



# ¿Puede la información mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos locales?

Talleres llevados a cabo en Perú informan a ciudadanos sobre cómo hacer rendir cuentas a sus gobiernos sobre los ingresos que reciben de la industria minera.



Las industrias extractivas alrededor del mundo generan miles de millones de dólares en impuestos y cánones cada año, pero también pueden afectar a comunidades rurales a través de perjuicios al medio ambiente. Para ayudar a las comunidades a sobrellevar los efectos

negativos de la minería, empresas y gobiernos suelen prometer destinar una parte de los beneficios a desarrollo rural. Sin embargo, algunas comunidades nunca reciben los recursos prometidos.

En Perú, la ley provee canales democráticos a través de los cuales los ciudadanos pueden exigir rendición de cuentas a los líderes por fondos perdidos o gastados indebidamente, pero los habitantes de zonas rurales raramente saben cómo hacer uso de estos mecanismos. Con el paso del tiempo, cuando las comunidades no experimentan ningún beneficio de las actividades extractivas adyacentes, pueden desarrollar animadversión hacia ellas. Al no saber cómo mejorar la situación mediante procesos políticos pacíficos, los miembros de la comunidad pueden optar por la protesta.

Disponer de mayor información puede ayudar a los ciudadanos a participar más y hacer que sus representantes rindan cuentas por su gestión del gasto público. Si la información conduce a una mejor rendición de cuentas, y los líderes locales reaccionan incrementando el gasto en desarrollo de la comunidad, la protesta y el conflicto en torno a industrias extractivas puede verse reducido.

Un investigador de la Universidad de Nueva York colaboró con Innovaciones para la Acción contra la Pobreza (IPA), Propuesta Ciudadana (PC) y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) para evaluar este modo de mejorar la rendición de cuentas y reducir el conflicto en Perú. CIPCA desarrolló talleres informativos en comunidades rurales seleccionadas aleatoriamente, informando a sus residentes sobre: (1) como el gobierno central distribuye ingresos a las comunidades, y como su gobierno local ha gastado los fondos; (2) el proceso de presupuesto participativo a través del que los ciudadanos pueden involucrarse en las decisiones sobre cómo gastar los fondos públicos; y (3) como revocar democráticamente a los líderes locales que gastaron recursos indebidamente.

La evaluación reveló que los talleres aumentaron el conocimiento de los participantes en todos estos temas. Mientras que, en promedio, los talleres redujeron la participación ciudadana en el gobierno local, las comunidades en lugares con líderes relativamente ineficientes reaccionaron de modo distinto a las comunidades con líderes con mejor rendimiento. En comunidades con alcaldes de bajo rendimiento, los talleres informativos aumentaron el apoyo por la revocatoria, y disminuyeron la participación ciudadana en el presupuesto participativo. En cambio, en comunidades con alcaldes con menor rendimiento, los talleres no tuvieron ningún efecto en participación

ciudadana o apoyo a revocatorias. Se aprendió más con los talleres en comunidades con un nivel educativo promedio más bajo.

A largo plazo, sin embargo, este aumento en la capacidad de rendición de cuentas no mejoró uniformemente el rendimiento gubernamental. Análisis preliminares indican que para gobiernos distritales que ya tenían un rendimiento alto los talleres aumentaron los niveles de ejecución (que ya eran altos) provenientes del canon minero, por parte de los alcaldes. Por el contrario, en distritos con bajo rendimiento los talleres tuvieron el efecto contraproducente de *reducir* los niveles de ejecución presupuestal.

Los resultados indican que los participantes en los talleres interiorizaron la información y actuaron consecuentemente: apoyando la revocatoria democrática de los líderes con bajo rendimiento y desvinculándose de la política local donde percibían que el proceso era ineficiente. Por parte del gobierno, sin embargo, los líderes con buen rendimiento reaccionaron mejorando su rendimiento, pero los de peor rendimiento, quizás al descubrir que tenían mayores probabilidades de ser revocados, comenzaron a eludir responsabilidades más a menudo.

