

Gobernabilidad y desarrollo subnacional:
problemas de baja calidad de la
democracia

Por: Paula Muñoz Chirinos



AGENDA 2014. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA DESCENTRALIZACIÓN

Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia

Por Paula Muñoz Chirinos¹

Paula Muñoz Chirinos

Ph.D. y M.A. en Ciencia Política (Government) por la Universidad de Texas en Austin.
Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Pontificia Universidad
Católica del Perú.

¹ Agradezco a Yamilé Guibert, asistente del CIUP, por su apoyo en el trabajo de búsqueda y sistematización de la información utilizada en este documento.

Contenido

I. Introducción	3
II. Problemas de baja calidad de la democracia subnacional y gobernabilidad	4
1. Situación.....	4
2. Diagnóstico.....	12
3. Propuestas	16
III. A modo de conclusión: sobre el tipo de reformas necesarias.....	20
IV. Referencias	22

I. Introducción

Los abusos de poder y presuntos crímenes del entorno de César Álvarez —presidente regional de Ancash actualmente en prisión preventiva mientras se investigan los cargos en su contra— han vuelto a colocar la descentralización en debate luego de varios años que el Gobierno central dio inicio a este proceso.

Desde que el proceso de descentralización fuera relanzado en 2002, hemos observado la persistencia de problemas que dificultan la gestión del desarrollo territorial y la gobernabilidad. Por ejemplo, subsisten dificultades para articular políticas interinstitucionales entre los Gobiernos subnacionales para planificar y gestionar el ordenamiento territorial y el desarrollo. Por otro lado, no se observa una mejora consistente ni continua de indicadores de estabilidad del sistema político, como el nivel de fragmentación, volatilidad electoral, competitividad y distribución territorial del voto (INFOgob-JNE, 2012).

Entre otros temas preocupantes, el crecimiento económico experimentado en la última década ha producido una expansión desordenada de las ciudades, haciendo evidente el grave déficit de planificación urbana y vial. Asimismo, con el incremento del presupuesto público de los Gobiernos subnacionales observamos también una alarmante expansión y “descentralización” de la corrupción, que viene acompañada de un número elevado de pedidos de vacancia de autoridades, de consultas populares de revocatorias y de conflictos sociales.

En este contexto de *boom* económico, los nuevos Gobiernos regionales enfrentaron desafíos como el surgimiento de la criminalidad o de actividades contaminantes. Estos sobrepasaron sus aún frágiles capacidades y también las de un Estado central con débil llegada en el territorio y permeado por intereses particulares. De hecho, una parte importante de los problemas de gestión y coordinación intergubernamental identificados parecen asentarse en la gran desarticulación e incertidumbre de la política peruana.

En efecto, dentro de la región latinoamericana, el Perú se distingue por la debilidad extrema de sus organizaciones políticas (Levitsky & Cameron, 2003; Tanaka, 2005; Levitsky, 2011) y la consecuente inexistencia de un sistema de partidos a nivel nacional (Sánchez, 2009; Levitsky, 2013). Los políticos locales no cuentan con incentivos que los motiven a formar parte de partidos nacionales pues, además de mala reputación, estos no ofrecen nada a sus candidatos (De Gramont, 2010). Salvo contadas excepciones, no tenemos partidos nacionales ni movimientos regionales que sean realmente organizaciones *duraderas*. Antes que proyectos colectivos organizados abundan los vehículos personalistas que no sobreviven a sus líderes. Los partidos políticos son, así, sustituidos por “coaliciones de independientes”, alianzas de corto plazo entre políticos independientes que se forman para participar en un proceso electoral y se disuelven una vez que este concluye (Zavaleta, 2012).

La debilidad (o inexistencia) de partidos en el Perú obedece a un cambio estructural en la sociedad y la tecnología iniciado a fines de los ochenta y que alteró profundamente los

incentivos para la participación y organización política (Cameron, 1994; Levitsky & Cameron, 2003; Levitsky, 2011; Zavaleta, 2012; Levitsky, 2013). Si el colapso del sistema de partidos se explica por factores estructurales, será difícil que la competencia política logre institucionalizarse solamente cambiando las reglas electorales². Más aún cuando los políticos peruanos ya se han acostumbrado y adaptado a competir y gobernar en un contexto político sin partidos (Levitsky & Cameron, 2003).

Los problemas del proceso de descentralización relanzado en 2002-2003 se deben comprender en el marco de este contexto de baja densidad organizativa de la política peruana.

II. Problemas de baja calidad de la democracia subnacional y gobernabilidad

1. Situación

Buena parte de los temas que concentran atención en el debate actual sobre la descentralización —como la corrupción, el uso discrecional del poder y la emergencia de conflictos violentos— ponen en cuestión la forma como las autoridades regionales y locales vienen ejerciendo el poder y relacionándose con sus electores y actores sociales y políticos de sus jurisdicciones.

En una democracia, la corrupción y el abuso del poder no implican, únicamente, el uso ineficiente de recursos públicos sino, sobre todo, una distorsión del mandato popular otorgado a autoridades elegidas bajo sufragio popular. Ambos problemas pueden generar insatisfacción ciudadana que, cuando no es solucionada por los canales institucionales existentes, puede dar lugar a conflictos violentos.

Frente a los diagnósticos que los medios de comunicación vienen propagando es importante señalar que la corrupción es un problema que se encuentra generalizado en toda la estructura del Estado peruano. No es, por tanto, exclusivo de los Gobiernos regionales y locales. Cada vez más autoridades, funcionarios públicos y empresarios³ sacan provecho del sistema. En este contexto de bonanza en el que la inversión pública crece, el “diezmo”⁴ se convierte en una de las pocas instituciones (informales) que los peruanos respetamos.

² El desarrollo de partidos en nuevas democracias no puede darse por sentado (Hale, 2006). Estudios recientes sobre experiencias exitosas y fallidas de construcción de nuevos partidos en América Latina argumentan los elementos clave que facilitan la institucionalización de nuevos partidos —marcas partidarias, organizaciones y fuentes de cohesión para las élites— son con frecuencia producto de procesos de intensa polarización y conflicto (Domínguez *et ál.*, 2014), que no vemos actualmente en nuestro país.

³ Grandes, medianos y pequeños empresarios.

⁴ El diezmo es un pacto que establece que un contratista o proveedor del Estado otorgará al funcionario o autoridad encargada del proceso de compra o contratación un equivalente a (por lo menos) el 10% del costo de la obra/servicio/producto, porcentaje que ya ha sido calculado e incluido en la propuesta.

Es cierto que la corrupción se ha “descentralizado” en los últimos años. Pero esta situación opera más allá de los Gobiernos regionales y municipales. Por ejemplo, en la Tabla N.º 1 vemos cómo la mayoría de denuncias de corrupción que la Contraloría General de la República (CGR) recibe anualmente involucran a las municipalidades (54,73%). En segundo lugar aparecen los órganos desconcentrados del Gobierno central, con el 15,45% de las denuncias. Observemos, además, que los Gobiernos regionales —que con justa razón vienen siendo objeto de numerosas críticas públicas e intervenciones de control— aparecen recién en el tercer lugar, con el 7,16% de las denuncias.

