

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Ordenamiento territorial: el proceso legislativo de las políticas
territoriales en el VRAEM (2015-2016)

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Bachiller en Ciencias
Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Toralva Ramos, Yurfa Lizeth

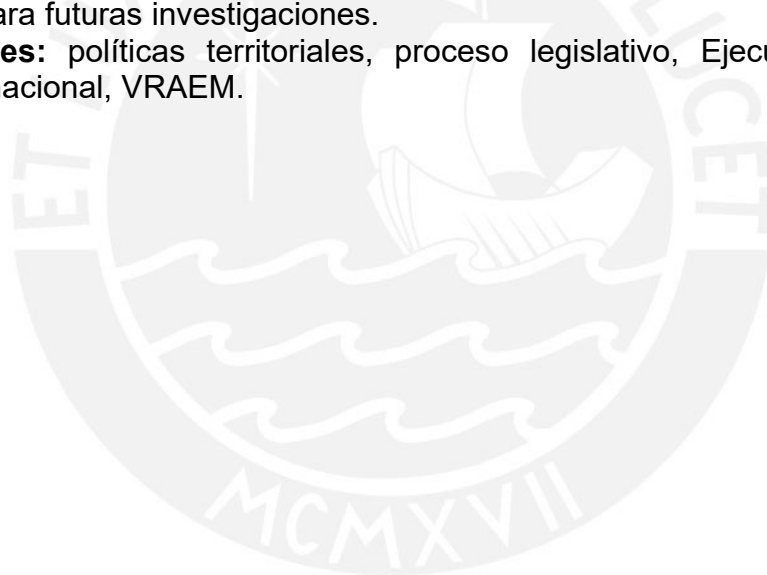
Asesor:
Tanaka Gondo, Ricardo Martín

Lima, 2022

Resumen

Los trabajos de investigación sobre políticas públicas son bastante diversos. En este conjunto los más resaltantes son aquellos relacionados con temas sociales y económicos. No obstante, hay muy poca literatura sobre la articulación entre los niveles de gobierno (local-nacional) y los poderes del estado (sobre todo ejecutivo-legislativo) para la elaboración de políticas públicas. En esta línea, la presente investigación busca analizar estas dinámicas por medio del estudio del proceso de formulación de políticas territoriales como es la creación de nuevos distritos en zonas con economías ilegales. De esta forma, se presenta una revisión de literatura exhaustiva sobre el proceso legislativo peruano y su relación con el *policymaking*. Asimismo, en el presente trabajo se sitúa el estudio de las políticas territoriales en el VRAEM, por lo que se reconstruye el contexto social, político y económico de esta zona. En esta misma línea, se resume la literatura sobre la influencia de las dinámicas políticas en el ordenamiento territorial, además del enfoque del Estado en la elaboración de políticas territoriales. En la última sección de análisis, se presenta las discusiones sobre el estudio del desarrollo subnacional en el marco de un proceso inconcluso de descentralización. Finalmente, se presentan las conclusiones y reflexiones para futuras investigaciones.

Palabras claves: políticas territoriales, proceso legislativo, Ejecutivo-Legislativo, desarrollo subnacional, VRAEM.



Índice

Introducción	1
1. Proceso Legislativo	3
1.1. Legislación, Congreso y Ejecutivo	3
1.2. Leyes, políticas públicas y <i>policymaking</i>	5
2. Situación Social, Económica y Política en el VRAEM y el río Huallaga.....	8
2.1. Procesos sociales y económicos de la zona del río Huallaga y VRAEM	8
2.2. Sociedad civil, actores no estatales y su relación con el Estado	9
2.3. Políticas del gobierno de Ollanta Humala en el VRAEM.....	11
3. Desarrollo Subnacional	13
3.1. Descentralización, gobernabilidad y desarrollo territorial.....	13
3.2. Gobiernos locales, municipalidades, centros poblados y comunidades	14
Conclusiones	16
Bibliografía.....	18



Introducción

Las políticas públicas territoriales y su impacto en el desarrollo subnacional durante los últimos años no ha sido un tema no abordado a profundidad por la academia peruana. Tampoco, en los últimos años, ha cobrado relevancia política que lo posicione en la agenda pública. Sobre todo, en un contexto en el que la pandemia y las constantes crisis políticas fueron los principales temas de discusión. No obstante, el estudio del proceso de elaboración de políticas territoriales es de vital importancia para entender la relación y las dinámicas de poder entre los diferentes niveles de gobierno. Además, porque contribuyen a entender la planeación, diseño, desarrollo e implementación de políticas públicas.