Los investigadores concluyeron que los talleres constituían una manera efectiva de divulgar información importante sobre rendición de cuentas y participación comunitaria en procesos democráticos, pero que las implicaciones en los niveles de bienestar con potencialmente problemáticas: mejorando el rendimiento del gobierno en lugares donde ya es relativamente bueno, pero empeorándolo donde ya es malo.

## Contexto

Las industrias extractivas representan una gran fracción de la economía local en muchas partes rurales de Perú. En siete de las 25 regiones de Perú, la minería representa más del 30 por ciento del PIB local. Las industrias extractivas en Perú están también marcadas por el conflicto, incluyendo violencia armada. Datos del gobierno peruano indican que más del 70 por ciento de los conflictos a nivel local del país están relacionados con la producción minera, representando al menos 103 conflictos distintos a lo largo del país.

Por ley, el gobierno central de Perú está obligado a devolver una porción de los ingresos de

industrias extractivas a los gobiernos locales de las zonas donde se encuentran las minas. El proceso que regula esta distribución de los ingresos se llama “canon minero”. Los gobiernos locales y los alcaldes son responsables de administrar los fondos que reciben por parte del gobierno central y de usarlos para llevar a cabo proyectos de desarrollo destinados a beneficiar a la comunidad. Los miembros comunitarios pueden decidir cómo usar estos fondos a través de un proceso de presupuesto participativo, y pueden también asistir a reuniones de rendición de cuentas, donde pueden solicitar detalles sobre el progreso de los proyectos financiados por el canon minero. Los ciudadanos que no estén satisfechos con estos gastos pueden impulsar la destitución del alcalde local a través de un proceso formal de revocatoria. El conocimiento ciudadano de estos procesos es bajo.

## La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)

La EITI es un estándar de transparencia internacional destinado a mejorar la gobernanza de la recaudación impositiva de las industrias extractivas a través de aportaciones al debate público. En todo el mundo, 51 países están poniendo en marcha los estándares de transparencia de la EITI. Su Secretaría informa que casi 2 trillones de dólares en ingresos de industrias extractivas han sido detallados en sus informes. Sin embargo, no es sabido si estos estándares están cumpliendo su objetivo de mejorar la rendición de cuentas local.

Propuesta Ciudadana (PC) es el principal socio de la EITI en Perú. Su afiliado, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), trabajó con investigadores de IPA para llevar talleres informativos a zonas rurales de Piura.

## Talleres de información y transparencia

Los talleres se centraron en los resultados de Perú en el informe de transparencia de EITI, así como en el canon minero. Los participantes vieron un video sobre producción de petróleo y gas en Piura, sobre el proceso de presupuesto participativo el cual los gobiernos locales

determinan como gastar los ingresos provenientes de las industrias extractivas y sobre cuanta financiación los gobiernos locales reciben y gastan en Piura. Los participantes también aprendieron sobre reuniones de rendición de cuentas y sobre el proceso para llevar a cabo revocatorias democráticas de alcaldes distritales o presidentes de gobierno regionales.

A pesar de que todos los miembros de la comunidad eran bienvenidos al taller, CIPCA se centró el reclutamiento de líderes comunitarios.

## Evaluación

Los investigadores asignaron aleatoriamente ochenta comunidades de nueve distritos en Piura a participar en un taller de capacitación de un día de duración, o bien a integrar un grupo de comparación.

IPA encuestó a 643 líderes comunitarios de ambos grupos para evaluar su conocimiento sobre el canon minero, el presupuesto participativo, y el proceso de revocatoria, así como para entender sus actitudes sobre rendición de cuentas, protesta y participación.