A lo anterior debemos añadir que probablemente las municipalidades reciben como categoría más denuncias porque son mucho más numerosas⁵. Por su parte, miembros del Observatorio de Delitos de Corrupción de la Procuraduría Especial Anticorrupción declaran que el 33% de los casos que litigan implican a funcionarios de ministerios, 16% a municipalidades distritales y 14% a la Policía Nacional del Perú (PNP). En general, se trata de casos que involucran a funcionarios de rangos medios o bajos⁶.

Tabla N.º 1. Expedientes de denuncias ingresadas a la Contraloría General de la República, por tipo de entidad denunciada

Tipo de entidad	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL	%
Municipalidad	738	766	912	742	1128	4286	54,73%
Órgano desconcentrado	157	156	208	209	480	1210	15,45%
Gobierno regional	66	99	96	108	192	561	7,16%
Institución pública descentralizada	79	72	121	105	161	538	6,87%
Empresa	42	31	40	49	83	245	3,13%
Universidad	37	40	29	39	97	242	3,09%
Ministerio	24	22	47	41	87	221	2,82%
Empresa municipal	17	16	22	31	32	118	1,51%
Proyecto de inversión	9	11	15	19	33	87	1,11%
Órgano de línea	14	17	13	15	24	83	1,06%
Organismo autónomo	11	9	15	15	32	82	1,05%
Junta de participación social o sociedad benéfica	10	5	5	15	11	46	0,59%
Entidad privada	8	9	5	2	13	37	0,47%
Poder Judicial	2	3	7	7	10	29	0,37%
Centro poblado	8	6	4	4	6	28	0,36%

⁵ De acuerdo con el INEI, a 2013 existían 1643 municipalidades distritales y 195 municipalidades provinciales en el Perú.

⁶ Entrevista. Disponible en: <http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2012/11/Entrevista-observatorio.pdf>

Otras entidades públicas	6	4	1	4	3	18	0,23%
TOTAL	1228	1266	1540	1405	2392	7831	100%

Fuente: Contraloría General de la República (2012).

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 de los 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 de las autoridades electas. No obstante, estos mecanismos nacieron con una serie de defectos y su implementación en el país ha sido dispar (Remy, 2004; Grompone, 2005). Además, los esfuerzos de implementación se dirigieron sobre todo al nivel municipal. En lo regional, la ausencia de organizaciones sociales importantes y legitimadas impidió que los mecanismos funcionaran satisfactoriamente.

Poco tiempo después de reiniciado el proceso de descentralización vimos aparecer una serie de conflictos sociales violentos que ocasionaron graves problemas de gobernabilidad, además de pérdidas materiales y de vidas humanas. La mayoría tenían su origen en un descontento social creciente con la forma como las autoridades locales (alcaldes y regidores) venían gobernando, así como en acusaciones de malos manejos y corrupción (Caballero, 2010). El conflicto que obtuvo mayor difusión pública fue el que llevó al linchamiento de Cirilo Robles, alcalde provincial de Ilave, en 2004 (Pajuelo, 2005; Meléndez, 2007). Pero, lamentablemente, estuvo lejos de ser el único. Los enfrentamientos violentos se multiplicaron sobre todo en distritos pequeños y rurales (Caballero 2010). Este incremento obligó a otras instituciones, como el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), a mejorar sus procedimientos. Incluso fue necesario que entidades del Estado empezaran a sistematizar información y a hacer seguimiento a dichos conflictos, como lo viene realizando la Defensoría del Pueblo desde el año 2004.

Tabla N.º 2. Conflictos sociales por corrupción en Gobiernos locales, por regiones, 2004, 2008 y 2010

Región	2004	2008	2010*
Amazonas	2	0	0
Ancash	5	1	3
Apurímac	0	0	0
Arequipa	2	0	1
Ayacucho	2	1	1
Cajamarca	2	5	0
Cusco	5	2	0
Huancavelica	2	2	0
Huánuco	4	4	0
Ica	1	0	0
Junín	0	0	1
La Libertad	6	2	1
Lambayeque	1	0	0
Lima	1	2	0
Loreto	8	2	1
Moquegua	0	0	1
Pasco	1	0	0
Piura	0	0	1
Puno	10	5	5
San Martín	4	4	1
Tacna	1	0	0
Ucayali	1	0	1
TOTAL	58	30	17

Fuente: Caballero (2010). Elaboración propia.

La multiplicación de estos conflictos puede estar mostrando la existencia de una mayor conciencia de derechos e interés de la ciudadanía en fiscalizar a sus autoridades bajo democracia. A menudo la población sospecha de sus gobernantes y denuncia que los espacios de participación y control existentes no funcionan adecuadamente. Es entonces cuando recurren a la protesta y la fuerza para exigir una solución a sus demandas (Caballero, 2010).

No obstante, como señala Caballero, las acusaciones por corrupción no tienen por qué generar, automáticamente, conflictos violentos. De hecho, existieron y existen numerosos

casos de denuncias y malestar que son resueltos por canales institucionales, apelando a la figura de la vacancia o convocando a una consulta para la revocatoria de autoridades (Caballero, 2010). De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley N.º 27972, cualquier vecino puede solicitar la vacancia del cargo de un miembro del Concejo Municipal ante este o ante el JNE. Varias de las causales de vacancia contempladas por ley corresponden a situaciones que (potencialmente) están asociadas con actos de corrupción, como nepotismo, sentencias por delito doloso e incumplimiento de restricciones de contratación. La vacancia también existe para las autoridades regionales (presidente, vicepresidente y consejeros). No obstante, el número de causales de vacancia son más limitadas que en la LOM.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) no incluye, por ejemplo, el nepotismo como causal de vacancia. Tampoco permite a los ciudadanos solicitar la vacancia, como sí lo hace la LOM. Tal vez esto explique la aplicación limitada que este mecanismo ha tenido en los Gobiernos regionales en estos años:

Tabla N.º 3. Número de vacancias según nivel de Gobierno

Nivel de Gobierno	2003-2006	2007-2010	2011-2014*
Autoridades a nivel regional	17	11	3
Autoridades a nivel provincial	103	115	41
Autoridades a nivel distrital	319	383	165

Actualizada al 28 de diciembre de 2012 (*Informe de la Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del Jurado Nacional de Elecciones*)

Podemos observar que en los últimos períodos un alto número de autoridades subnacionales han sido vacadas, lo que ha tenido como consecuencia que el JNE desarrolle hasta una jurisprudencia. Curiosamente, vemos que Ancash es el departamento donde más autoridades municipales y regionales han sido vacadas durante el período 2007-2010. Asimismo, es el departamento que hasta el momento cuenta con un mayor número de autoridades vacadas desde 2011, seguido muy de cerca por Lima.

Tabla N.º 4. Número de vacancias de autoridades por departamento y período de Gobierno

Región	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Amazonas	25	25	7
Ancash	39	62	25
Apurímac	18	12	7
Arequipa	27	29	7
Ayacucho	25	26	18
Cajamarca	31	31	14
Cusco	14	24	6
Huancavelica	22	34	11
Huánuco	20	29	8
Ica	6	3	5
Junín	19	33	9
La Libertad	20	28	16
Lambayeque	18	10	4
Lima	56	47	20
Loreto	9	17	3
Madre de Dios	5	2	3
Moquegua	3	9	5
Pasco	8	11	1
Piura	17	9	5
Puno	25	24	10
San Martín	16	15	14
Tacna	5	16	3
Tumbes	5	4	3
Callao	2	8	3
Ucayali	4	1	2
TOTAL VACANCIAS	439	509	209

Fuente: INFOgob-JNE (2012) y Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo (2013).

