

Gobernabilidad y desarrollo subnacional:
problemas de coordinación
interinstitucional

Por: Paula Muñoz Chirinos



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

AGENDA 2014. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA DESCENTRALIZACIÓN

Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación interinstitucional

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 coordinación interinstitucional	5
1. Situación.....	5
2. Diagnóstico.....	8
3. Propuestas	10
III. A modo de conclusión: sobre el tipo de reformas necesarias.....	19
IV. Referencias	21

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.

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.

II. Problemas de coordinación interinstitucional

1. Situación

Corremos el riesgo de que la visibilidad pública de las dificultades de la gobernabilidad opaque otros problemas de fondo de la descentralización que urge enfrentar.

Por un lado, subsiste una falta de claridad en relación a la delimitación de las funciones de cada nivel de Gobierno para las competencias compartidas (ANGR, 2012; Comisión de Descentralización, 2013; PRODES, 2014; Contraloría General de la República, 2014). Por otro lado, entre los niveles de Gobierno existen dificultades de coordinación institucional que no logran superarse.

Estos problemas se traducen en la carencia de políticas públicas descentralizadas que hagan frente a problemas que crecen a pesar de los años de bonanza económica. La débil coordinación de políticas entre los niveles de Gobierno “conlleva a la dispersión, al paralelismo y a la poca eficiencia en el uso de los recursos públicos en los ámbitos territoriales regionales y locales” (PCM, 2012: 210). Basta observar la expansión caótica de las ciudades, que hace evidente el grave déficit de planificación urbana y vial. Por ejemplo, la inexistencia de un sistema transporte público de calidad se sufre a diario no solo en Lima, sino también — y cada vez más— en otras ciudades que se han dinamizado y crecen en los últimos años.

El déficit de coordinación y la no delimitación de funciones no solo afecta la prestación de servicios, sino también incrementa la conflictividad de las relaciones cotidianas entre los entes del Estado. En casos extremos, como vimos, las tensiones pueden dar paso a la gestación de conflictos violentos en la relación entre Gobiernos subnacionales (Caballero, 2010; Arellano, 2011).

A los problemas existentes para lograr la articulación de políticas de desarrollo territorial entre municipalidades provinciales y distritales (Muñoz, 2005a) les añadimos, a partir de 2003, los desencuentros con los Gobiernos regionales. En general, observamos poca voluntad política de las autoridades elegidas para coordinar y articular políticas y recursos al interior de sus departamentos. Antes que encuentros, lo que abundan son los desencuentros.

Existen instancias de coordinación contempladas por la ley, como los Concejos de Coordinación Local (CCL) y Regional (CCR), donde autoridades de diferentes niveles de Gobierno están representadas. No obstante, los CCR y CCL son solamente órganos consultivos que se reúnen de forma ordinaria dos veces al año. Además, pocas veces estas instancias se convierten en espacios de negociación de proyectos colectivos entre autoridades políticas y la sociedad civil, que también está representada (Grompone, 2005). En la mayoría de casos los presidentes regionales no asisten a las sesiones del CCR, para evitar que su presencia los comprometa personalmente a cumplir los acuerdos (Remy, 2011: 33). Por ello, las autoridades subnacionales prefieren negociar los presupuestos a puerta cerrada y de

forma bilateral —los alcaldes distritales con el provincial y los alcaldes provinciales con el presidente regional—. De hecho, los alcaldes y los presidentes regionales suelen pasar más tiempo pactando presupuestos adicionales con el Ejecutivo nacional, que coordinando entre ellos (Muñoz, 2007). Esto es alentado por el propio Gobierno nacional, pues cada ministerio conviene de manera separada con alcaldes y presidentes regionales el financiamiento de proyectos de inversión.

No obstante, los problemas de coordinación intergubernamental no se limitan a los existentes dentro de los departamentos. La coordinación entre los Gobiernos regionales y los ministerios que transfirieron competencias y funciones es también muy débil (PCM, 2012: 210). En varios casos, la relación entre sectores y Gobiernos regionales es tensa y está marcada por desconfianza y acusaciones mutuas cuando ciertos problemas dejan de atenderse o se atienden mal. Sin embargo, existe heterogeneidad en el rol de rectoría que asumen los ministerios. Algunos, como el de Educación, han avanzado más en institucionalizar relaciones de coordinación con los Gobiernos regionales mediante la creación de comisiones de coordinación gubernamental (PRODES, 2014).