Además, los investigadores recolectaron información sobre ejecución presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, que efectúa un seguimiento cuatrimestral de los ingresos y gastos de cada municipalidad. La proporción del presupuesto de canon que un alcalde gasta con éxito es clave para entender si las comunidades reciben beneficios de los ingresos mineros. Los alcaldes en Piura gastaron entre un 65 y un 95 por ciento de su presupuesto proveniente de canon, de modo que los investigadores consideraron que los alcaldes que gastaron menos del 70 por ciento de los fondos serían clasificados como alcaldes con bajo rendimiento.

## Resultados

- **Los talleres aumentaron el conocimiento de los participantes** sobre el canon minero, los presupuestos participativos y los procesos de revocatoria. Los encuestados de comunidades donde se llevaron a cabo los talleres de capacitación respondieron el 34 por ciento de preguntas sobre el canon minero correctamente, comparado al 26 por ciento de los encuestados en comunidades del grupo de control. Los encuestados que participaron en los talleres informativos respondieron el 52 por ciento de las preguntas sobre canon minero correctamente.
- **En promedio, los talleres redujeron la participación** en reuniones presupuestales y de rendición de cuentas, así como satisfacción con los alcaldes.
- Sin embargo, en comunidades con alcaldes de bajo rendimiento, los talleres informativos aumentaron el apoyo por la revocatoria de estos líderes, y redujeron la participación reportada en reuniones presupuestales. Por el contrario, en comunidades con alcaldes con mayor rendimiento, los talleres no tuvieron efectos en participación en reuniones o apoyo a revocatorias.
- Los niveles de educación parecen afectar cómo los participantes reaccionan a los talleres:
  - Los de comunidades con **niveles inferiores de educación aprendieron más sobre gasto, presupuestos y procesos de rendición de cuentas** que los que provienen de comunidades con niveles de educación más altos.
  - Los talleres también **aumentaron la participación reportada en reuniones presupuestales públicas en comunidades con menor nivel educativo**, pero los talleres redujeron esta participación en comunidades con mayor nivel educativo.
  - **En comunidades con menor nivel educativo, los talleres redujeron el apoyo a las protestas** contra alcaldes de menor rendimiento, pero no en comunidades con niveles educativos superiores.
  - **En comunidades con mayor educación, los talleres aumentaron el apoyo para revocatoria de alcaldes**; no existe una disminución en este ámbito para comunidades con menor nivel de educación.
- **Aun así, los análisis preliminares indican que estos cambios en las opiniones y la participación no mejoraron el rendimiento ni los niveles de rendición de cuentas del gobierno.** El rendimiento del Gobierno parece mejorar sólo donde ya era alto, y empeorar en lugares donde era bajo. En distritos con alcaldes de alto rendimiento, cada comunidad adicional tratada produjo un aumento adicional de un punto porcentual en el nivel de ejecución presupuestal durante los seis meses posteriores al taller. Sin embargo, en distritos con alcaldes de bajo rendimiento, cada comunidad adicional tratada causó un descenso del gasto de alrededor de un punto porcentual.

## Conclusiones

En conjunto, los resultados de la evaluación indican que los talleres ayudaron a los participantes al aumentar su conocimiento sobre importantes procesos de gobernanza y rendición de cuentas, en los que pueden participar. En comunidades con alcaldes de bajo rendimiento, los participantes reaccionaron a la información apoyando la revocatoria democrática de los líderes con bajo rendimiento y desvinculándose de la política local donde percibían que el proceso era ineficiente. Los talleres fueron una manera efectiva de divulgar información sobre mecanismos de rendición de cuentas y participación comunitaria en el proceso democrático, especialmente en comunidades con bajo nivel educativo donde dicha información es más necesaria. Dicho esto, las implicaciones en el largo plazo de una intervención centrada únicamente en información no parecen incluir

mejoras en el bienestar para los residentes en áreas con gobiernos de bajo rendimiento.

De cara al futuro, parece que aumentos en capacidad deben ir acompañados de mejoras en la rendición de cuentas de gobiernos locales de baja calidad para así producir mayor bienestar para todos los ciudadanos, y no sólo para los que viven en zonas con gobiernos de calidad relativamente alta.