Tabla N.º 5. Autoridades vacadas según causales relacionadas a escándalos de corrupción

Causal	Período 2003-2006		Período 2007-2010		Período 2011-2012	
	Vacancias	Porcentaje	Vacancias	Porcentaje	Vacancias	Porcentaje
Contratación indebida	21	4,8	12	2,7	23	5,2
Mandato de detención	43	9,8	32	7,3	32	7,3
Nepotismo	26	5,9	57	13	23	5,2
Sentencia judicial	79	18	49	11,2	36	8,2
Inhabilitación	0	0	19	4,3	23	5,2
SUBTOTAL	169	38,5	169	38,5	137	31,2
Otras*	270	61,5	340	77,4	72	16,4
TOTAL	439	100%	509	100%	209	100%

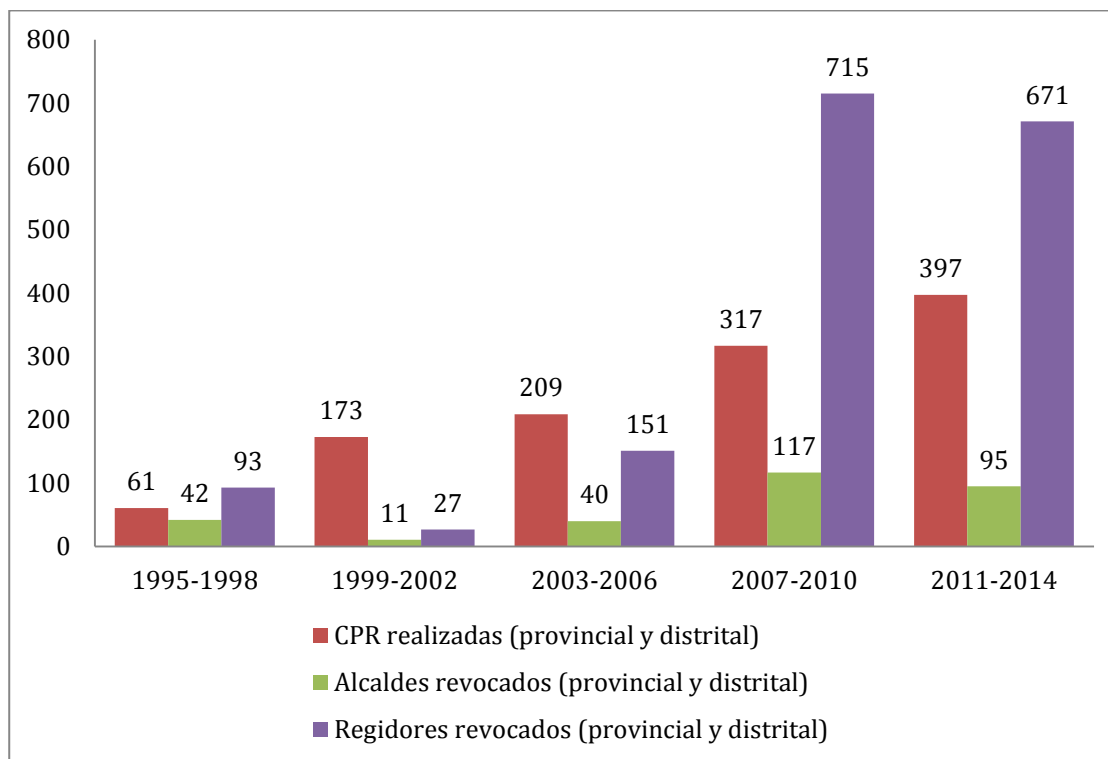
Incluye aquellas causales no relacionadas a corrupción. Fuente: INFOgob-JNE (2012) y Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo (2013).

Si analizamos las causales de las vacancias, vemos que cerca del 39% son motivadas por temas asociados (potencialmente) con denuncias de corrupción. Asimismo, a menos que exista un “ciclo” político relacionado con las vacancias —es decir, que se presenten más pedidos durante los primeros años de un determinado Gobierno—, observamos también un incremento en el número de vacancias por causales relacionadas a corrupción en el actual Gobierno.

Para que una vacancia municipal sea aprobada, el solicitante debe ofrecer al JNE medios probatorios para fundamentar su pedido. En contraste, la revocación de autoridades contemplada en la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, es un derecho de control ciudadano. En la revocatoria se consulta a los electores si desean retirar el mandato a sus autoridades electas. El mecanismo no exige medios probatorios para que la consulta sea aprobada. Para convocarla se requiere que el promotor presente las firmas válidas del 25% de los electores de la jurisdicción⁷.

⁷ La versión actual de la ley pone un límite de 400 000 firmas de adherentes. En el caso de Lima Metropolitana esto representa tan solo el 6% de los electores hábiles.

Figura N.º 1. CPR realizadas, alcaldes y regidores revocados



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Durante los últimos años, el número de consultas de revocatoria viene aumentando, sobre todo a nivel distrital. No obstante, simultáneamente desde 2005 el número de autoridades efectivamente revocadas (particularmente entre los alcaldes) se ha reducido (Tuesta, 2013). Asimismo, desde que empezaron a realizarse Nuevas Elecciones Municipales (NEM) en 2005⁸, estas vienen en aumento.

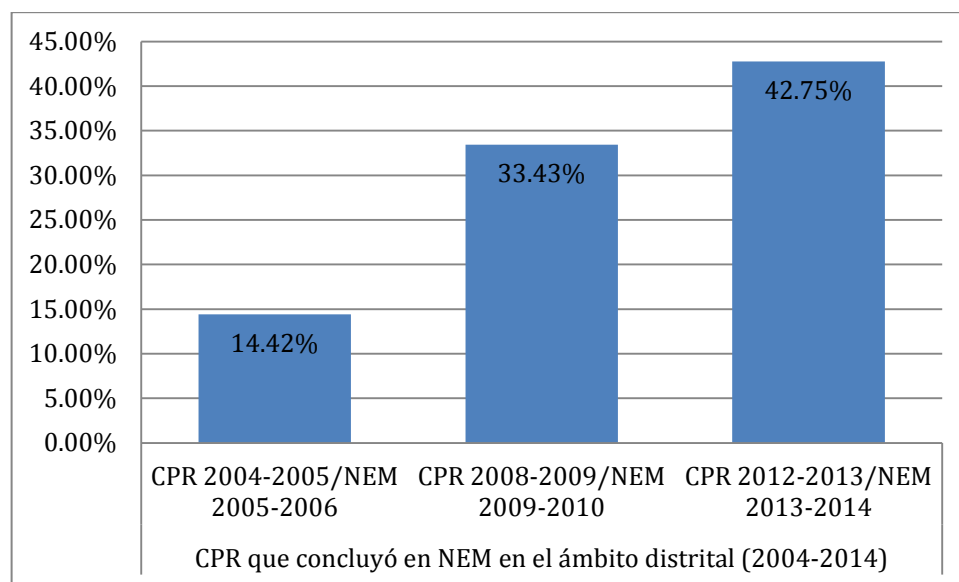
Cuando en 2013 Lima experimentó su primer proceso de consulta de revocatoria que culminó en la convocatoria a NEM, los limeños vimos cómo, además de contribuir a la polarización, las NEM interrumpen y paralizan la gestión pública de las municipalidades. La consulta de revocatorias y, sobre todo, la realización de las NEM se han vuelto un factor de inestabilidad importante, particularmente en distritos pequeños en los que las consultas de revocatoria se realizan con mayor frecuencia (Tuesta, 2013)⁹. Sucede que en distritos pequeños el tamaño del electorado “facilita el recojo de la cantidad de firmas necesarias, gracias al apoyo del entorno personal del revocador de la CPR” (ONPE, 2013: 69). Las consultas de revocatoria son más frecuentes también en distritos predominantemente rurales, ubicados en la sierra y con altos

⁸ La Ley N.º 26300 establece que se convoca a NEM si más de un tercio del Concejo Municipal es revocado. A pesar de que la ley contempla esto desde 1997, las NEM empezaron a organizarse efectivamente recién desde 2005.