En ese sentido, la presente investigación evidencia las últimas discusiones y estudios sociales sobre la relación de los procesos legislativos y las políticas territoriales, así como su impacto en el desarrollo subnacional. De esta forma, se busca presentar un acercamiento a la investigación multinivel. Asimismo, la particularidad de este trabajo de investigación tiene como contexto a las economías de la ilegalidad. Es decir, se enfatizará en explicar el desarrollo de las políticas territoriales en la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). De esta forma, también se discutirá la relación del Estado con actores no estatales, ya que contribuye a visibilizar los retos y oportunidades de la capacidad estatal, gobernabilidad y desarrollo local.

Para desarrollar con más detalle esta discusión, la presente investigación se divide en tres capítulos. El primer capítulo, analiza el proceso legislativo peruano, por lo que los subcapítulos de este apartado se enfocan en presentar las principales discusiones sobre 1) las funciones legislativas del Congreso y Ejecutivo y 2) las dinámicas del proceso legislativo y la elaboración de políticas públicas.

Después, en el segundo capítulo, se presenta literatura sobre los factores que influyeron en la zona del VRAEM. De esta forma este capítulo se divide en tres secciones: la primera, muestra los principales procesos sociales, económicos y políticos del VRAEM y la zona del río Huallaga. Es importante la mención del Huallaga, pues el VRAEM se construye también a partir de las dinámicas con esta zona. Además, este apartado contribuye a clarificar las diferencias que existen en

ambas zonas. En la segunda sección, se muestra la relación del Estado con la sociedad civil y actores no estatales en el VRAEM. Finalmente, el tercer apartado, desarrolla los estudios sobre el enfoque de las políticas del gobierno de Ollanta Humala sobre la zona del VRAEM.

Referente al último capítulo, este se enfoca en desarrollar las últimas discusiones sobre el estudio del desarrollo subnacional. El primer subcapítulo, contextualiza el caso de estudio en el proceso de descentralización. Asimismo, se discute la influencia en la gobernabilidad y el desarrollo territorial. El segundo subcapítulo, se enfoca en la legislación municipal y funciones de los gobiernos locales. Finalmente, se presenta las conclusiones de la investigación resaltando los vacíos en la literatura y algunas reflexiones para futuras investigaciones.



1. Proceso Legislativo

1.1. Legislación, Congreso y Ejecutivo

Respecto al proceso legislativo peruano la academia se ha enfocado sus estudios en factores institucionales, modelo de gobierno, sistema de partidos y electoral. Asimismo, hay una literatura importante sobre los grupos parlamentarios, el control y la polarización política. Si bien históricamente la función legislativa ha sido propia del poder Legislativo, actualmente el Ejecutivo también cuenta con algunas facultades legislativas propias. En el caso peruano el Ejecutivo legisla mediante decretos legislativos, de urgencia y a través del poder parcial de veto (Morón & Sanborn, 2007). Además, de contar con facultades legislativas únicas referentes a las finanzas nacionales (presupuesto nacional) y acuerdos internacionales (Zegarra, 2020).

Así, en relación con el modelo de gobierno, Zegarra (2020) presenta un trabajo cualitativo que se pregunta sobre los factores que influyen en el éxito legislativo del ejecutivo en relación con el congreso (2001-2019). El autor muestra que los últimos estudios se han enfocado mayormente en la influencia del presidencialismo en la relación Ejecutivo-Congreso. Asimismo, Zegarra (2020) evidencia que a pesar de que el presidencialismo confiere mayor poder y posiciona al ejecutivo sobre el legislativo, en materia legislativa es el Congreso quien tiene la última palabra sobre el éxito o fracaso de una ley.

No obstante, Zegarra (2020) en su investigación se pregunta por los factores que influyen en que el Ejecutivo tenga éxito legislativo, a pesar de que el Congreso tenga la última palabra. Así, concluye que variables contextuales, popularidad del presidente y el crecimiento económico, no influyen significativamente en el éxito legislativo del Ejecutivo, en cambio las institucionales, poder del presidente y sobre la legislación y el Congreso sí lo son.

Finalmente, analiza las variables partidarias y electorales, de las cuales encuentra que ni el porcentaje de legisladores del oficialismo ni la polarización explica el éxito legislativo del Ejecutivo, mientras que el número efectivo de partidos (NEP) y el periodo de luna de miel sí influyen positivamente (Zegarra, 2020). No obstante, cabe llamar la atención que la influencia del NEP en el éxito legislativo del ejecutivo era un contrasentido a la hipótesis del autor. Entonces, Zegarra (2020)

infiere que éxito del presidente no es resultado del apoyo sostenido de los partidos políticos, sino por las negociaciones individuales de los legisladores.

