las actas de inspección realizadas por los funcionarios municipales, así como la falta de coordinación con la policía o la fiscalía para intervenir en los pisos superiores del edificio al percatarse de que operaban de manera clandestina.

La respuesta del alcalde que se haya registrada en las actas de transcripción de dicha sesión básicamente reitera su descargo inicial y agrega que cualquier supervisión en términos laborales corresponde al Ministerio de Trabajo y que los funcionarios no pueden supervisar locales ante la negativa de los dueños o propietarios para acceder a ellos.

De esta manera culmina una exposición de los hechos tan escueta y exenta de responsabilidades en las que se pudo notar una postura crítica de algunos congresistas con respecto a la actuación del alcalde y sus funcionarios. También es posible reconocer un trato tolerante o tibio por parte de los congresistas de Fuerza Popular (Ramírez Tandazo) y de la bancada Aprista (Mauricio Mulder).

Con tecnicismos y evasión de responsabilidades o autocríticas, el gobierno de Castañeda se comportó renuente ante comisiones presididas o conformadas principalmente por congresistas de izquierda, mientras que en las pocas ocasiones que envió representantes trató de confiar en los congresistas fujimoristas y apristas para dilatar las discusiones hacia temas secundarios.

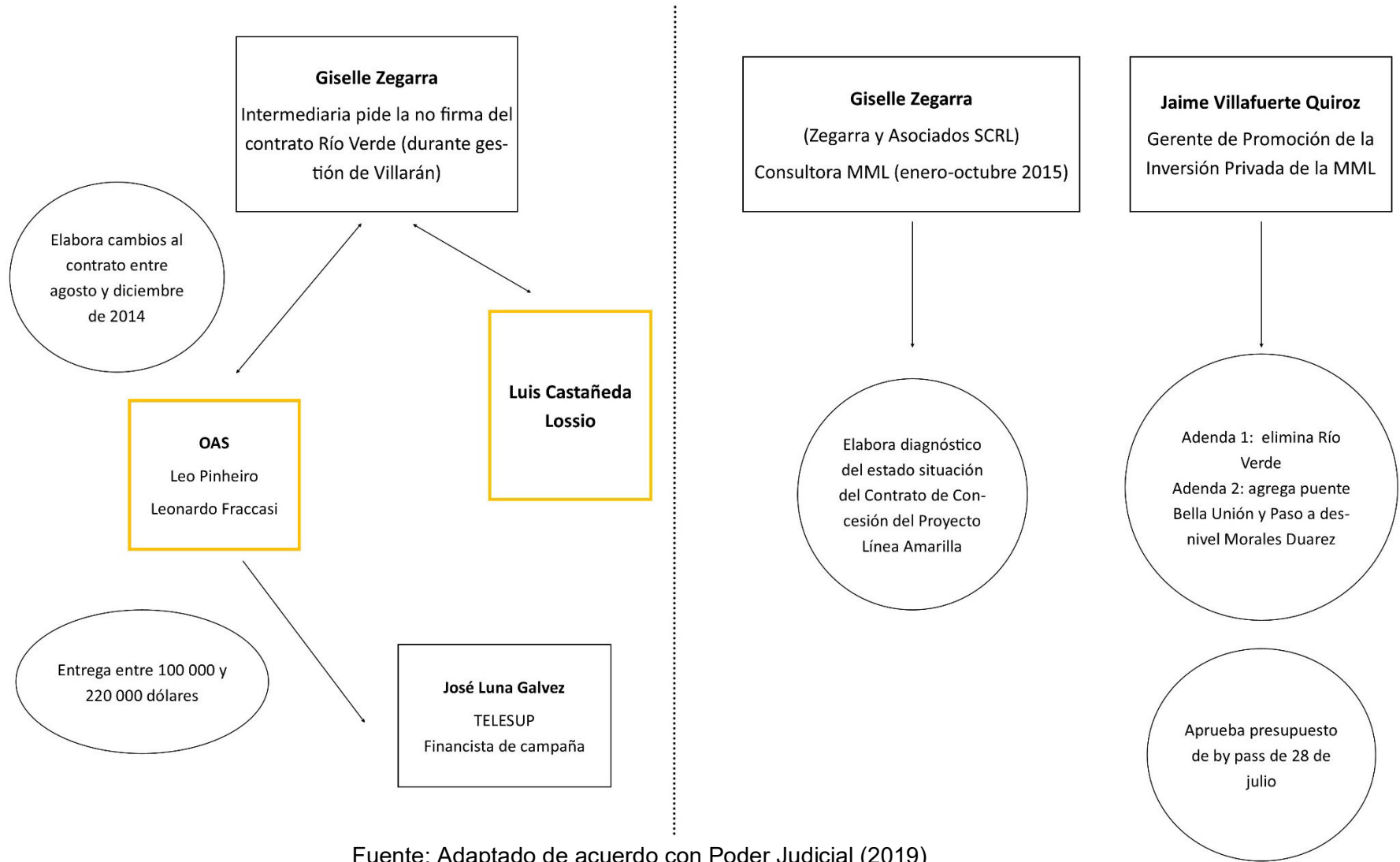
4.6 La arquitectura de la corrupción durante el gobierno de Castañeda Lossio

Se podría decir que la formación de las protestas en torno al by pass de 28 de julio, así como a las constantes acciones autoritarias durante el gobierno de Castañeda tuvieron un acercamiento al problema de fondo. La demanda de rendición de cuentas se mostró ineficiente, del mismo modo la actuación del Congreso de la República. Pero con base al requerimiento de prisión preventiva (Poder Judicial 2019) podemos señalar que la investigación fiscal logró perfilar la estructura o arquitectura de la corrupción del gobierno de Castañeda Lossio, así como a todos los actores involucrados en estos actos.