⁹ El 92% de las consultas realizadas entre 1997 y 2012 fue en circunscripciones con menos de 5000 electores (Tuesta, 2013).

índices de pobreza (ONPE, 2013). Entre 1997 y 2012, solamente se han realizado diez consultas de revocatorias provinciales (en nueve provincias)¹⁰. Hasta la fecha no ha habido ninguna a nivel regional.

Figura N.º 2. CPR y NEM en el ámbito distrital - nacional (2004-2014)



Fuente: ONPE.

En síntesis, si bien vemos que las acusaciones de corrupción y la insatisfacción el desempeño de autoridades subnacionales no siempre resultan en conflictos violentos, la vacancia y la revocatoria de autoridades sí generan inestabilidad en la gestión y pueden llegar a paralizarla. Obviamente, en situaciones graves estos mecanismos sirven para impedir que la inestabilidad política crezca aún más y se desate la violencia. Pero, el abuso de estos mecanismos —sobre todo de la revocatoria— podría estar generando inestabilidad y, por tanto, afectando la gobernabilidad local (Tuesta, 2013)¹¹.

2. Diagnóstico

¿Qué factores generan estos problemas de gobernabilidad? En especial, ¿por qué la corrupción a nivel subnacional se ha incrementado tanto en estos años?

En primer lugar, la precariedad organizativa de la política peruana genera y exagera muchos de estos problemas de gobernabilidad subnacional. Por un lado, la inexperiencia y alta

¹⁰ Fuente: AIIE, ONPE.

¹¹ Asimismo, como veremos, cabe preguntarse si existen otras medidas que podríamos tomar para prevenir la aparición y recurrencia de problemas de gobernabilidad asociados a denuncias de corrupción, falta de transparencia y abuso de autoridad.

rotación de autoridades¹² y personal a nivel subnacional dificulta o demora procesos de aprendizaje e impide que estos se traduzcan en gestiones más eficientes y responsables. Inevitablemente, esto genera malestar entre la ciudadanía, hoy más sensible frente a la corrupción y el manejo autoritario del Gobierno (Caballero, 2010).

Nuestros políticos son extremadamente cortoplacistas. La inexistencia de organizaciones políticas —proyectos colectivos con metas de largo plazo— reduce los horizontes temporales de los políticos aún más que en otros contextos (Levitsky, 2013). Por ello, les cuesta mucho optar por estrategias políticas que impliquen una proyección en el tiempo, como la construcción de organizaciones partidarias o la adopción de políticas públicas cuyos resultados tardarán en ser sentidos por la población. Asimismo, les impide pensar en un futuro “nacional” y con frecuencia incluso regional. Estos horizontes temporales cortos generan también que nuestros políticos sean más propensos a involucrarse en actos de corrupción; es decir, piensan sobre todo en aprovechar el poco tiempo que estarán en el poder para enriquecerse (Levitsky, 2013; Muñoz, 2013).

Una vez elegidos, los candidatos no rinden cuentas a nadie. La debilidad de partidos y movimientos regionales hace también prácticamente inexistente el control partidario de estas nuevas autoridades. El “logo” partidario que utilizaron para la campaña es rápidamente dejado de lado. Los “partidos” funcionan realmente como franquicias (Tanaka, 2007). Alcaldes y presidentes regionales gobiernan como personas, junto a un pequeño núcleo de “allegados”. Al mismo tiempo, nuestros famélicos partidos no cuentan con los recursos (o el interés) que les permitan asesorar a las gestiones elegidas por sus filas ni mucho menos fiscalizarlas.

La debilidad de las organizaciones partidarias exacerba también la formación de facciones y su confrontación, pues existe un gran número de políticos ambiciosos compitiendo por el control del poder. De hecho, trabajos existentes apuntan justamente a una lógica política *faccionalista* como motor de conflictos sociales asociados a la distribución de rentas (Arellano, 2011; Caballero, 2010) y del abuso de mecanismos como la revocatoria (Tuesta, 2013).

Desde esa perspectiva, grupos que compiten por el poder local son los que generan problemas de gobernabilidad e interrupción de gestiones. Es posible, por ejemplo, que bajo el afán moralizador de iniciativas de protesta se escondan disputas políticas, tales como rivalidades entre grupos, pueblos o comunidades (Pajuelo, 2005; Caballero, 2010). Algunos conflictos que generaron violencia incluyen incluso casos en que sus movilizados son miembros del propio Concejo Municipal (regidores o consejeros de oposición, pero también regidores o consejeros de la lista ganadora). El conflicto de Ilave es un buen ejemplo de un caso en el que las facciones del alcalde y el teniente alcalde terminaron enfrentadas por el control del municipio.

¹² Desde una perspectiva comparada, el Perú destaca por tener tasas de reelección de autoridades bajas (Levitsky, 2013; Córdova e Incio, 2013).

Por otro lado, en muchos casos la revocatoria estaría siendo utilizada como un arma política (Del Águila, 2013; Tuesta, 2013; Remy, 2013). Con frecuencia estos procesos son promovidos por perdedores de la elección, por rivales políticos o por personas contratadas por estos. Opositores interesados en convocar a nuevas elecciones incluirían en sus pedidos de revocatoria a regidores —incluso a regidores no oficialistas— para incrementar las oportunidades de revocar a más de un tercio del Concejo Municipal y alcanzar así las NEM (Tuesta, 2013).

De acuerdo al JNE, de 282 promotores de la CPR 2012, el 22% participaron como candidatos en las Elecciones Regionales y Municipales de 2010. Sin embargo, es difícil evaluar esta tesis de forma certera con estadísticas que subestiman la verdadera proporción de promotores-candidatos¹³.

Un segundo factor general que exacerba varios de los problemas identificados es el notable incremento en las transferencias intergubernamentales que municipalidades y Gobiernos regionales reciben desde aproximadamente el año 2006. Para políticos oportunistas y cortoplacistas, no interesados (mayoritariamente) en la construcción de proyectos colectivos, un elevado presupuesto público genera incentivos altos (botín a repartir) para competir. En particular, los *excesivos* recursos recibidos por algunas jurisdicciones por concepto de canon minero y gasífero multiplican los apetitos de estos ambiciosos sujetos por acceder al Gobierno subnacional. Por ello, no es sorprendente que el número de candidatos a Gobiernos regionales y municipales haya venido aumentando en los últimos años, particularmente desde 2006 y sobre todo en distritos que reciben mayores rentas de canon (Gentsch & Mathis, 2014).