Para asegurar la representación intergubernamental y una mayor coordinación en el proceso de descentralización, la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). No obstante, pese a que fue instalado formalmente en 2011, continúa sin funcionar (Comisión de Descentralización, 2013; PRODES, 2014; Contraloría General de la República, 2014).

Por otro lado, los ministerios mismos también muestran poca capacidad para coordinar intersectorialmente la implementación de políticas y la prestación de servicios públicos en el marco de la descentralización (PRODES, 2014: 123), lo que da lugar a problemas de articulación horizontal. Por ejemplo, la falta de claridad en la delimitación de competencias y funciones en materias como la gestión del territorio alcanza a los propios sectores (Comisión de Descentralización, 2013). Vemos, entonces, que mejorar la capacidad de articulación de políticas públicas y de coordinación interinstitucional es un reto que confronta el conjunto de la estructura del Estado peruano.

A los problemas de superposición de funciones y de débil coordinación entre los niveles de Gobierno (nacional, regional, provincial y distrital) debemos sumar los resultados negativos del proceso de consulta popular sobre la integración regional de 2005. Efectivamente, tal vez nada grafique mejor la poca voluntad por sumar esfuerzos que el fracaso del proceso de regionalización. El referéndum de 2005 no solo dejó clara la negativa de los electores a integrar comunidades regionales mayores, sino también los escasos esfuerzos que las autoridades elegidas invirtieron en promover el proceso de integración regional en la mayoría de departamentos del país (Propuesta Ciudadana, 2006).

El proceso de organización racional del territorio ha avanzado poco también a nivel municipal. En 2012, el 92% de las provincias y el 80% de los distritos carecían todavía de límites bien definidos, mientras que el 30% de las provincias y el 49% de los distritos no cumplían con los mínimos de población establecida por las normas (ANGR, 2012: 37).

En realidad, en el Perú existe una tendencia histórica a entender la descentralización como atomización: a crear unidades pequeñas de territorio con su propio presupuesto, con poder y autonomía para ejecutarlo sin tener que responder ni coordinar con otros entes mayores. Popularmente, la descentralización no se entiende como un esfuerzo local por integrarse y coordinar —a eso teóricamente se orientaba el proceso de creación de regiones—, sino como una predisposición hacia la autonomía local y al aislamiento. Esto es preocupante dado que un problema grave que enfrenta el proceso de descentralización en el Perú es justamente la fragmentación del sector municipal (Giugale, Fretes-Cibils & Newman, 2006: 294; Neyra, 2011; ANGR, 2012).

El Perú es ya uno de los países de América Latina con mayor número de municipalidades (para el tamaño de su población) y el único con dos niveles de Gobierno local autónomo (distrital y provincial)³ (Nickson 1995, 2011). Y desde mediados de la década pasada los centros poblados menores, que aspiran a manejar sus propios recursos, pugnan por crear un tercer nivel de Gobierno autónomo (Muñoz, 2005b).

En la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley N.º 27795 de 2003) se reconoció este problema de atomización del territorio. Por ello, sus disposiciones complementarias suspendieron la posibilidad de crear nuevos distritos y provincias mientras se saneara la demarcación de jurisdicciones existentes, que genera conflictos. No obstante, el plazo legal para la suspensión de creación de distritos y provincias venció en 2011. En menos de cuatro años, el Congreso ha aprobado la creación de ocho nuevos distritos (INFOgob-JNE, 2014).

En este contexto, no llama la atención que, hasta la fecha, distritos de menos de 2000 habitantes no se hayan fusionado para aprovechar los incentivos promovidos desde 2007 (Ley N.º 29021). Tampoco sorprende que se haya avanzado poco en la implementación y el funcionamiento efectivo de espacios asociativos como las Mancomunidades Municipales y Regionales. A diciembre de 2013 existían 170 Mancomunidades Municipales registradas. No obstante, solo 32 de ellas habían obtenido su Código del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) (PCM, 2014), que les permite gestionar su presupuesto, recibir aportes desde las municipalidades que la conforman y de otras entidades públicas y privadas. Es decir, les permite operar. Por otro lado, tan solo dos Mancomunidades Regionales⁴ están registradas a la misma fecha (PCM, 2014).