La construcción del by pass de 28 de julio sirve como hilo conductor para revelar el financiamiento ilegal de campaña, el boicot al proyecto Río Verde en 2014 cuando Villarán era alcaldesa, el favorecimiento en las concesiones de los peajes, el conflicto social producido por las arbitrariedades del gobierno de Castañeda y la enorme ineficiencia dado el perjuicio económico a la municipalidad. Esto logra dibujar el final de Castañeda Lossio como actor político y el desmoronamiento de su imagen como líder corrupto y eficiente.

Esto también nos pone de manifiesto la innegable existencia de una captura del Estado a cargo de empresas como la constructora OAS mediante consorcios como LAMSAC que operaban con funcionarios infiltrados, coimas y sobre todo poniendo a toda una municipalidad al servicio de los intereses empresariales. Son muchos los actos de presumible corrupción adicionales, pero reiteramos que el hilo conductor que permite desentrañar la arquitectura de la corrupción es al mismo tiempo la obra emblemática más cara y cuyos efectos políticos ha debilitado a la política ciudadana.

Ilustración 3. Estructura de la corrupción en torno al by pass de 28 de julio
2014—2015



Fuente: Adaptado de acuerdo con Poder Judicial (2019)

CONCLUSIONES

1. La democracia como régimen político implica diversos procesos como las elecciones, el respeto al orden constitucional, la participación ciudadana, la inclusión de las oposiciones a la agenda política y la protección de los derechos humanos y sociales. Todos estos factores permiten un clima político de convivencia y oportunidades para los ciudadanos en igualdad de condiciones y bajo premisas de consenso sobre políticas públicas. Bajo ese enfoque, el régimen democrático se fortalece con mecanismos de control político entre entidades (*accountability*) así como mecanismos de rendición de cuentas.
2. El autoritarismo se evidencia en el debilitamiento, boicot o restricciones a los procesos antes mencionados, pero también es reconocible en procesos mucho más particulares como la evasión a la rendición de cuentas y en el secretismo o cultura del silencio. El perfil autoritario se puede evidenciar en las acciones, omisiones, discursos y alianzas políticas para favorecer intereses sectarios que redundan en corrupción o mediocridad de la gestión pública.
3. El autoritarismo subnacional existe bajo condiciones particulares que la diferencian del autoritarismo clásico nacional. Por un lado, contamos con un marco legal de gobiernos locales que premia al ganador de las elecciones con una mayoría en el consejo municipal, lo que bloquea la posibilidad de fiscalización efectiva, pesos y contrapesos en la dinámica municipal. Sumado a esto, el gran margen de autonomía de las autoridades locales y la discrecionalidad para ejecutar obras públicas sin audiencias o respetando la opinión de los ciudadanos conducen a espacios donde la corrupción aparece y se fortalece

- mediane el perfil del *liderazgo corrupto y eficiente* que tienta el populismo y las alianzas internas con líderes o grupos de poder locales.
4. El perfil de Castañeda Lossio encaja con el *liderazgo corrupto y eficiente* que se vio reforzado por un clima de corrupción masivo en obras públicas representados en el escándalo de la constructora Odebrecht y OAS cuyas operaciones mafiosas en el país se han comprobado con diferentes investigaciones fiscales. De manera concomitante la legislación existente propicia la impunidad, la dilatación de plazos y la evasión de responsabilidades políticas.
 5. La demanda de rendición de cuentas enmarcado en la legislación de gobierno municipal mantiene deficiencias formales que facilitaron la incursión de perfiles autoritarios, prácticas corruptas y escenarios de impunidad, así como de secretismo evidenciado en el silencio del alcalde Castañeda Lossio durante su campaña, así como durante su gobierno pese a la creciente aparición de opositores críticos y demandantes de información transparente.
 6. Existió un aprovechamiento de las deficiencias formales del mecanismo de rendición de cuentas, produciéndose la renuencia a acatar la transparencia institucional, lo que condujo, a su vez, a un resultado insatisfactorio por los impulsores de la iniciativa ciudadana “Habla Castañeda” (movimiento ciudadano que logró desplegar el máximo rendimiento del mecanismo de rendición de cuentas en el Perú).
 7. El gobierno de Castañeda Lossio explicitó sus vínculos con otros partidos políticos y orientación hacia la política nacional en los escenarios de control o fiscalización de las comisiones del Congreso de la República. Mientras un sector conformado por el fujimorismo y el aprismo blindó o fue poco riguroso con las declaraciones del alcalde, otro sector de izquierda tuvo una mayor capacidad crítica que llevó a una polarización.
 8. La corrupción evidenciada posteriormente demuestra que existe un estrecho vínculo entre el perfil que evade la rendición de cuentas y la aparición de obras con sesgos a favor de grupos de poder económico. Las investigaciones fiscales contra Castañeda Lossio, así como el

revelamiento de su relación con la Constructora Odebrecht y OAS permite cerrar el círculo que describe a todo régimen subnacional autoritario como corrupto.

9. La formación de una oposición crítica frente al gobierno autoritario, de perfil de *liderazgo corrupto y eficiente*, no sólo tiene que enfrentar la evasión a la rendición de cuentas, sino también la debilidad legal e institucional que produce escenarios donde los plazos se dilatan, la agenda política se trastoca y el desgaste de la ciudadanía conduce a una desmovilización que afecta a las nuevas generaciones.