El incremento de los ingresos públicos exacerba también el *faccionalismo* y las pugnas al interior del Gobierno subnacional. La disponibilidad de ingentes recursos públicos en zonas pobres acentúa también una aguda competencia para ejercer el poder y concentrarlo una vez ganada la elección. Es decir, generan conflictos al *interior* del Gobierno subnacional. De hecho, buena parte de los conflictos que hemos visto en los últimos años enfrentan a políticos del propio Gobierno de turno, incluso dentro de la mayoría. Por ejemplo, las pugnas y las acusaciones entre alcalde y teniente alcalde o entre presidente y vicepresidente regional suelen ser frecuentes.

Finalmente, los problemas de gobernabilidad analizados se agudizan porque no existen instancias de control y fiscalización eficaces.

Primero, la LOM y la LOGR otorgan demasiado poder al Ejecutivo, maniatando en la práctica al Legislativo local y regional. Por un lado, la LOM acentuó los rasgos *alcaldistas* que la municipalidad peruana ya presentaba, dificultando la existencia y eficacia de un primer nivel de control interno en las municipalidades (Muñoz, 2005: 53-58). Por otro lado, el Gobierno regional fue creado siguiendo el modelo municipal para la conformación de su Legislativo. Como sucede con los Concejos Municipales peruanos, el Consejo Regional es un órgano

¹³ Existen varios casos en los que los promotores de la revocatoria son operadores (segundos) de conocidos opositores que no quieren aparecer públicamente como oportunistas.

legislativo sumamente débil y no tiene poder real para fiscalizar la gestión de los presidentes regionales.

Segundo, y no menos importante, es la inexistencia de un sistema de fiscalización y sanción judicial eficaz. A raíz de las denuncias sobre los abusos de César Álvarez (Ancash) conocimos cómo las instituciones *nacionales* del sistema de administración de justicia (Policía Nacional, Fiscalía y Poder Judicial), que deben hacer cumplir la ley, dan muestras de altos grados de descomposición y corrupción. Existen indicios que llevan a pensar que, antes que ineficaces, miembros de estas entidades han trabajado para asegurar la impunidad de sus socios o protegidos en este y otros casos. Lo mismo sucede con el Congreso de la República. En términos de O'Donnell, carecemos de un adecuado sistema que garantice el *accountability* horizontal (control intraestatal) (O'Donnell, 2004).

Tercero, en estos años ha quedado demostrado que carecemos de un sistema propiamente *nacional* de control. En general, la Contraloría General de la República (CGR) se caracteriza por ser débil en prevención y muestra problemas de comunicación con el Ministerio Público para la judicialización de sus denuncias, lo que ocasiona que un porcentaje reducido de sus informes tengan eficacia penal (Panfichi & Alvarado, 2011). Recientemente, la CGR inició un proceso de modernización para paliar estas y otras deficiencias. No obstante, el sistema de control aún enfrenta serias limitaciones para convertirse en un ente eficaz a nivel subnacional. Por un lado, si bien la Ley N.º 29622, promulgada en 2011 intentó mitigar la falta de atribuciones de la CGR para imponer sanciones, esta no cuenta aún con atribuciones para sancionar a autoridades elegidas, incluyendo a alcaldes y presidentes regionales. Por ello, la CGR ha presentado un proyecto de ley al Congreso de la República para incorporar a las altas autoridades de los Gobiernos regionales y locales en su potestad sancionadora. Sin embargo, hasta la elaboración del presente documento, este no había sido aprobado.

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 recursos provenir del Gobierno regional (Proética, 2009). A ello debe sumarse los problemas de escasez de fondos y de personal que las OCI y las Oficinas Regional de Control (ORC) confrontan.

Finalmente, tampoco ha existido un control adecuado desde el punto de vista de la evaluación de la gestión. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha invertido recursos importantes en la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Estas herramientas, sin embargo, no han logrado garantizar que las gestiones subnacionales estén realizando un trabajo pertinente. En realidad, a pesar de la aprobación del Presupuesto por Resultados (PpR), no se ha avanzado lo suficiente en la adecuación del aparato estatal hacia un esquema de gestión orientada a resultados. Las instituciones de control únicamente evalúan el gasto y los procesos

(procedimientos), pero no analizan al detalle los resultados de la gestión subnacional (Proética, 2009).

En este contexto de debilidad estatal generalizado, la inexistencia de partidos junto al *boom* fiscal forman una combinación explosiva. ¿Qué hacer? ¿Qué resulta más viable en el corto y en el mediano plazo?

3. Propuestas

De acuerdo con el diagnóstico realizado, las reformas que pueden asegurar mejores resultados en el corto y en el mediano plazo son las siguientes.

- **Fortalecer el Legislativo subnacional**

Incrementar el poder del Consejo Regional y del Concejo Municipal a fin de que sirvan como una primera instancia de control y un contrapeso real al Ejecutivo subnacional. Así, evitarán la concentración excesiva de poder y los abusos de autoridad. Para ello, sería preciso facilitar la función de fiscalización de los regidores y consejeros. Las leyes N.º 29053 y N.º 28968 que modifican la LOGR delimitaron mejor la separación entre el Ejecutivo y Legislativo regional al retirar al presidente y vicepresidente del Concejo Regional y dar solo al presidente voz en el mismo. No obstante, aún se podría avanzar más para fortalecer al Concejo como órgano fiscalizador.

Entre otras medidas a debatir propongo las siguientes:

- a. Eliminar la palabra “autorizar” del inciso 22 del artículo 9º de la LOM. Con la LOM N.º 27972 se recortó margen de maniobra a los regidores para iniciar la labor de fiscalización al precisar que una de las atribuciones del Concejo Municipal es *autorizar* el pedido de información de los regidores (Muñoz, 2005: 53-54). Dado que el alcalde es elegido con mayoría automática, esto posibilita que la mayoría oficialista bloquee la labor de fiscalización de los concejales.
- b. Precisar en la LOGR y en la LOM los plazos (días hábiles) dentro de los cuales el Ejecutivo (presidente regional o alcalde) debe responder a los pedidos de información de los consejeros y regidores.
- c. Realizar los cambios normativos correspondientes para que el Concejo Regional pueda implementar mecanismos de interpelación a las Gerencias Regionales, equivalente a la interpelación que realiza del Congreso de la República a los ministros.

Establecer en la LOGR y en la LOM sanciones para el Ejecutivo en caso de incumplimiento de entrega de información solicitada por consejeros o regidores. Las sanciones deberían ser progresivamente más drásticas en caso de incumplimiento reiterativo. Podría plantearse, por ejemplo, la posibilidad de establecer el incumplimiento reiterado de absolver pedidos de información como una causal de vacancia. Precisar que el Jurado Nacional de Elecciones

resuelva en instancia definitiva cualquier discrepancia que se genere sobre el proceso punitivo y el procedimiento de vacancia.

- **Equiparar el mecanismo de vacancia de autoridades regionales con el de vacancia de autoridades municipales**

Esto supondría modificar el artículo 30º de la LOGR para incluir como causales de vacancia en la LOGR el nepotismo e incumplir restricciones de contratación¹⁴. Asimismo, dar potestad a que cualquier ciudadano del departamento pueda solicitar la vacancia del cargo de un miembro del Concejo Regional ante el propio Concejo o ante el Jurado Nacional de Elecciones. Dicho pedido deberá ser sustentado con la prueba que corresponda¹⁵, según causal.