En cambio, los que se consolidan son espacios políticos de representación *gremial* como la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación Nacional de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (Remurpe). Más aún, la ANGR, la AMPE y la Remurpe han consolidado un proceso de articulación

³ En los otros países de América Latina solo existe un nivel municipal, equivalente a nuestras provinciales.

⁴ La Mancomunidad Regional Apurímac-Ayacucho-Huancavelica que tiene por finalidad la ejecución de proyectos interregionales como puentes, carreteras, hidroeléctrica y la Mancomunidad Regional del Qhapaq Ñan Nor Amazónico que tiene como finalidad exclusiva impulsar el corredor turístico que abarcaría Trujillo (La Libertad), Celendín (Cajamarca), Kuélap, Chachapoyas, Poyas y Rodríguez de Mendoza (Amazonas), Moyobamba y Alto Mayo (San Martín) (PCM, 2014).

técnico-política que viene funcionando como la Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados (PRODES, 2014). Durante los últimos años estos espacios gremiales han presentado una serie de balances y propuestas para reformular y mejorar el proceso de descentralización, las mismas que no han sido asumidas plenamente ni por el Ejecutivo ni por el Legislativo. A pesar de la importancia política creciente de estas organizaciones gremiales, el reconocimiento formal de la ANGR está aún pendiente (ANGR, 2012; PRODES, 2014).

2. Diagnóstico

¿Qué factores nos ayudan a explicar esta dificultad para promover la gestión descentralizada y la coordinación interinstitucional en un marco descentralizado? Primero, en la base se encuentra un problema de fondo en el diseño institucional la descentralización. La Constitución de 1993 eliminó la distinción entre competencias de los niveles municipales y, con ello, la preeminencia que mantenían hasta entonces las municipalidades provinciales por sobre las distritales (Muñoz, 2005). La nueva carta constitucional homogenizó a todas las municipalidades: “Todas tendrán desde entonces la misma misión y competencias, observándose un alto grado de superposición institucional en el territorio” (Muñoz, 2005: 37). Además, con la creación del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), las municipalidades distritales obtuvieron también mayores recursos (Araoz & Urrunaga, 1996) y, por tanto, mayor poder.

El proceso de descentralización fue relanzado en 2002-2003 sin resolver el problema municipal heredado. “Ni se reguló la relación entre municipalidades, ni tampoco se eliminó alguno de estos tipos de municipalidades” (Muñoz, 2005: 59). Peor aún, a este problema se le añadió un nivel de Gobierno intermedio (regional), sin delimitar adecuadamente las responsabilidades de cada uno, lo que derivó en un elevado grado de superposición de competencias.

Los nuevos Gobiernos regionales no tienen poder para alinear a las municipalidades de su jurisdicción a las políticas definidas. Por otro lado, la creación de Gobiernos regionales sobre la base de departamentos estableció incentivos políticos contrarios al propósito de promover la creación de regiones económicamente viables sobre la base de la integración de territorios. De esta forma, condenaba al fracaso la propuesta de crear regiones “desde abajo”.

En segundo lugar, este problema de origen en el diseño institucional municipal fue agravado por las deficiencias en la conducción del proceso de descentralización. El desempeño del Consejo Nacional de Descentralización (CND), órgano de conducción del proceso, durante los primeros años del proceso de descentralización fue pobre y ampliamente criticado. Estos reproches y el fracaso del referéndum de integración regional (2005) facilitaron su desarticulación en 2007.

A diferencia del CND, que contaba con autonomía técnica, administrativa y económica, representantes de los Gobiernos descentralizados y cuyo presidente tenía rango ministerial, la Secretaría de Descentralización (SD) es un órgano de línea de la PCM. Está incluso separada

de la Secretaría de Gestión Pública, entidad rectora de la Modernización de la Gestión Pública (Contraloría General de la República, 2014). La débil posición institucional de la SD agrava el problema preexistente de falta de liderazgo y conducción política de la descentralización (ANGR, 2012; Comisión de Descentralización, 2013; PRODES, 2014; Contraloría General de la República, 2014) y dificulta la articulación intergubernamental de carácter sectorial (PRODES, 2014).

Por lo demás, la sustitución del CND por la SD implicó también “el inicio de relaciones más intensas de carácter bilateral entre el Gobierno nacional y los Gobiernos descentralizados, en función de sus demandas y su capacidad de presión y negociación” (ANGR, 2012: 11). Es decir, desde el propio Ejecutivo se promovió la desinstitucionalización de las relaciones intergubernamentales.