Referencias bibliográficas

- Anchante, A., Farro, A., González, S., Merino, N., & Rodríguez, N. (2016). Análisis de la comunicación política de la actual gestión municipal de Luis Castañeda Lossio en el caso del borrado de murales en el Centro Histórico de Lima. En F. d. Universidad de Lima, *Concurso de Investigación en Comunicación. 9na. Edición* (pp. 74-89). Lima: Universidad de Lima.
- Anderson, P. (1979). *El Estado Absolutista*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisinos*, 45(3), 232-246.
- Arévalo, R. (2015). *La dinámica política a nivel subnacional: la estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (1991). AG/RES. 1080 (XXI-O/91). *Democracia representativa*.
Obtenido de <https://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (2001). *Carta democrática Interamericana*. Lima.
Obtenido de https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Canal N, Redacción. (25 de noviembre de 2015). Salaverry: Municipalidad de Lima plantea construir tres bypass. *Canal N*.
Obtenido de <https://canaln.pe/actualidad/salaverry-municipalidad-lima-plantea-construir-tres-bypass-n255631>
- Carión, J., Zárate, P., Boidi, F., & Zechmeister, E. (2020). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2018/19: tomándole el pulso a la democracia*. Lima: IEP, LAPOP.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castro, R. (2019). «Quería probar que puedo hacer tendencia». Activismos ciudadanos online y prácticas políticas en el Perú. *Antropologica*, 37(42), 177-200.
Obtenido de <https://doi.org/10.18800/antropologica.201901.008>
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP). (2019). *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung KAS.
- Contraloría General de la República. (2017). *Resumen Ejecutivo. Informe de Auditoría N° 303-2017-CG/MPROY-AC. Auditoría de cumplimiento Municipalidad Metropolitana de Lima "proyecto Línea Amarilla"*. Lima.
- Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Cueva, C., Noelia, C., Encinas, D., & Ramírez, M. (2016). *Democracia y territorio en países unitarios: una agenda de investigación pendiente*. Lima: Fondo Editorial del JNE.

- Dahl, R. (2009). *La Poliarquía*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Dahl, R. (2012). *La democracia*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Defensoría del Pueblo. (2018). *Manual de Consulta en Materia de Rendición de Cuentas y Portales de Transparencia*. Lima.
- Durand, F. (2004). *El poder incierto. Trayectoria económica y política del empresariado peruano*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- Durand, F. (2017). *Los doce apóstoles de la economía peruana. Una mirada social a los grupos de poder limeños y provincianos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Durand, F. (2019). *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrurtu editores.
- El Comercio, R. (22 de Agosto de 2014). Ausencia de Castañeda y críticas a Villarán marcaron el debate. *Diario El comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/ausencia-castaneda-criticas-villaran-marcaron-debate-379864-noticia/>
- El Comercio, R. (22 de marzo de 2017). Castañeda respaldó a ingeniero que negó caída de puente. *Diario El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/lima/castaneda-respaldo-ingeniero-nego-caida-puente-407462-noticia/>
- Encinas, D. (2016). Cinco reflexiones sobre el estudio de los regímenes políticos subnacionales. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6), 19-43.
- Farfán, A., Lovón, M., & Pflücker, C. (2020). Accountability social en Lima-Perú: la iniciativa Habla Castañeda. *Ciencia Política*, 15(30), 127-162. Obtenido de <https://doi.org/10.15446/cp.v15n30.88283>
- Gambini, C. (2015). Personalismo político y sus efectos en el sistema de partidos en Lima Metropolitana: caso de Solidaridad Nacional (2002 al 2014). *II Coloquio de Estudiantes de Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos*. Lima.
- Gibson, E. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism. *World Politics*, 58(1), 101-132.
- Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, 14, 204-237.
- Gibson, E. (2012). *Boundary Control. Subnational authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gorriti, G. (17 de diciembre de 2005) Las palabras. Estación de Cielo. *La República*.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. Democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Editorial Paidós.

- Jaramillo, M., & Bardález, E. (2019). *Democracia y gobiernos locales: efectos de la divergencia entre la voluntad popular y la distribución del poder en los gobiernos municipales*. Lima: GRADE.
- Latinobarómetro. (2019). *Informe Latinobarómetro 2018*. Obtenido de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- López, S. (2015). Perú: el Estado y la democracia en el nivel subnacional. XX *Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública*. Obtenido de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8A72703E6199F1DA0525805F00560997/\\$FILE/lopezjim.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8A72703E6199F1DA0525805F00560997/$FILE/lopezjim.pdf)
- Lynch, N. (2009). *El argumento democrático sobre América Latina. La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Meléndez, C. (17 de Junio de 2017). El arte de hacer hablar a un mudo. *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/opinion/rincon-del-autor/arte-hablar-mudo-carlos-melendez-435238-noticia/>
- Meza, C. (2018). *La participación ciudadana como mecanismo de control social en el Perú: Caso Contraloría General de la República, 2018*. Lima: Universidad César Vallejo.
- Morlino, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Morlino, L. (2012). Observando las diferentes calidades de la democracia. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 1(1), 9-48.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. San José de Costa Rica: IDEA Internacional.
- Muñoz, P. (2014). Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia. En C. Casas, & P. Muñoz, *Agenda 2014. Propuestas para mejorar la descentralización*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).
- Núñez, H. (2018). Érase una vez un alcalde Castañeda.... En A. (. Adrianzén, *Perú hoy* (pp. 206-220). Lima: DESCO.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista española de Ciencia Política* (11), 11-31.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- Pachas, J. (28 de enero de 2017). Poder Judicial repone a sereno municipal CAS como obrero permanente. *LaboraPeru*. Obtenido de <https://laboraperu.com/poder-judicial-ordena-reponer-a-sereno-municipal-cas-como-obrero-728-a-plazo-indeterminado.html/>
- Pauca, M. (13 de enero de 2015). Gestión de Luis Castañeda alteró texto legal para justificar despidos masivos. *Perú21*. Obtenido de <https://peru21.pe/lima/gestion-luis-castaneda-altero-texto-legal-justificar-despidos-masivos-161869-noticia/>