El aporte de Zegarra termina siendo innovador, debido a la metodología que utiliza para el estudio de los procesos legislativos. No obstante, se pierde de vista las dinámicas específicas de cada factor. La aclaración sobre la influencia del NEP en el existo legislativo del ejecutivo muestra que hay casos y dinámicas que merecen estudiarse con mayor detalle. Así como también el impacto de las comisiones, los decretos legislativos, de urgencia y los proyectos de ley que son más exitosos (Zegarra, 2020).

En esta misma línea, Milagros Campos (2014) muestra la discusión del modelo de gobierno peruano y la disciplina de los grupos parlamentarios como determinantes de la relación del ejecutivo y legislativo. La autora a diferencia de Zegarra tiene un énfasis en el control político del legislativo sobre el ejecutivo en relación con los decretos de urgencia y legislativos. De esta forma, la autora muestra a un Ejecutivo con un protagonismo real en la función legislativa y a un Congreso débil, que no ha logrado un balance de poder a partir del control político (Campos, 2014). De esta forma, se desprende que el Ejecutivo ha obtenido una posición ventajosa, debido a sus prerrogativas legislativas únicas. No obstante, durante los últimos años, esta dinámica estaría cambiando. El ejecutivo estaría perdiendo poder de incidir en la legislación. Por ejemplo, Zegarra (2020) en su análisis indica que para el gobierno de Vizcarra el éxito legislativo del ejecutivo es mucho menor. Entonces, se demuestra que las dinámicas entre el ejecutivo-legislativo es mucho más complejo.

Otra investigación se enfoca en los grupos parlamentarios es el libro presentando por Idea Internacional y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Este estudio presenta tres trabajos enfocados en los grupos parlamentarios y su impacto en el funcionamiento del Congreso (IDEA & UARM, 2009). Tanto este trabajo como el de Campos resaltan la importancia del sistema de partidos y su impacto en la relación del Congreso y el Ejecutivo, pues los grupos parlamentarios siguen siendo importantes en la vida parlamentaria como sustento y fuente de consensos (IDEA & UARM, 2009). Así, la ausencia de partidos y el individualismo del Congreso han permitido que los presidentes cuenten con las mayorías requeridas para aprobar

normas (Milagros, 2014; Zegarra, 2020) y restringir el control político (Milagros, 2014).

En síntesis, la literatura de los procesos legislativos ejecutivo - legislativo se ha enfocado en explicar la influencia de variables institucionales como el sistema de partidos y modelo de gobierno. No obstante, hay estudios como el de Zegarra (2020) que hacen un esfuerzo por complejizar estas dinámicas estudiando otros factores como la popularidad del presidente y el crecimiento económico. Además, Zegarra (2020) muestra un panorama general del proceso legislativo ejecutivo – legislativo.

Respecto a las funciones legislativas del ejecutivo, la literatura destaca el estudio sobre el éxito de los decretos legislativos y de urgencia. Así, las últimas investigaciones se han enfocado en explicar que poder del Estado tiene mayor influencia en la legislación y que acciones son las que predominan. En este sentido, en la próxima sección se revisan estudios que profundizan sobre los tipos de leyes, el rol de las instituciones y actores que intervienen en estos procesos legislativos, así como en la calidad de las leyes.

1.2. Leyes, políticas públicas y *policymaking*

La producción de políticas públicas es un proceso complejo que abarca diferentes tipos de instituciones, actores y dinámicas. En ese sentido, como se ha evidenciado en el capítulo anterior, la creación de leyes es un proceso complejo. No obstante, en la presente sección se enfatiza el rol de dos actores importantes del Estado que son el poder Ejecutivo y el Legislativo. Para algunos el poder legislativo real está en el congreso, debido a que la última palabra la tiene el Congreso (Zegarra, 2020). Mientras que, para otros, el ejecutivo tiene un mayor poder legislativo, debido a emisión de decretos legislativos y de urgencia (Campos, 2014). No obstante, en estas investigaciones no analizan las discusiones, argumentos y relaciones de los actores ni el rol de las instituciones (formales e informales) que influyen en la creación de leyes.

De esta forma, el estudio de las prerrogativas legislativas del Ejecutivo se ha enfocado en estudiar sus funciones unidireccionales como los decretos legislativos y de urgencia, más no se ha profundizado en las propuestas legislativas referentes a la

economía, justicia, administración pública y lo social. En referencia a ello, para Zegarra (2020) este tipo de proyectos de leyes estarían relacionados positivamente con el éxito de legislación del Ejecutivo.