Más problemático aún fue que, bajo la conducción de la SD, el proceso de transferencia de funciones sectoriales hacia los Gobiernos regionales se aceleró, distorsionando el diseño inicial de la descentralización que proponía uno gradual basado en el desarrollo de las capacidades de los Gobiernos subnacionales (Comisión de Descentralización, 2013; Contraloría General de la República, 2014). La dación de una serie de mecanismos para “agilizar” el proceso de transferencia promovió un proceso básicamente de carácter legal y administrativo (PRODES, 2014), pero incompleto. Así, a diciembre de 2012 la SD ya había transferido el 92,6% de las funciones que les corresponden a 25 Gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima (PCM, 2012: 96)⁵. Asimismo, diez ministerios han aprobado su nueva Ley de Organización y Funciones (LOF). Sin embargo, no todas estas leyes contienen disposiciones precisas sobre las funciones que les corresponde cumplir a cada nivel de Gobierno (PRODES, 2014).

Por lo demás, durante 2013 tampoco hubo avances en la elaboración y la aprobación de las matrices de delimitación de competencias a cargo de los sectores (PRODES, 2014). En realidad, en este proceso las competencias y las funciones a ser transferidas no fueron evaluadas ni costeadas (Contraloría General de la República, 2014). Tampoco se certificó la capacidad efectiva de gestión de los Gobiernos regionales y locales. El sistema de acreditación “fue un formalismo más que un mecanismo eficiente para identificar de manera adecuada las verdaderas brechas de capacidad que existían” (Contraloría General de la República, 2014: 371). Por ello, no llama la atención que la transferencia de funciones efectuada no fuese acompañada de los recursos humanos ni financieros correspondientes (PRODES, 2014).

La conducción del proceso de descentralización, incluyendo la transferencia de funciones, se dificulta también por la inexistencia de un sistema único de planeamiento, seguimiento y evaluación que abarque a los tres niveles de Gobierno (Contraloría General de la República, 2014).

⁵ Sobre el inacabado proceso de transferencia de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima, ver PRODES 2014: 31-32.

En tercer lugar, la inexistencia de partidos políticos organizados exagera las dificultades de coordinación interinstitucional existentes. En un contexto sin partidos políticos que aglutinen voluntades y lealtades, vemos políticos locales (independientes) que no muestran interés en participar en instancias de coordinación o asociación. Se trata de políticos de diferentes jurisdicciones que negocian sus intereses de grupo y territoriales y no logran ponerse de acuerdo para desarrollar políticas articuladas. Asimismo, líderes locales a menudo dirigen protestas o politizan conflictos como parte de su estrategia de acumulación electoral local para futuras elecciones.

En cuarto lugar, la descoordinación es agravada por el incremento de transferencias intergubernamentales de los últimos años, que afianza los localismos. El contexto de bonanza fiscal no ha sido el más propicio para organizar y demarcar el territorio, pues han crecido las pugnas entre jurisdicciones por acceso a recursos públicos (Caballero, 2010), así como las demandas de creación de nuevos distritos y provincias. A las distintas jurisdicciones no les interesa “compartir” con otras los recursos a los que acceden a través de transferencias. En muchos casos, la politización de estos localismos se origina en conflictos entre centros poblados, comunidades o distritos con la unidad de Gobierno mayor por el acceso a recursos (Pajuelo, 2005; Arellano, 2011; Caballero, 2010). Los centros poblados suelen quejarse, por ejemplo, de la falta de atención de las municipalidades en términos presupuestales y de la inadecuada provisión de servicios (Pajuelo, 2005; Caballero, 2010). La importancia de la identidad local y las quejas por falta de atención generan en los líderes políticos de la población aspiraciones a lograr el sueño del Gobierno local propio. Estas, a su vez, son aprovechadas y manipuladas políticamente por congresistas que buscan legitimarse ante sus electores de forma individual dando medidas populistas.