- Pérez, V. (3 de octubre de 2015). ¿Existen ciudades en las que no se borran los murales? Castañeda no ve o no quiere ver que sus políticas prepotentes van contra las tendencias internacionales. *Lamula*. Obtenido de <https://redaccion.lamula.pe/2015/03/10/castaneda-el-bully/valentinaperezillosa/>
- Perú21, R. (10 de agosto de 2015). La administración del Parque de las Leyendas tiene 3 graves denuncias que aún debe aclarar. *Perú21*. Obtenido de <https://peru21.pe/lima/administracion-parque-leyendas-3-graves-denuncias-debe-aclarar-191675-noticia/>
- Peruzzotti, E. (Agosto de 2008). *Marco conceptual de la Rendición de Cuentas*. Buenos Aires. Obtenido de https://www.cjf.gov.ar/src/img_up/17062021.3.pdf
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Pozo, J. (2020). La experiencia democrática y el sistema político peruano (1980-2020). *Revista del Instituto Seminario de Historia Rural Andina* 1(5), 43-66. Obtenido de <https://doi.org/10.15381/ishra.v0i5.18067>
- Pozo, J. (2022). El desencanto de la democracia en el Perú. *Discursos Del Sur, Revista de teoría crítica en Ciencias Sociales*, 1(8), 195–222. Obtenido de <https://doi.org/10.15381/dds.n8.18968>
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2015). *Informe anual del proceso de descentralización al 2014*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2019). *Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades para fortalecer la fiscalización y control por los Consejos Regionales y Concejos Municipales*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2015). *Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico - Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); Programa ProDescentralización de USAID. (2014). *Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a gobiernos regionales y locales. Participación ciudadana y rendición de cuentas. Fascículo 3*. Lima. Obtenido de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/F3-Participacion-Ciudadana-y-Rendicion-de-Cuentas.pdf>
- Rivas, C. (2018). *El delito de lavado de activos en el ámbito empresarial peruano*. Lima: Universidad Señor de Sipán.
- Sartori, G. (2015). *La democracia en 30 lecciones*. México D.F.: Debolsillo.
- Schumpeter, J. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia. Tomo II*. Barcelona: Ediciones Folio.
- Sime-Rendon, D. (2017). Roba, pero hace obra-Pragmatismo de la corrupción y corrupción del Pragmatismo. *Vox Juris*, 32(2), 79-90.
- Tilly, C. (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.

Valdivia, A. (2020). *Cobertura negativa sobre los candidatos en campañas presidenciales 2011 y 2016: los casos de los diarios La República y Correo*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Villarán, F. (23 de diciembre de 2005). Acerca de los “outsiders”. *La República*.

Weber, M. (1979). *El científico y el político*. Madrid: Alianza Editorial.

Fuentes consultadas

Congreso de la República. (2016) Acta de la 7ª Sesión Extraordinaria Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

(2019) Acta de la 25ª Sesión Extraordinaria de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

(2020). *Reglamento del Congreso de la República*. Lima. Obtenido de <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/files/reglamento/reglamento2020web.pdf>

-- Constitución Política del Perú. (1993). Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf

Grupo Parlamentario Somos Perú. (2020). *Proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades en lo que respecta a la rendición de cuentas*. Lima.

-- Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972. (2003). Obtenido de <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0015/3-ley-organica-de-municipalidades-1.pdf>

-- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República Ley N° 27785 (2002). Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/431141/Ley-27785.pdf>

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2016). *Memoria Anual 2015*.

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2017). *Memoria 2016*.

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2018). Pliego interpelatorio de la Demanda de Rendición de Cuentas contra el alcalde de Lima, Luis Castañeda Lossio. Obtenido de <https://www.munlima.gob.pe/images/descargas/informa-mm/PLIEGO-INTERP--RESPUESTAS.pdf>

Partido Solidaridad Nacional. (2014). *Plan de gobierno 2015-2018*. Lima.

Poder Judicial, Primera Sala Penal de Apelaciones Nacional Permanente Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios. (2019). Auto que confirma la Resolución N° 6 del cuatro de julio de 2019 emitida por el Primer Juzgado de Investigación Preparatoria Nacional Permanente Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios que declaró fundado el requerimiento de impedimento de salida del país contra Luis Castañeda Lossio y otros (6-9-2019).

Obtenido de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/59365b8043d1aaad862996c9d91bd6ff/exp.%2B23-2019.opt.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=59365b8043d1aaad862996c9d91bd6ff>

ANEXOS

ANEXO A

Entrevista a profundidad

Nombre completo: Marité Del Rosario Carmela Bustamante Castillo

Día: 11 de enero de 2019.

Lugar: Lima.

Hora de inicio: 5:22

1 ¿Cómo inicia la propuesta Habla Castañeda?