- **Fortalecer capacidades para asegurar la aplicación y el cumplimiento de las leyes electorales (reglas de competencia para elecciones regulares) existentes y precisar los procedimientos a seguir en caso de incumplimiento**

Como ya ha sido señalado (Levitsky, 2014; Meléndez, 2014; Muñoz, 2014), propuestas de modificación de la legislación electoral como la prohibición de la reelección no resuelven los problemas de fondo relacionados con el mal funcionamiento de las instituciones de control y supervisoras y pueden incluso agravar los problemas existentes¹⁶. Contribuir a la aplicación de la ley supone fortalecer la capacidad técnica de organismos supervisores como el JNE y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)¹⁷. Asimismo, en la normatividad es necesario precisar plazos y sanciones efectivas para casos de incumplimiento, a fin de evitar la creciente sensación de impunidad existente en las regiones (Proética, 2009).

Uno de los temas que debería ser prioritario es el relacionado con el cumplimiento de la obligación de partidos y movimientos regionales de remitir a la ONPE su informe financiero (de aportes y gastos) sobre su funcionamiento anual y las campañas electorales en las que participan. Para ello, deberá modificarse el Título VI sobre Financiamiento de Partidos de la Ley N.º 28094. Entre otras cosas, será importante precisar los procedimientos de verificación y control, así como el cuadro de sanciones tributarias que impondrán los organismos supervisores en caso de verificar incumplimiento de disposiciones. Sobre el particular, existe ya un proyecto de ley (N.º 03060) presentado por los organismos electorales a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso en junio de 2013. Podría discutirse también si el incumplimiento sistemático debería sancionarse con la cancelación de la inscripción de partidos y movimientos.

¹⁴ De acuerdo al artículo 63º de la LOM: el alcalde y los regidores no pueden contratar, rematar obras o servicios públicos municipales ni adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes.

¹⁵ Definida por el JNE.

¹⁶ Si la preocupación es la concentración excesiva de poder que acumulan algunas autoridades reelegidas, se podría incluir la prohibición de una segunda reelección inmediata (Noticias SER, 2014). Pero no sería deseable prohibir la reelección en su totalidad.

¹⁷ Ver propuesta más adelante.

- **Ajustar el mecanismo de la revocatoria (Ley N.º 26300, Ley de Derechos de Participación y Control), para que sea un recurso ciudadano de excepcionalidad que no afecte la gobernabilidad subnacional ni paralice la gestión**

Los incentivos políticos existentes para utilizar la revocatoria son perversos y en muchos casos generan ingobernabilidad e inmovilismo en gestión (Del Águila, 2013; Remy, 2013; Tuesta, 2013). Por tanto, es necesario modificar la Ley N.º 26300 a fin de elevar las barreras para el recurso a la revocatoria. Esto garantizará que el mecanismo de control sea utilizado en situaciones en que sea indispensable y no como un arma de perpetuación electoral. Nuevamente, sobre este tema los organismos electorales han presentado un proyecto de ley que precisa ser debatido y aprobado. Estaría de acuerdo con las siguientes propuestas:

- a. Eliminar el tope existente de 400 000 firmas de adherentes para la aprobación de la consulta.
- b. Incrementar el porcentaje de firmas requerido en circunscripciones pequeñas, donde actualmente se abusa del mecanismo.
- c. Exigir que se precisen los motivos para la revocatoria.
- d. Eliminar las Nuevas Elecciones Municipales (NEM) y establecer en la ley el procedimiento para acreditar los reemplazantes de las autoridades revocadas.
- e. Establecer límites al tiempo de recojo de firmas y solo permitir un proceso de consulta de revocatoria por gestión, a ser realizado durante el tercer año.
- f. Exigir la rendición de gastos de campaña y declarar como no reembolsables los gastos incurridos por los revocadores.

- **Redistribuir el canon y reformar el sistema de transferencias intergubernamentales en su conjunto**

Ver texto “Propuestas para mejorar las finanzas subnacionales”, de Carlos Casas.

- **Establecer un procedimiento excepcional de intervención de los Gobiernos regionales y municipales por parte del Ejecutivo nacional**

Las causales para la intervención y la suspensión de las autoridades subnacionales deberán ser precisadas por ley para evitar atentar contra la autonomía subnacional sin justificación. La norma deberá contemplar también un procedimiento de sucesión legal de la gestión durante el período de crisis, definir la duración máxima de este régimen especial y los pasos a seguir para la convocatoria a nuevas elecciones.

- **Fortalecer la capacidad de los organismos supervisores y de control**

Aunque este tema merece un estudio y tratamiento a mayor profundidad de lo que se puede ofrecer en este documento, planteamos los puntos a tener en cuenta para ello:

- a. Mejorar la capacidad institucional de organismos supervisores como la ONPE y el JNE y de la CGR. En especial los organismos electorales han realizado importantes avances de fortalecimiento institucional en los últimos años, pero aún pueden mejorar. Todas estas organizaciones necesitan modernizar sus sistemas de recojo, almacenamiento y

procesamiento de información. Asimismo, esta información debiera ser puesta rápidamente al alcance de la ciudadanía en formatos amigables (como ya lo hace InfoGob), pero también como bases de datos. Estas son fundamentales para que *think tanks*, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil puedan realizar análisis de información, control ciudadano y propuestas. Tener mejores estadísticas facilitaría también realizar un trabajo de monitoreo y fiscalización más adecuado desde las dependencias estatales, así como planificar mejor la toma de decisiones. No obstante, esto requiere que las instituciones incorporen en sus filas a más funcionarios capaces de manejar y producir información.

- b. Las instituciones deben agilizar sus procedimientos administrativos para reducir el tiempo que toma resolver las denuncias y los procesos de sanción. Cuando estos se alargan demasiado, las luchas por el poder subnacional pueden agravarse y generar estallidos de violencia colectiva, como sucedió luego de iniciado el proceso de descentralización.
- c. Aunque han dado pasos importantes al proponer una serie de modificaciones normativas, las instituciones precisan desarrollar más trabajo de control preventivo. Por ejemplo, la CGR debería ir más allá de realizar trabajos de auditoría de los procesos administrativos y presupuestales. Un tema clave es identificar modalidades recurrentes de actos de corrupción con la finalidad de proponer cambios de procedimientos administrativos. Asimismo, los organismos electorales podrían mejorar su trabajo de fiscalización durante los procesos electorales. Esto reduciría el descontento y, por ende, la potencial movilización de la población por parte de grupos perdedores. Se podría, por ejemplo, aprovechar nuevas tecnologías de la información y la comunicación para que ciudadanos puedan documentar y realizar denuncias de infracciones de la ley electoral durante la campaña.
- d. Fortalecer y dotar de mayores recursos a la estructura descentralizada de la CGR. Esto supondría iniciar un proceso para transferencia de personal de las OCI para que dependan administrativamente de la CGR y no de los Gobiernos subnacionales.
- e. En general, los organismos de control deberían empezar a evaluar también los resultados de la gestión y no solo los procedimientos administrativos y el gasto. El proceso de asignación presupuestaria realizado desde el Ministerio de Economía y Finanzas debería basarse en parte en una evaluación de resultados.