En esa misma línea, Morón y Sanborn (2007) evidencian que los primeros años del siglo XXI, el énfasis para la elaboración de políticas públicas estuvo en las áreas de descentralización, derechos humanos y libertades civiles (Morón & Sanborn, 2007). No obstante, los autores resaltan que las políticas públicas fueron elaboradas de manera arbitraria, por lo que terminaron siendo volátiles, de baja calidad, débilmente cumplidas y reversibles fácilmente. Esta tendencia se ha mantenido hasta la actualidad con algunas excepciones a esa regla.

En relación con las instituciones Morón y Sanborn (2007), hacen un análisis de las principales instituciones y actores en la primera década del siglo XXI que han sido partícipes de la producción de políticas públicas (los tres poderes del Estado, los partidos políticos, sociedad civil, burocracia del sector público y las Fuerzas Armadas). No obstante, como se mencionó anteriormente, en la presente sección se enfatizará en la participación del Ejecutivo y Legislativo en la elaboración de políticas públicas. Al respecto los autores mencionan que el Ejecutivo establece en gran medida la agenda nacional e inicia las principales reformas. Además, poseen facultades legislativas unidireccionales (decretos legislativos y de urgencia) y tienen una influencia particular en los campos de la política económica, social y seguridad nacional (Morón & Sanborn, 2007). Por otro lado, respecto al Legislativo, los autores mencionan que los congresistas invierten gran cantidad de tiempo en proponer leyes numerosas de escasa importancia políticas y con pocas esperanzas de ser aprobados (Morón & Sanborn, 2007). Por último, respecto al control político los autores mencionan que tales poderes han sido intermitentes y que se han limitado por otras políticas e instituciones (Morón & Sanborn, 2007).

De esta forma se desprende que, en la primera década del siglo XXI, la elaboración de políticas públicas ha sido débil e intermitente con resultados muchas veces ineficaces, aunque con algunos avances como en el ámbito de derechos humanos y participación ciudadana. Además, se evidencia que el poder ejecutivo tuvo un rol más o menos protagónico a diferencia del Congreso, pero con un desempeño deficiente y de baja calidad. Las principales críticas al texto de Morón y

Sanborn es que no profundizan en otros tipos de leyes. Tampoco muestra dinámicas detalladas de la elaboración de políticas ni muestran a fondo la relación de las interacciones de las instituciones y actores estudiados. Asimismo, cabe resaltar que los autores no estudian la influencia de los actores no estatales en la elaboración de políticas públicas.



2. Situación Social, Económica y Política en el VRAEM y el río Huallaga

2.1. Procesos sociales y económicos de la zona del río Huallaga y VRAEM

El Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) y el río Huallaga son zonas complejas en las que las dinámicas sociales, políticas y económicas varían. El conocimiento de estas zonas desde la academia es limitado, debido a la poca accesibilidad que se tiene a las mismas. No obstante, hay estudios que evidencian la evolución, los cambios y las principales dinámicas de las zonas. Antes de discutir estos estudios es importante aclarar que en la presente investigación se hará un énfasis especial en la zona del VRAEM, ya que es el espacio de estudio. Sin embargo, el VRAEM se entiende mucho mejor a partir de comparación con el Huallaga.

La zona del río Huallaga y el VRAEM no son espacios homogéneos, a pesar de que su economía se base en actividades informales e ilegales como el narcotráfico, la trata de personas o la minería ilegal. Ambas zonas tienen procesos similares debido a la influencia de factores similares en el ámbito social, político y económico tanto a nivel nacional como global. Así, el texto de Anahí Durand (2005) muestra que el VRAEM¹ a diferencia del Huallaga, había sido ocupada por migrantes de las diferentes regiones del país sobre todo de la zona norte de Ayacucho, lo cual permitió la prolongación de un espacio cultural homogéneo que reproduce costumbres y tradiciones sur-andinas (Durand, 2005).

Otra dinámica que no solo afectó y marcó una diferencia entre la zona del río Huallaga y el VRAEM es el Conflicto Armado Interno. En el VRAEM se crearon Comités de Autodefensa (CAD) que, en un principio, mantuvieron una alianza de protección con los narcotraficantes para combatir a Sendero Luminoso (Durand, 2005; Casas & Ramirez, 2017; Paredes & Pastor, 2021). Por el contrario, en la zona del río Huallaga la intervención de actores ilegales, Sendero Luminoso y narcotraficantes fue más profunda (Casas & Ramirez, 2017), por lo que terminó convirtiéndose en una de las zonas más peligrosas y con menor posibilidades de acceso. Incluso el gremio cocalero celebró una alianza con Sendero Luminoso para adquirir protección frente a los intentos del gobierno nacional de controlar la

producción de coca (Casas & Ramirez, 2017). Así, en el Huallaga, los actores subversivos monopolizaron la economía de la coca (Paredes & Pastor, 2021) a diferencia del VRAEM que por el contrario protegieron de la influencia de Sendero Luminoso.