Habla Castañeda surge producto de movilización ciudadana entorno a la oposición al proyecto *By Pass* 28 de Julio. Cabe recordar que los promotores de Habla Castañeda tuvimos participación en el gobierno anterior a la de Castañeda (Susana Villarán) como regidores de la Municipalidad de Lima. Para nosotros la política municipal era de interés, previo a la gestión de Castañeda. Mantuvimos una representación en el consejo a través del cargo de regidor de Hernán Nuñez y durante el 2015 a propósito de estos vínculos sociales que nos había heredado la gestión anterior, y el rol de fiscalización de Hernán promovimos varias acciones: la primera fue contra el borrado de murales, la segunda fue por los cien días, destruyendo de Castañeda, porque en esos cien días no solo hubo el borrado de murales, sino también el retroceso en la reforma de transporte, la cancelación de varios proyectos de infraestructura en los parques zonales, la cancelación de los proyectos de los muros de contención en los barrios populares. Entonces creíamos que era necesario manifestarnos. Entonces esa fue la primera actividad que hicimos, luego surgió en marzo el anuncio de la construcción del *By Pass* y eso generó un movimiento que nos excede evidentemente a nosotros y convocó a un grupo amplio, un conjunto de actores antiguos y nuevos. Porque en ese contexto también surge la unión de estudiantes de arquitectura de Lima UDEAL.

Entonces el 2015 fue un año agitado, sobre todo en la toma del By Pass primero, las actividades que se realizaban en plaza Bélgica. Pero era un movimiento o mejor dicho una resistencia vecinal que no lograba una articulación con distintos actores. Había mucha desconfianza de parte de algunos actores, por haber participado en la gestión anterior. Había mucha influencia de sectores no politizados, que temían a la politización.

Castañeda utilizó nuestra presencia para deslegitimar el movimiento, acusándonos de ser los azuzadores. Nos abrieron una investigación fiscal, por la marcha del 28 de julio. Eso imposibilitó que los distintos actores que habíamos confluído en la lucha contra el By Pass, podamos lograr una plataforma más grande. Frente a esa frustración en el 2016, nosotros que originalmente habíamos estado en una plataforma llamada acción ciudadana por Lima, intentáramos, buscamos un mecanismo que nos permitiera organizar a distintos sectores, tener una plataforma de oposición a Castañeda y nos permita sumar a nuevos sectores. Indagamos en los mecanismos de la participación ciudadana, vimos que el mecanismo de rendición de cuentas era un mecanismo poco usado, pero a la vez vimos q era el mecanismo que más respondía a una crítica de consenso frente a Castañeda, que era mudo, sus detractores y seguidores, reconocían ambos que Castañeda no tenía como virtud explicar sus acciones, informar, era poco transparente.

(4:46) Nos pareció que eso era interesante, porque no partía de una crítica digamos de los sectores que siempre nos hemos opuesto a él. De una percepción de la actitud de Castañeda que era de consenso, fue lo primero que nos atrajo del mecanismo, lo segundo, fue la idea de la recolección de firmas, nos daba una excusa para estar en el espacio público, para hablar con la gente, para difundir una visión crítica de la gestión Castañeda y lo tercero era que estaba respaldada en un sustento legal, no era algo que a nosotros nos provocaba hacer, generalmente a la gente no politizada dice: Ay las marchas, Ay el plantón, no consideran que son mecanismos legítimos, pero sí tú apelas a un mecanismo que está en una ley, le da un peso diferente, creímos que eso era importante y por eso lo iniciamos.

2 ¿Quiénes conformaron al inicio el movimiento? Y ¿Quiénes se sumaron?

La idea parte de un colectivo que se llamaba “RRIOBA”, el cual estaba conformado en su mayoría integrantes habían pertenecido a la gestión de Susana Villarán, ya sea como regidores o funcionarios públicos, y convocamos a una primera reunión de conformación del comité promotor a otros actores que habíamos conocido durante las marchas del año 2015: la unión de estudiantes de arquitectura de lima *UDEAL*, la *Junta*, *Jotacé*, *Lima Nuestra* quienes se organizaban en defensa del patrimonio del centro histórico, a los vecinos que de *Defiende Garcilaso y Arequipa* que fueron quienes se opusieron al proyecto, *Emergencia Lima* como parte del movimiento cultural, *Lima quiere cultura*, y algunas personalidades que se mostraron preocupados por los actos de Castañeda. Ese fue el comité promotor, luego se unieron estudiantes como la federación de estudiantes de la católica, la ACUNI, el centro federado de derecho de San Marcos, pero no eran quienes sostenían el trabajo. También se unió Poder ciudadano y otros partidos como Juntos, Nuevo Perú, el Frente amplio nos invitó a otros distritos como Lima Norte y luego logramos sumar actores vecinales que habían surgido en el contexto de la defensa de espacios públicos como aquellos que defendieron la alameda de Los incas de Independencia, los defiende parque castilla, los vecinos de los Yuyos que en ese momento se oponían al proyecto de ampliación de la costa verde, los vecinos del parque Manhattan de comas, los vecinos de Balconcillo que se oponían a una obra que iba a reducir el espacio público.

El núcleo que mantenía el movimiento éramos “rrioba”, quienes en ese momento estábamos en Fuerza Social, La Junta, Poder Ciudadano y actores que participaban individualmente pero que tenían algún cargo, por ejemplo: Christian Gaitán, estudiante de la católica que pertenecía al CCFF de sociales, María Teresa que pertenecía al movimiento defiende Castilla, etc.

3 ¿Cuál fue la plataforma legal que usaron para poder desarrollar la iniciativa?

La plataforma legal fue la ley 23300 en cuyo artículo 35 se encuentra sustentado el mecanismo de rendición de cuentas; sin embargo, consideramos que la rendición de cuentas era el primer paso para exponer otros temas.

4 ¿Cuáles fueron los temas relevantes en la plataforma de rendición de cuentas?