III. A modo de conclusión: sobre el tipo de reformas necesarias

El mayor reto que confrontamos países como el Perú es la dificultad que un Estado débil tiene para hacer efectivo el imperio de la ley (O'Donnell 1993, 1999). Antes que falta de regulación, lo que se aprecia es dificultad para hacer efectiva la implementación y la fiscalización de las leyes y las políticas existentes. De hecho, existen algunos vacíos legales y problemas en las leyes y otras normas vigentes que precisamos subsanar. Pero los países latinoamericanos nos caracterizamos por ser legalistas en extremo (Pásara, 2004), y olvidamos que tan o más importante que la forma es la capacidad de implementar dichas leyes.

La tendencia de pensamiento dominante en nuestro país cree que modificando las reglas de juego (leyes) —sobre todo las normas electorales— para promover los “incentivos adecuados” podremos ordenar rápidamente la realidad política que tanto nos preocupa. Desde esta perspectiva, por ejemplo, si no tenemos partidos políticos organizados y programáticos es porque contamos con las normas electorales “equivocadas”. Para el caso que nos ocupa, un ejemplo reciente es la propuesta de prohibir la reelección de los cargos ejecutivos subnacionales (presidente regional y alcaldes) como una forma de “solucionar” el problema de corrupción creciente de nuestros Gobiernos subnacionales.

Entonces, es importante realizar un diagnóstico serio que recoja y sistematice información relevante y comparada para el problema en cuestión. Hay que evitar proponer reformas legislativas sobre la base de supuestos de sentido común. Con frecuencia se legisla sin estudiar cómo el contexto determinará la forma como operará la ley en la realidad. Tampoco se toma en cuenta que, en ocasiones, las nuevas normas pueden crear otros problemas al interactuar con la realidad (Dargent & Muñoz, 2011).

En segundo lugar, cuando elaboramos reformas no podemos asumir que las normas formales son las que regulan el comportamiento real de las personas en nuestro país. Y que, en consecuencia, cambiando la ley, cambiada estará la realidad. Esta perspectiva no toma en cuenta, por ejemplo, que la fluidez política de nuestro sistema se explica, en buena parte, por la existencia de arraigadas normas informales de comportamiento (Zavaleta, 2012; Levitsky, 2013) que leyes solas difícilmente podrán cambiar.

Entonces, debemos hacer un llamado a la cautela. Antes de seguir modificando las normas formales que rigen el funcionamiento de nuestro sistema político, nuestros reformadores deben asegurarse de que tienen un conocimiento adecuado sobre nuestro contexto social y político. Es decir, un conocimiento sobre las preferencias y los comportamientos realmente existentes, muchos de ellos informales (por no decir ilegales) pero extendidos y que, en la mayoría de los casos, forman parte también de la cultura política.

Para modificar y encauzar mejor estos comportamientos necesitamos reformas estatales de largo aliento, antes que cambios cosméticos que pueden terminar generando consecuencias imprevistas y sumando problemas a los ya existentes. A modo de ejemplo: del diagnóstico realizado en este documento se desprende que es urgente no solo corregir el proceso de descentralización, sino también impulsar una reforma de los órganos del sistema de

administración de justicia (Policía Nacional del Perú, Poder Judicial y Fiscalía). Este grupo de instituciones originan serios problemas que van más allá de la descentralización, tales como inefectividad de la ley y debilidad del Estado; problemas que afectan la calidad y la viabilidad de nuestra democracia. Sin reformas profundas a estas instituciones, las enmiendas a la descentralización, por bien intencionadas que sean, probablemente quedarán trucas.

IV. Referencias

- ANGR. 2012. *Informe anual del proceso de descentralización 2011*. <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/documento%20debate%206.pdf>
- ARAOZ, Mercedes, & Roberto Urrunaga. 1996. *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del Gobierno central*. Lima: CIUP / CIES. <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/123456789/61/DT25%20Finanzas%20municipales%20ineficiencias%20y%20excesiva%20dependencia%20del%20gobierno%20central.pdf?sequence=1>.
- ARELLANO, Javier. 2011. *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- CABALLERO, Víctor. 2010. *Conflictos sociales por corrupción en los Gobiernos locales: las disputas por el poder en escena*. Lima: Proética.
- CAMERON, Maxwell A. 1994. *Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social Change*. New York: St. Martin's Press.
- COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN. 2013. *Evaluación del proceso de descentralización*. http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/Evaluaci%C3%B3n%20del%20proceso%20de%20descentralizaci%C3%B3n%20Com%20Desc.pdf
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2012. *Informe de gestión de La Contraloría General de la República 2012*. http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgr/website/secciones/gestioninst/informes-gestionCGR!/ut/p/b1/lZBBD0IwEEWP1CmUAsuCpBQig4qK3RgWxmAEXBjPbzGuICD-3STvZf4M0aQkuq1e9bV6111b3ftZ87OMMGUhwOAxCaByzPMkXVtswwxwMgBMRMDAz0Rkfl8fiphSKPgyH6UUlvJtQL7yQaCDqx3dAgPn608UIKH7tw8UICODJI1syn17mb_4_tH_jkQPkVGDDzC3YnZJ4P4AkM4D_RezuGsu5NHsTUqo1Y29Ab8YkQ8!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2014. *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima. http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCQqFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.contraloria.gob.pe%2Fwps%2Fwcm%2Fconnect%2F3389368d-349c-48e9-af14-c613fa0d3f60%2FLibro_Estudio-del-proceso-de-descentralizacion-en-el-Peru.zip%3FMOD%3DAJPERES%26CACHEID%3D3389368d-349c-48e9-af14-

c613fa0d3f60&ei=p3vGU8f8HYbLsASzgYHIBQ&usg=AFQjCNH78EVpg6cMMwbK-8rBbrFD-Dwrug&bvm=bv.71126742,d.cWc

- CÓRDOVA, Beatriz, & José Incio. 2013. "La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú". En: *Papel Político*. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77729796002>
- DARGENT, Eduardo, & Paula Muñoz. 2011. "Democracy Against Parties? Party System Deinstitutionalization in Colombia." En: *Journal of Politics in Latin America* 3 (2): 43-71.
- DE GRAMONT, Diane Beatrix. 2010. "Leaving Lima Behind: The Victory and Evolution of Regional Parties in Peru". Harvard University.
- DEL ÁGUILA, Alicia. 2013. "La revocatoria en análisis comparado: notas para la reforma en el Perú". En: *Revista Argumentos* N°2. Instituto de Estudios Peruanos. http://www.revistargumentos.org.pe/la_revocatoria_comparado.html
- DIRECCIÓN DE REGISTROS, ESTADÍSTICA Y DESARROLLO. 2013. *Vacancia de cargo de autoridades regionales y municipales (Período 2011-2014)*.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I., Steven Levitsky, James Loxton, & Brandon Van Dyck. 2014. *Challenges of Party-Building in Latin America*. <http://scholar.harvard.edu/files/brandonvandyck/files/prospectus.docx>
- GENTSCH, Britta, & Okka Lou Mathis. 2014. "¿Maldición o bendición de los recursos? Transferencias por canon y políticas locales en Perú". Presentado en la conferencia "Una mirada política y económica al canon minero", Universidad del Pacífico.
- GIUGALE, Marcelo, Vicente Fretes-Cibils, & John L. Newman. 2006. *Perú. La oportunidad de un país diferente: próspero, equitativo y gobernable*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- GROMPONE, Romeo. 2005. "Discutiendo la intervención ciudadana en el Presupuesto Participativo Regional". En: *Cuadernos Descentralistas* N.º 15. Grupo Propuesta Ciudadana/Oxfam. <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd15.pdf>
- HALE, Henry E. 2006. *Why Not Parties in Russia?: Democracy, Federalism, and the State*. Cambridge University Press. <http://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=SHGsDZq5wNAC&oi=fnd&pg=PR9&dq=hale+2006+parties&ots=2A8bjp4Kk7&sig=vWAToUmXGeR2YPl-NdM9v2ZZQ4Y>
- INFOgob-JNE. 2012. *Mapa político electoral del Perú* http://www.infogob.com.pe/Reportes/investigacion/MPEP_parte_1.pdf
- — — —. 2014. *Informe elecciones regionales y municipales 2014*