Asimismo, otra diferencia entre ambas zonas es que en el VRAEM la erradicación de cultivo de coca no ha sido exitosa, mientras que en Huallaga sí. No obstante, de la literatura revisada se infiere que los niveles de violencia en el VRAEM son mucho más bajos que en el Huallaga. De ahí que Paredes y Pastor (2021) muestran que en el VRAEM existe una presencia negociada del Estado, lo que no significa necesariamente la erradicación de la violencia, sino el control real de su ejercicio. En cambio, en el Huallaga debido a la fricción constante de los actores los niveles de violencia tienden a elevarse.

Finalmente, es importante mencionar que ambas zonas se han visto afectadas por la economía global, pues al ser zonas agrícolas se rigen mucho por el precio de los productos que cultivaban (cacao, café, hoja de coca, etc.). Así, Durand (2005) argumenta que en el VRAEM existe una tendencia pragmática del movimiento cocalero, pues mientras el precio de la coca es bajo el movimiento no rechaza el desarrollo alternativo y cuando los precios suben el desarrollo alternativo decae. Por tanto, los conflictos también se elevan (Durand, 2005), de modo tal que el movimiento cocalero termina oponiéndose a la erradicación y agricultura alternativa.

2.2. Sociedad civil, actores no estatales y su relación con el Estado

Como se ha mostrado preliminarmente en la sección anterior, la relación de los diferentes actores en la zona del Huallaga y el VRAEM difieren, debido a las dinámicas específicas de cada zona. En esta sección, se profundizará más en la relación de la sociedad civil y los actores no estatales con el Estado.

Los principales actores en zonas como el Huallaga y el VRAEM son los siguientes: campesinos cocaleros y sus dirigentes gremiales, líderes senderistas, narcotraficantes, empresas privadas, ONG y agencia internacionales. La importancia del estudio de las dinámicas y el comportamiento de los actores estatales y sociales

¹ A principios del siglo XXI fue solamente VRAE

resulta clave para entender el proceso de intervención estatal (Casas & Ramírez, 2017). Es así como, la discusión del alcance territorial (expansión de la capacidad estatal) cobra importancia en este contexto.

En el caso del Huallaga, la penetración del Estado en este territorio para la erradicación del cultivo de coca resultó ser exitosa según Casas y Ramírez (2017), debido a que 1) el gremio cocalero pierde poder en el gobierno local; 2) enfrentamiento entre los líderes senderistas del Huallaga y del VRAEM, que terminó con el arresto del líder Artemio generando así un debilitamiento de este grupo subversivo; 3) intervención de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en la implementación del desarrollo alternativo. De esta forma, la capacidad estatal, en el Huallaga, se entiende ante todo como control efectivo del territorio.

Por el contrario, en el caso del VRAEM la capacidad estatal es entendida de forma relacional, pues el alcance territorial del Estado (su presencia) requiere de la negociación con actores estatales para construir capacidades políticas y configurar un orden local (Paredes & Pastor, 2021). Los autores al igual que Casas y Ramírez, resaltan el rol de los actores sociales, con la diferencia de que Paredes y Pastor (2021) posicionan a los agricultores como defensores de la no erradicación por su rol simbólico como pacificadores locales en el Conflicto Armado Interno. De este modo, los agricultores se legitiman ante el Estado con el discurso del mantenimiento de la paz en la zona con el fin de que se siga continuando con el cultivo de coca y así no se genere confrontaciones con los narcotraficantes.

En resumen, la relación con el Estado en el VRAEM ha sido de negociación y no tan conflictiva y erosionada como el Huallaga. No obstante, curiosamente el Estado en la zona del río Huallaga tiene una participación activa, pues busca el control efectivo del territorio. Mientras que, en el VRAEM, la presencia del Estado es pasiva, ya que permite y confiere mayor libertad a las actividades ilícitas y no existe mayor presión por cambiar dichas dinámicas.