En síntesis, los problemas de coordinación interinstitucional y tendencia hacia la atomización no serán superados en el estado actual de las cosas. No podemos confiar en la buena voluntad ni en la capacidad de las autoridades elegidas para solucionar estos problemas. Se requiere tomar medidas drásticas que ordenen jerarquías y den más poder (competencias) a algunos niveles de Gobierno. Asimismo, para corregir el proceso de descentralización debemos confrontar los problemas que su falta de conducción ha generado. No podemos darnos el lujo de que el crecimiento económico en curso se vea entorpecido por un diseño, conducción y gestión inadecuados de la descentralización.

3. Propuestas

- **Retomar el debate sobre la regionalización (formación de regiones sobre la base de la fusión de departamentos o territorios)**

El debate debiera incluir la posibilidad de modificar la Constitución a fin de permitir que el proceso pueda ser iniciado “desde arriba”, sin requerir una consulta ciudadana, y proveyendo incentivos fiscales más claros para las futuras regiones. La existencia de

localismos arraigados y exacerbados por el incremento de transferencias fiscales hará imposible que esta vía de regionalización “desde abajo” se concrete en un futuro cercano.

Como parte de este proceso debería discutirse seriamente el despropósito de contar con tres Gobiernos regionales en un solo espacio territorial (Lima-Callao).

- **Fortalecer al órgano conductor del proceso de descentralización**

Dotarlo de autonomía técnica, administrativa y económica para ejercer su labor.

- **Delimitar el régimen de competencias y funciones compartidas**

Como los diversos estudios de balance del proceso de descentralización elaborados en los últimos años señalan, es preciso culminar la delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de Gobierno (ANGR, 2012; Comisión de Descentralización, 2013; PRODES, 2014; Contraloría General de la República, 2014). No hay que descubrir la pólvora. Esto supondría:

- a. Culminar y aprobar las matrices de delimitación de competencias y funciones de los tres niveles de Gobierno. El proceso debe garantizar la validación de las matrices por parte de los Gobiernos descentralizados (PRODES, 2014). Asimismo, debería seguir la metodología de Presupuesto por Resultados, e identificar y costear cadenas de valor (Contraloría General de la República, 2014).
- b. Clarificar el régimen de competencias de los tres niveles de Gobierno en la Ley de Bases de la Descentralización, la LOPE, la LOGR y la LOM en función de lo desarrollado en las matrices (PRODES, 2014).
- c. Reorganizar a los sectores del Ejecutivo para que asuman su rol de entes rectores (ANGR, 2012). Esto supondría iniciar o continuar la construcción de Matrices de Gestión Descentralizada y otros instrumentos para la asegurar la implementación del proceso (PRODES, 2014).

- **Eliminar la ambigüedad en la normativa vigente sobre el estatus de las municipalidades de centros poblados menores, especificando que no constituyen (ni constituirán) órganos de Gobierno local autónomos**

Eso pasa por dejar de llamar alcaldes a los alcaldes de las municipalidades de centros poblados menores y establecer un mecanismo que permita a estas autoridades participar en el Concejo Municipal o el CCL de forma obligatoria. Esto evitará profundizar la atomización ya existente y la superposición de competencias en el ámbito municipal. Debería construirse un frente sólido de oposición a las pretensiones de los alcaldes de centros poblados menores y su Asociación Nacional. Contar con más de 2000 municipalidades más sería, obviamente, un despropósito.

- **Suspender la creación de nuevos distritos y provincias en la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial**

Esto a fin de evitar que continúe la tendencia hacia una mayor atomización del territorio movilizadora por intereses políticos, como vemos que ha venido ocurriendo en los últimos años.

- **Establecer jerarquía entre municipalidades provinciales y distritales**

La descentralización no debería seguir significando una tendencia hacia la atomización y la descoordinación institucional. Para facilitar el desarrollo territorial, la coordinación entre entidades del Estado y la articulación de políticas públicas es crucial. Por ello, es preciso restablecer algún principio jerárquico entre los niveles de Gobierno subnacional, además de funciones diferenciadas para cada uno.

En el actual contexto signado por una elevada desconfianza hacia los Gobiernos regionales, no sería viable otorgarles mayor poder sobre las municipalidades. Pero, al menos, deberíamos avanzar en restablecer un nivel de preeminencia clara de las municipalidades provinciales sobre las distritales. En el siguiente cuadro se precisan los pros y contra de tres propuestas. La primera es consolidar el ámbito de Gobierno local en las provincias y eliminar el distrital, dejando los distritos como un ámbito de coordinación y participación con tareas de apoyo al Gobierno provincial (Neyra, 2011). Esta propuesta implicaría elevar a la categoría de provincia a distritos con importancia poblacional y económica, con la finalidad de reducir el número de municipalidades. En opinión de Neyra, esto permitiría lograr un aprovechamiento más eficiente del territorio al evadir la fragmentación presupuestal y ganar economías de escala en la prestación de servicios y en las inversiones.