En “Habla Castañeda” desarrollamos dos tipos de mensajes: el primero se llamaba “Castañeda pura finta” en el cual se desvinculaba la imagen de Castañeda como persona eficiente ya que exponíamos las obras poco pertinentes o no consultadas por su gestión. Y el segundo mensaje era aquel que se encargaba de denunciar procesos de corrupción.

Los temas constantemente opinados fueron: el problema del transporte y el desdén de Castañeda por resolver ese problema, las obras de infraestructura en transporte y la corrupción en su entorno, temas de espacios públicos, etc. Nos convertimos en actores que opinaban sobre la coyuntura municipal: estuvimos en el incendio de cantagallo, en el incendio de las Malvinas, en las protestas contra el peaje de puente piedra, organizamos la marcha contra el by pass de Salaverry, siempre aprovechamos la coyuntura, durante la afectación del fenómeno del niño tuvimos denuncias importantes en relación al presupuesto de mitigación de riesgos, etc.

5 ¿Cuál fue su relación con la prensa o con los medios?

En un inicio buscamos aliados a través de amistades dedicadas a la gestión de medios, quienes nos ayudaban a difundir las notas de prensa que nosotros mismos redactábamos nuestras notas de prensa y las difundían, uno de ellos posteriormente se integró al comité promotor de “habla Castañeda” y facilitó la dinámica de difusión en redes sociales. Además, también se dieron otras alianzas institucionales como por ejemplo con Proética quienes además de ayudar en la difusión de noticias aportaron con 5,000 firmas de las 40,000 que se lograron recolectar, también sumamos a Transparencia, no se sumaron a las firmas, pero difundían noticias en torno a la importancia del proceso de rendición de cuentas como un derecho de la participación ciudadana.

Luego lo que paso era que Castañeda cometía tantos errores, que los medios buscaban voces alternativas, fue un acierto que buscáramos un mecanismo legal, eso les daba la excusa a los medios de ponernos, solo el hecho de que alguien recolecte firmas ya es un hecho noticioso. Nosotros siempre nos preocupábamos, hacíamos notas de prensa, desarrollábamos conferencias de prensa, generábamos contenido en redes sociales que también difundíamos a los medios de comunicación quienes fueron dedicándonos espacios. La República y El Comercio nos dedicaron dos editoriales señalando que el alcalde había hecho todos los méritos para que los ciudadanos recolecten firmas y que estábamos ejerciendo un legítimo derecho. Estuvimos presentes en medios televisivos y de radio especialmente cuando se realizaban acciones en las calles y en algunas entrevistas. Por ejemplo, en la marcha contra el By pass de Salaverry, nuestra primera entrega de firmas, etc.

6 ¿Llegaron a obtener alguna respuesta del Alcalde, funcionarios o la municipalidad?

Desde un inicio sabíamos que tendríamos limitantes en cuanto al método que hemos utilizado. Una de las principales tareas que nos hemos proyectado es proponer al congreso reformas al mecanismo de rendición de cuentas ya que la ley solo obliga a la autoridad interpelada a contestar por escrito más no a convocar a una audiencia pública. Es así que Castañeda ha respondido, aunque de manera insuficiente citando links que nos llevaba a la página de transparencia, o culpando a la gestión de Susana Villarán, etc.

Sobre las 140 preguntas que habíamos planteado, Castañeda no respondió aquellas vinculadas a los proyectos de concesión basándose en que no están sujetas al presupuesto público, si respondió las preguntas vinculadas a la reforma del transporte aunque consideramos que ha desmontado el proyecto inicial de reforma, la ha desfinanciado, las pregunta vinculadas a mitigación de riesgos de desastres también las contestó evidenciándose que la ejecución presupuestal es mínima en comparación con el gasto en publicidad que fue alto. Esto fue importante para visibilizar la relación de Castañeda en tabla. A partir de la compra de publicidad en los medios de comunicación (17:00)

Nuestro éxito inicial, estuvo relacionado a que Castañeda en un inicio no nos respondió directamente, sino que utilizó los medios de comunicación como una maquinaria de difamación por medio de cuentas de Facebook y Twitter falsas, paginas como “habla villarán” o “habla vago” que hacía referencia a una declaración que Castañeda dio en medios televisivos tildándonos de vagos por emprender este espacio, dando a entender que no teníamos otra cosa que hacer. Esta plataforma virtual expuso una grabación no autorizada y tergiversada de una conversación entre Hernán y yo en una de nuestras reuniones en donde infiltraron a uno de sus colaboradores. Con este audio intentaron sancionar a Hernán y hasta quisieron difundirlo por RPP. Es decir, se usaban aparatos del estado para difundir grabaciones que se habían realizado sin nuestra autorización y que se habían difundido en estas plataformas virtuales. Aparte recibimos amenazas, nos hacían seguimiento, etc.

7 ¿Utilizaron otros medios alternativos?

Nosotros utilizamos Facebook y fue un éxito. Actualmente contamos con 25 mil seguidores, pero en algún momento el alcance fue de hasta 2 millones. En Twitter el algoritmo de crecimiento fue más lento porque se necesita interacción, o sea que estés conectado y publicando todo el día, algo que no podíamos. Cabe resaltar que nadie nos pagaba por hacer esto, todo fue voluntario a pesar de que fue un proceso desgastante: organizar recolecciones semanales de firmas, organizar a los voluntarios, organizar reuniones, crear contenido en redes sociales, etc. y todo lo hacíamos de organizar actividades por fondos y de tiempo que dedicábamos voluntariamente.

8 ¿Ahora están continuando alguna actividad?