2.3. Políticas del gobierno de Ollanta Humala en el VRAEM

En esta sección se presentará el contexto político del gobierno de Ollanta Humala, el cual trazó diferencias con los dos gobiernos que lo precedieron. Una de estas diferencias fue su trayectoria política-institucional, que dista tanto del gobierno de Alejandro Toledo y Alan García. Las principales diferencias se presentaron por medio de los siguientes aspectos: en primer lugar, se evidencia la debilidad institucional, que salta a la luz tras el fin del del optimismo económico en el año 2015 (Muñoz, 2016). Asimismo, Ollanta Humala pierde rápidamente el liderazgo que tuvo como candidato esto sumado a la sombra de la primera dama muestra a un presidente sin iniciativa ni capacidad de decisión (Muñoz, 2016). De esta manera, estas dinámicas terminaron cambiando la línea política institucional del Estado peruano.

De igual manera, la agenda en políticas públicas del gobierno de Ollanta Humala, a diferencia de sus predecesores e incluso de su sucesor, estuvo enfocada en la administración pública. El Ejecutivo terminó presentando un mayor porcentaje de proyectos de leyes sobre esta materia que otras referentes a lo económico, lo social y justicia (Zegarra, 2020). Si bien el estudio de Zegarra (2020) no muestra un análisis completo de los proyectos de leyes presentados por el ejecutivo ni los que se llegaron a aprobar, el autor evidencia que la agenda de Humala dio un giro. Prueba de ello también fueron las reformas institucionales que se realizaron en su gobierno como fueron la Ley de Servicio Civil y la reforma de la Ley (Barrenechea y Sosa, 2014). A ello se le suma el ya conocido intento de Humala de concretar un verdadero proceso de descentralización, por lo que su enfoque en la administración pública es de esperarse.

Todo lo mencionado en el párrafo anterior, evidencia que la visión del gobierno de Humala no fue centralista, sino más bien trato de acercarse al gobierno subnacional. En esta línea, es importante preguntarse qué acciones implementó su gobierno en la zona del VRAEM. Según Soberón (2015), las políticas en el VRAEM del gobierno de Humala se caracterizaron por la tendencia pronorteamericana y la militarización de la zona. Es decir, la coacción y opresión caracterizaron sus políticas. Asimismo, hubo poco apoyo de mismo gobierno para la producción alternativo. Por su parte, el narcotráfico a diferencia del Estado pagaba por adelantado a los

agricultores, además construían infraestructuras y diversificaron los servicios y el comercio (Soberón, 2015). En términos comparativos, los narcotraficantes se posicionaron como una mejor opción ante el Estado, que en vez de acercarse a la población se alejaba. Por ejemplo, DEVIDA creó sus propias asociaciones de productores (Durand, 2005), que obviamente terminó proyectando una imagen excluyente del Estado.

A todo ello, se suma un gran problema que no solamente se presenta en el VRAEM, sino en el resto de las regiones del Perú, que es la falta de coordinación interinstitucional de los distintos sectores gubernamentales (Soberón, 2015). No obstante, al mismo tiempo Soberón (2015) no encontró descabellada la propuesta de crear una región especial para el VRAEM, pues consideraba que el centralismo limeño y las capitales regionales fueron la causa de la falta de gestión y la escasa ejecución de políticas, además de los casos de corrupción y la falta de visión estratégica. Sin embargo, esta propuesta terminaría siendo contradictoria con lo que el autor sostiene sobre la dificultad actual de la coordinación de los niveles de gobierno, pues no existe la seguridad de que la coordinación de los niveles locales y la nueva región del VRAEM sea eficiente. Sobre todo, tomando en cuenta que el VRAEM no es un territorio homogéneo y que la creación de nuevas regiones trae consigo nuevos retos y desafíos que deben ser evaluados con mayor detenimiento.

De esta forma, se concluye que el gobierno de Humala sí marca un punto de inflexión en el enfoque político - institucional del Estado en el VRAEM. No obstante, la ventana de oportunidad, que permitiría una segunda intervención del Estado en el VRAEM, terminó siendo desaprovechada por el gobierno de Ollanta Humala. Este no supo canalizar el apoyo internacional y tampoco buscar nuevas alternativas a la erradicación cultivo de coca teniendo como precedente a Bolivia.

3. Desarrollo Subnacional

3.1. Descentralización, gobernabilidad y desarrollo territorial

En la presente sección se revisa literatura sobre la descentralización en el Perú. Este proceso es un conjunto de políticas públicas que busca redistribuir verticalmente las responsabilidades, recursos y autoridad (Falleti, 2004) en todo el territorio peruano. Se buscó democratizar y generar espacios de participación ciudadana. Así, después del retorno a la democracia y retomando el proceso de descentralización, en el año 2002, se crearon las regiones en el Perú. Sin embargo, la descentralización otorgó funciones de forma rápida y poco planificada a los recién creados gobiernos, lo cual generó que algunas regiones resultaran más beneficiadas que otras. Por lo que algunas aprovecharon y mejoraron su capacidad estatal como fue el caso de San Martín con la implementación de políticas ambientales (Augusto, 2019), mientras que otras no.