- LEVITSKY, Steven. 2011. "A Surprising Left Turn." En: *Journal of Democracy* 22 (4): 84–94.
- SHIFTER, Michael & Jorge Domínguez. 2013. "Peru: Challenges of a Democracy without Parties." En: *Constructing Democratic Governance* 4ta. ed. Johns Hopkins University Press.
- LEVITSKY, Steven. 2014. "Repensar la reelección". En: *La República* <http://www.larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/repensar-la-reeleccion-04-05-2014>
- LEVITSKY, Steven, & Maxwell A. Cameron. 2003. "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru." En: *Latin American Politics and Society* 45 (3): 1–33.
- MELÉNDEZ, Carlos. 2007. "Los conflictos después del conflicto. Desestructuración del sistema político y conflictos sociales después de la violencia". En: *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos*, 47.
- MELÉNDEZ, Carlos. 2014. "La locura automática". En: *El Comercio* <http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/locura-automatica-carlos-melendez-noticia-1726853>
- MUÑOZ, Paula. 2005a. "El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales". *Lima: SER*.
- ——. 2005b. "Municipalidades de centro poblado: los apetitos políticos y el (des)ordenamiento territorial". En: *NoticiasSER*. <http://www.noticiasser.pe/07/04/2005/descentralizacion/municipalidades-de-centro-poblado-los-apetitos-politicos-y-el-des-orden>
- MUÑOZ, Paula. 2007. "La incertidumbre de la política regional. Estudio sobre la articulación entre el Gobierno regional y los Gobiernos locales de Puno (2003-2007)". En: *Asociación Servicios Educativos Rurales (SER)*. <http://www.scribd.com/doc/93070447/La-Incertidumbre-de-La-Politica-Regional-Puno>
- MUÑOZ, Paula. 2013. "Campaign Clientelism in Peru: An Informational Theory". PhD, Austin: Department of Government, The University of Texas at Austin.
- MUÑOZ, Paula. 2014. "Prohibir la reelección no es la solución". En: *NoticiasSER*. <http://www.noticiasser.pe/26/04/2014/opinion-libre/prohibir-la-reeleccion-no-es-la-solucion>
- NEYRA, Gonzalo. 2011. "Propuestas para la política nacional de desarrollo regional en el Perú". CIES/UCSM. <http://www.elecciones2011.cies.org.pe/documentos-de-politica/politicas-de-descentralizacion-economica-y-desarrollo-regional.html>

- NICKSON, Andrew. 2011. "Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective". Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD). http://www.icld.se/pdf/icld_wp6_printerfriendly.pdf.
- NICKSON, R. Andrew. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder: L. Rienner Publishers.
- NOTICIAS SER. 2014. "Descentralización: el problema no es la reelección" <http://www.noticiasser.pe/23/04/2014/nacional/descentralizacion-el-problema-no-es-la-reeleccion>
- O'DONNELL, Guillermo. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía". En: *Nueva Sociedad* 128: 62–87.
- O'DONNELL, Guillermo. 2004. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política" En: *Revista Española de Ciencia Política* 11: 11–31.
- O'DONNELL, Guillermo A. 1999. *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. University of Notre Dame Press Notre Dame, IN.
- ONPE. 2013. *Consulta popular de revocatoria en el ámbito provincial hacia una comprensión de los escenarios y actores (2004, 2008 Y 2012)*. Lima. http://www.web.onpe.gob.pe/escaparate-detalle-81_consulta-popular-revocatoria-en-mbito-provincial-hacia-una-comprension-los-escenarios-actores-2004-2008-2012.html
- PAJUELO, Ramón. 2005. *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: las lecciones del caso de Ilave*. Asociación Servicios Educativos Rurales.
- PANFICHI, Aldo, & Mariana Alvarado. 2011. "Corrupción y gobernabilidad". Consorcio de Investigación Económica y Social, y Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. <http://eureka.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/corrupciondocumento.pdf>
- PÁSARA, Luis. 2004. "Lecciones ¿aprendidas o por aprender?". En: *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*. Lima: Consorcio Justicia Viva.
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS 2012. *Informe anual 2012 y balance del proceso de descentralización 2002-2012*. <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2014/06/Informe-Anual-Congreso-2012.pdf>
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS 2014. "Informe anual del proceso de descentralización al 2013". Secretaría de Descentralización. Lima.
- PRODES. 2014. *Proceso de descentralización. Balance y agenda 2013*. <http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0078565001345208328.pdf>
- PROÉTICA. 2009. *Hacia un sistema de control para Gobiernos regionales: análisis y propuesta*. <http://es.scribd.com/doc/47111422/Hacia-un-sistema-de-control-para-Gobiernos-Regionales-Analisis-y-propuesta>

- PROPUESTA CIUDADANA 2006. "Conformación de regiones y ordenamiento territorial". En: Conterno, Elena, Sandra Doig & Flor Blanco. *Proceso de descentralización 2005-abril 2006. Balance y desafíos*, Programa Pro Descentralización-PRODES / http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/_22.2__PRODES__Capitulo_1.pdf
- PROPUESTA CIUDADANA. 2011. "Participación ciudadana y Gobiernos descentralizados". En: Cuadernos Descentralistas N.º 28. Lima
- REMY, María Isabel. 2004. "Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones". En: *Serie Ideología y Política* N.º 23. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- — — —. 2013. "Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional". En: *Revista Argumentos* N.º 1. <http://revistargumentos.org.pe/revocatorias.html>
- SÁNCHEZ, Omar. 2009. "Party Non-Systems A Conceptual Innovation." En: *Party Politics* 15 (4): 487–520. doi:10.1177/1354068809334566.
- TANAKA, Martín. 2005. *Democracia sin partidos, Perú, 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Vol. 57. Instituto de Estudios Peruanos, IEP.
- TANAKA, Martín. 2007. "El sistema de partidos 'realmente existente' en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional y cómo enrumbar la reforma política". En: *Economía y sociedad* N.º 72, CIES. <http://old.cies.org.pe/investigaciones/programa-2006/sistema-de-partidos>
- TUESTA, Fernando. 2013. "Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local". Ponencia presentada en el Séptimo Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá, Colombia. http://www.academia.edu/4631478/Las_revocatorias_en_el_Peru_entre_la_participacion_y_la_gobernabilidad_local._Bogota_2013
- ZAVALETA, Mauricio. 2012a. "La competencia política post-Fujimori. Partidos regionales y coaliciones de independientes en los espacios subnacionales peruanos". Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.