Las elecciones nos detuvieron ya que cada quien tuvo diferentes opciones electorales, aunque finalmente *Habla Castañeda* se pronunció a favor de la candidatura de Gustavo Guerra García en relación al vínculo de Hernán y en reconocimiento a su rol en el área de fiscalización, pero no todos se involucraron en la campaña. Pero no fue solo esto, hay que recordar que “habla Castañeda” tiene 2 años, hubo participantes que tuvieron que dejar el

proyecto por motivos personales (estudios, migración a otros países, maternidad, etc.)

Hemos tenido una reunión crítica, luego de las elecciones, en torno a cómo no pudimos aprovechar nuestra representación para lograr un lugar en el consejo metropolitano y estamos formulando dos tareas: formular y publicar una sistematización de nuestra experiencia como “Habla Castañeda” en aras de que surjan otros movimientos vecinales y seguir activando en torno a problemas de la ciudad como es la promoción de la reforma del transporte y la necesidad de subsidio en el transporte público.

Sobre el tema de rendición de cuentas ¿Siguen o seguirán activando?

Aparte vamos a presentar una iniciativa de ley ante las bancadas que nos respaldaron (Peruanos Por el Cambio, Frente Amplio, Nuevo Perú, Acción Popular) para ver si se puede plantear como un proyecto multipartidario y un escrito al jurado nacional de elecciones para cuestionar las respuestas de Castañeda a manera de precedente.

9 ¿Consideras el mecanismo de rendición de cuentas como un tema más político o legal o ambos?

El mecanismo de rendición de cuenta es un derecho de participación ciudadana, y en ese sentido, está legitimado por el estado, pero para nosotros fue más que eso: rendir cuentas, ejercer un derecho y generar una plataforma de posicionamiento, discusión y debate. Nosotros queríamos constituirnos en un actor de articulación de la oposición ciudadana a Castañeda.

A lo largo de los meses ¿Cómo sintieron el apoyo de la ciudadanía en la recolección de firmas o todo lo que fue “Habla Castañeda”?

Cuando iniciamos con la recolección de firmas Castañeda tenía 70% de aprobación, fue difícil por la desconfianza que había en la población de la política y en entregar sus datos personales acompañada de firma y huella en un planillón. Muchos valoraban mucho la gestión de Castañeda sobre todo en los sectores populares, por eso en un inicio orientamos la campaña a sectores medios y en universidades, ahí recolectamos varias firmas en un inicio. Posteriormente, cuando surgieron denuncias de irregularidades o cuando el

mismo Castañeda tomaba decisiones mal valoradas por la ciudadanía, cambio la percepción de la gente y fuimos ampliando los lugares de recolección de firmas. Estuvimos en el mercado de Humantanga, después de la protesta, en las estaciones del Metro en San Juan de Lurigancho, Estuvimos en Independencia a propósito de la Alameda de los Incas, etc.

10 ¿Consideras sí algunas de las instituciones no lograron cumplir su rol para lograr la rendición de cuentas?

La procuraría publica anticorrupción siempre estuvo abierta a recibir nuestras denuncias, aunque “Habla Castañeda” no presentaba denuncias penales, las presentaba Hernán como representante legal y regidor. Entonces nosotros íbamos varias veces a través de Hernán y la procuraduría fue diligente, nos ha atendido, ha iniciado procesos de investigación, ha dado inicio a la fiscalía.

En la contraloría no ha sucedido lo mismo, en parte por la gestión de Edgar Alarcón (dice German), pero aparte la contraloría tiene problemas “técnicos” y no ha querido intervenir. La contraloría lo que hace es una rendición de cuentas entre instituciones, algo más su “rol” es la accountability horizontal, nosotros hacíamos algo denominado la accountability vertical: la ciudadanía exigiendo a la autoridad electa.

En el congreso hemos tenido aliados, unos más interesados que otros. Marissa Glave cuando era presidente de la comisión de vivienda nos ayudó mucho incluso con acceso a la información.

11 ¿Cuáles son los mecanismos que se tendrían que cambiar para mejorar el mecanismo de Rendición de cuentas?

Creemos que no se deberían recolectar tantas firmas, consideramos que 25 000 firmas es un exceso para algo que podría responderse por ley de transparencia. La ley está desfasada, surge en el 96 ya que estos derechos de participación ciudadana (referéndum, rendición de cuentas, revocatoria, etc.) nacen con la constitución del 93, y esta ley es modificada en el 2002 durante el proceso de transición democrática, pero ley de transparencia es del año 2006, entonces consideramos que hay un desfase y que esta debe ser actualizada.

No se debe obligar al alcalde a responder un pliego de preguntas, porque eso ya se hace a través de transparencia, sino que debe hacerse una audiencia pública. Recordemos que los gobernadores regionales están obligados a convocar audiencias públicas dos veces al año, así que creemos que los alcaldes provinciales también deberían tener la misma obligación.

La RENIEC debería dar sostén técnico para permitir la adhesión electrónica, ahora que ya hablamos de DNI electrónico, podría darse esa posibilidad.

Deberíamos ampliar el tipo de preguntas, actualmente la ley solo permite preguntar sobre ejecución presupuestal, pero deberíamos poder participar en todas las etapas de formulación de una política pública, desde el diseño hasta la ejecución.

12 ¿Tienes un balance de todo lo que ha sido “Habla Castañeda”?