De esta forma, desde el relanzamiento de la descentralización, se ha observado la persistencia de problemas que dificultan el desarrollo territorial y la gobernabilidad (Muñoz, 2014). La autora sostiene que los principales problemas están relacionados con la planificación, gestión del ordenamiento y desarrollo territorial, pues se genera un déficit de coordinación y no delimitación de las funciones (Muñoz, 2014), que genera la superposición de funciones entre los niveles del gobierno. Por tanto, se termina afectando no solo la prestación de servicios, sino también incrementa la conflictividad en las relaciones cotidianas (Muñoz, 2014).

Otra explicación a cerca de este déficit de coordinación tiene que ver con la tendencia histórica de atomizar el proceso de descentralización, que se traduce en la creación de unidades pequeñas de territorios con su propio presupuesto, poder y autonomía (Muñoz, 2014). En el caso peruano, este problema se manifestó, según Paula Muñoz (2005) a partir de la intención de algunas autoridades y la sociedad civil por crear nuevos niveles de gobierno, convertir municipalidades de centros poblados a gobiernos locales con autonomía política, económica y administrativa. Por ejemplo, en el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) se dio la creación del mayor número de distritos (Ayala et. al, 2020), generando así un ambiente de atomización territorial.

De acuerdo con Ayala et. al (2020), existen tres tipos de iniciativas de ley para la creación de distritos: 1) declaratorias de interés, 2) leyes de creación distrital y 3) leyes de saneamiento y organización territorial. La primera prerrogativa es la del Congreso y las dos siguientes, del Ejecutivo. Lo que llama la atención de este proceso es que 1) la presentación de numerosos proyectos de leyes para la creación de distritos por declaratorias de interés y 2) la tasa más alta de creación de distritos, en especial en la zona del VRAEM y el río Huallaga (Ayala et. al, 2020). Cabe resaltar que ambos procesos se desarrollan en el gobierno de Ollanta Humala.

De esta forma, se muestra que si bien la descentralización abre las puertas para que el Estado peruano se expanda y mejore su capacidad estatal a nivel subnacional ha traído consigo desafíos en temas de gobernabilidad (coordinación multinivel), así como de desarrollo territorial (atomización territorial).

3.2. Gobiernos locales, municipalidades, centros poblados y comunidades

La importancia de los gobiernos locales radica en que estos tienen un rol promotor del desarrollo, responsables de los servicios públicos a su cargo en armonía de las políticas, planes nacionales y regionales (Zas Friz, 2020). Así mismo, manejan una organización interna y un presupuesto propio (Zas Friz, 2020). No obstante, el desempeño a nivel local ha sido deficiente. Paula Muñoz (2014) tiene una mirada crítica de la legislación sobre las municipalidades debido a la homogenización de las municipalidades desde la Constitución Política. Este problema no fue resuelto en el proceso de descentralización, pues no se reguló la relación entre las municipalidades (Muñoz, 2014) ni a nivel provincial, ni distrital y ni de centros poblados.

Específicamente, las municipalidades de los centros poblados (MCP) y las comunidades no consideran la creación de distritos como un problema, sino como una oportunidad, ya que les permitiría obtener autonomía económica, administrativa, política y sobre todo fiscal. Así se muestra que durante los últimos años se ha desarrollado una tendencia a la municipalización, que tomaría más fuerza debido a la ambigüedad de la condición de las municipalidades de los centros poblados (Muñoz, 2014) y también a los vacíos en la normativa sobre el ordenamiento territorial, aunque ya para la creación de nuevos distritos se hizo una reforma en el gobierno de

Pedro Pablo Kuczynski (Ayala et. al, 2020). No obstante, desde el Congreso por medio de la presentación de proyectos por declaración de interés tratan de insistir en la creación de nuevos distritos. Asimismo, como lo menciona Azpur (2012) carecemos de una estrategia nacional de ordenamiento territorial y hasta que ello no cambie se seguirán buscando las formas de seguir atomizando el territorio por diversos intereses. Así, en un contexto de atomización territorial, baja gobernabilidad y superposición de competencias la tenencia a la municipalización crece.