Nosotros hemos cumplido el objetivo que nos trazamos cuando iniciamos “Habla Castañeda”, nos constituimos como una fuerza de oposición ciudadana que permitía ser una caja de resonancia de los vecinos que tenían otras quejas. Fuimos uno de los factores que contribuyó al declive de la popularidad de Castañeda, el cual era parte de nuestro objetivo al querer desmontar la imagen de Castañeda como un buen gestor. Estuvimos dispuestos a formular acciones colectivas, participamos de la fundación de la coordinadora 16N.

Habla Castañeda tuvo una fecha de inicio y una de fin, nos frustra un poco el habernos demorado tanto en recolectar firmas (pensamos que tomaría apenas 6 meses) fue una tarea pesada.

Nos hubiera gustado fortalecer más el espacio de articulación vecinal, sabemos que la coordinadora 16N está conformado, es importante, ayuda a acciones conjuntas, pero somos conscientes que no se ha configurado como un movimiento social urbano.

Nuestra hipótesis era que había una emergencia de sectores vecinales que después de mucho tiempo comenzaban a levantar demandas urbanas y que era posible que estas posteriormente se constituyan en un movimiento. No hemos logrado eso todavía, pero estamos en ese intento.

13 ¿Qué balance tienen de las instituciones vinculadas al mecanismo de rendición de cuentas?

Cuando fuimos a la ONPE nos hicieron regresar al día siguiente porque no tenían el formulario del kit porque nadie ejerce el derecho de rendición de cuentas, la RENIEC en su proceso de rendición de firmas encontramos a una persona que ha sido capacitada en verificación de firmas pero que no es un perito profesional, realizaba un proceso lento y subjetivo.

El JNE creemos que pudo ser mejor garantista de la rendición de cuentas, pero él ha aceptado las respuestas de Castañeda, ha aceptado que no sean publicadas en un lugar visible de la página web, cuando la ley lo que exige es justamente eso.

En conclusión, las instituciones del sistema electoral involucradas que han debido garantizar este proceso no lo hicieron, y todo lo que se ha logrado ha sido por presión a Castañeda y a estas instituciones.

Conclusión 6:00 pm

ANEXO B

Pronunciamento de la comunidad de Cantagallo (15-4-2015)

PRONUNCIAMIENTO

COMUNIDAD DE CANTAGALLO DENUNCIA REITERADO INCUMPLIMIENTO DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

La comunidad Shipibo Konibo de Cantagallo **expresa su profundo rechazo a las maniobras dilatorias de la gestión de Luis Castañeda Lossio**, mediante las cuales la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) ha incumplido reiteradas veces los acuerdos asumidos ante nosotros y la ciudad de Lima.

Conforme al acta de acuerdos de la reunión entre dirigentes de la comunidad y funcionarios municipales, sostenida el día 15 de abril de 2015, **la MML debía entregar el día 24 de abril toda la información solicitada por la comunidad** respecto a nuestra reubicación, la cual es necesaria debido a las afectaciones generadas por el proyecto Línea Amarilla.

La comunidad había solicitado información mediante carta notarial de fecha 23 de marzo de 2015, durante las últimas dos reuniones con funcionarios ediles (25 de marzo y 15 de abril) y mediante una carta del 23 de abril dirigida al Alcalde. La información solicitada versaba sobre el uso actual y futuro del fideicomiso, la situación actual y futura del proyecto Río Verde, en especial su supuesto nuevo Master Plan, entre otros puntos.

Sin embargo, **la Municipalidad nuevamente no ha cumplido con entregar la información y documentación solicitada, siendo esta la tercera vez que incumple un acuerdo firmado** entre las partes. El día 24 de abril a las 6 de la tarde nuestro dirigente Wilson Valles recibió un documento por parte de la Gerencia de Promoción de la Inversión Privada (GPIP), pero el mismo no cumple bajo ningún criterio los acuerdos firmados.

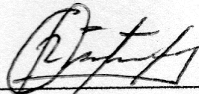
En el documento escrito, el Gerente de GPIP, señor Jaime Villafuerte, se limita a señalar que *"la actual gestión ha aperturado una mesa de diálogo con la Comunidad Shipibo Konibo"*, adjuntando copias de documentos que nosotros mismos le habíamos facilitado, sin ofrecer nada nuevo.

Sentimos una profunda indignación, no solo por la ausencia de nueva información, sino porque sabemos que la MML cuenta con nuevos documentos, como la modificación al Master Plan, que ya fueron mostrados en prensa pero no compartidos con nosotros. Esto demuestra no solo el poco valor que tendrían los compromisos de funcionarios como el señor Villafuerte, sino refuerza la discriminación por parte de la MML. **Somos ciudadanos como cualquiera y por ello la MML no puede desconocer nuestros pedidos de información, amparados en la ley de transparencia, y mantenernos al margen de los procesos que nos afectan.**


Calificamos la burla respuesta de la MML como una falta de respeto a nuestra comunidad y al diálogo de supuesta buena fe que habíamos iniciado semanas atrás. Dada la mala actitud con la cual el gerente Villafuerte se dirige a la comunidad y su falta de compromiso con la reubicación, **exigimos al propio alcalde, Sr. Castañeda, como su inmediato superior, que esté presente en la siguiente, reunión pactada para este jueves 30 y busque corregir los errores y desplantes ocasionados por su gerente.**

Estamos a la espera de que la MML nos convoque para la siguiente reunión y **exigimos que la MML subsane el grave incumplimiento del día 24, enviando la información solicitada hasta más tardar**


el día 29, para contar con el sustento necesario para lograr resultados que respeten el derecho a la reubicación de nuestras familias.



Ricardo Franco Ahuanari
AVSHIL



Wilson Valles Valles
ACUSHIKOLM



Karina Pacaya Cruz
ASHIRELV