Conclusiones

En resumen, en el primer capítulo evidencia que la literatura referente a al proceso legislativo (ejecutivo-legislativo) se ha enfocado en estudiar la influencia de variables institucionales como el sistema de partidos, electorales y el modelo de gobierno. Así mismo, el estudio de la dinámica legislativa del ejecutivo-legislativo enfatiza en los procesos de control político, prerrogativas unidireccionadas del Ejecutivo y no tanto en la elaboración de otro tipo de leyes en materia social, de justicia o de la administración pública (políticas territoriales). Así mismo, del primer capítulo se desprende que en la primera década del XXI el Ejecutivo ha tenido un rol medianamente protagónico en materia legislativa, pero que al igual que el Congreso su aporte a las políticas públicas es bajo.

En el segundo capítulo, se describe las características principales del VRAEM en comparación del río Huallaga tanto de su economía, procesos políticos y sociales. Además, se muestra la relación del Estado con los pobladores, actores no estatales, instituciones privadas, etc. Así, se evidencia que en el VRAEM existe una alianza tácita entre los agricultores, Estado y narcotraficantes para la no erradicación y continuación del cultivo de coca, lo cual contribuye a una relativa pacificación de la zona. Mientras que el Huallaga, a pesar de haber tenido éxito avanzando más con las erradicaciones del cultivo de coca es una zona más conflictiva debido al choque de intereses entre los diversos actores. Por otro lado, también se demuestra que las políticas enfocadas en el VRAEM, en el gobierno de Ollanta Humala, fueron pronorteamericanas y coercitivas, debido al despliegue de las Fuerzas Armadas que no incentivaron un acercamiento a la sociedad civil. Por otro lado, del tercer capítulo se desprende que el proceso incluso de la descentralización marcó las sendas del desarrollo municipal y de la gobernabilidad subnacional, pero se dejó varios desafíos y dificultades para la coordinación multinivel.

Finalmente, se recomienda analizar la creación de distritos en el VRAEM para cubrir algunos vacíos de literatura sobre procesos legislativos, políticas territoriales y desarrollo subnacional. Ello permitiría estudiar el proceso de aprobación de los proyectos de leyes sobre creación de distritos, además de identificar los principales actores que impulsan este tipo de iniciativas y las razones por las cuales lo hacen. Asimismo, este caso permitiría investigar la relación y dinámicas de los tres niveles

de gobierno para el diseño y formulación de políticas públicas en contextos en el que predomina la economía ilegal.



Bibliografía

- Alaya, H., Arriola, G., & Canturias, P. (2020). *En Busca del Distrito Prometido: Participación Directa y Consulta Vecinal en Alto Trujillo*. Lima: JNE.
- Ausgusto, M. (2019). Cuando el Estado y la Sociedad confluyen: la construcción de la política territorial de San Martín (2002-2018). *Debates en Sociología*, 9-39.
- Azpur, J. (2012). *Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Barrenechea, R., & Sosa, P. (2014). Perú 2013: La paradoja de la estabilidad. *Revista de Ciencia Política*, 1(34), 267-292.
- Campos, M. (2014). *Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismo control político al Poder Ejecutivo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Casas, F., & Ramirez, M. (2017). Actores y escenarios como determinantes. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 33-57.
- Falleti, T. (2004). *A sequential Theory of Decentralization and its Effects on the Intergovernmental*. Paris: Working Paper.
- IDEA, & UARM. (2009). Estudios sobre el Congreso peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional . En P. I. Republica, *Elice, José*; (págs. 13-33). Lima: Fondo Editorial de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM).
- Morón, E., & Sanborn, C. (2007). *Los desafíos del Policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad Pacífico.
- Muñoz, P. (2005). *El Diseño Institucional Municipal 1980-2005 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales.
- Muñoz, P. (2014). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación interinstitucional*. Lima: Universidad del Pacífico.

- Muñoz, P. (2016). Perú: El fin del Optimismo. *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 313-338.
- Paredes, M., & Pastor, A. (2021). Erradicación en suspenso: La dimensión simbólica de la pacificación negociada en el VRAEM. *Revista de Ciencia Política*, 163-186.
- Soberón, R. (2015). El VRAEM de los Humala. En E. Toche Medrano, *Perú Hoy: La divina tragedia* (págs. 159-171). Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Zas Friz, J. (2020). El marco normativo esencial de los gobiernos locales: la constitución política y la ley de bases de la descentralización. En J. Zas Friz, *Derecho municipal* (págs. 16-28). Lima: PUCP.
- Zegarra, K. (2020). *¿Ejecutivo aventajado o acorralado? Análisis del éxito legislativo del ejecutivo peruano*. [Tesis de Máster Universitario]. Universidad de Salamanca.