En segundo lugar, una propuesta alternativa sería devolver poder a las municipalidades provinciales, restableciendo una jerarquía entre los dos niveles de Gobierno local.

Finalmente, se presenta una propuesta que puede ser complementaria a cualquiera de las anteriores y que consiste en ensayar otras formas de administración metropolitana para responder a los fenómenos de conurbación. Esto supondría crear un régimen especial para permitir la constitución de áreas metropolitanas con autonomía administrativa, siguiendo el modelo colombiano (en especial la exitosa experiencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en Antioquia).

Propuesta	Precisiones	Beneficios potenciales	Dificultades
<p>Devolver competencias (poder) a municipalidades provinciales.</p>	<p>Constitución 1979</p> <p>Artículo 255. Las municipalidades provinciales tienen a su cargo, además de los servicios públicos locales, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Zonificación y urbanismo. 2.- Cooperación con la educación primaria y vigilancia de su normal funcionamiento de acuerdo con los artículos 24 y 30. 3.- Cultura, recreación y deportes. 4.- Turismo y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, en coordinación con el órgano regional. 5.- Cementerios y 6.- Los demás servicios cuya ejecución no está reservada a otros órganos públicos y que tienden a satisfacer las necesidades colectivas de 	<p>Disminución de superposición de competencias.</p> <p>Mayor racionalidad para la gestión del desarrollo local.</p> <p>Mejores condiciones para planificar el crecimiento de las ciudades.</p> <p>Fortalecimiento de actores intermedios que podría incrementar las posibilidades de agregación partidaria.</p>	<p>Oposición de alcaldes y funcionarios distritales que pierden poder con la reforma.</p> <p>Proceso de implementación efectiva puede ser lento y no asegura resultados inmediatos (proceso de ajuste y aprendizaje).</p>

	carácter local.		
<p>“Consolidar el ámbito local de Gobierno local en las provincias y dejar a las jurisdicciones distritales como un ámbito de coordinación y participación vecinal con tareas específicas y de apoyo al Gobierno local” (Neyra, 2011: 9).</p>		<p>Gobiernos locales con mayor capacidad y alcance territorial.</p> <p>Generación de economías escala en la provisión de servicios públicos.</p>	<p>Oposición de alcaldes y funcionarios distritales que pierden poder con la reforma es mayor que en la propuesta anterior.</p> <p>Previsible también la oposición de la ciudadanía, dadas las tendencias localistas acrecentadas en estos años.</p> <p>Oposición de ciudadanía de distritos más pudientes de las principales ciudades del país, que suelen contar con Gobiernos municipales más eficientes en la prestación de servicios y bienes públicos locales, como seguridad ciudadana.</p>
<p>Crear un régimen especial para permitir la constitución de áreas metropolitanas con autonomía administrativa</p>	<p>Constitución Colombia. Artículo 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales</p>	<p>Crea un nivel intermedio de Gobierno tipo administrativo, con mayor poder que la figura de la</p>	<p>Conformación dependiente de la voluntad política de las municipalidades o sus vecinos.</p>

<p>(modelo colombiano).</p> <p>Las áreas metropolitanas podrán integrarse por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en torno a un municipio definido como núcleo. Será el municipio núcleo la capital del departamento. (Artículo 4, Ley N.º 1625)⁶.</p> <p>Dirigida por una Junta Metropolitana integrada por alcaldes, representantes de los Concejos Municipales y un delgado del Gobierno nacional (con voz pero sin voto) y presidida por el alcalde del municipio núcleo. (Artículo 15, Ley N.º</p>	<p>y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.</p> <p>La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la</p>	<p>mancomunidad de municipalidades.</p> <p>No compite con poderes locales⁷.</p> <p>Autoridad en planificación metropolitana generaría mayor racionalidad para la planificación y gestión del desarrollo urbano.</p> <p>Generación de economías escala en la provisión de servicios públicos.</p> <p>Fortalecimiento de capacidades técnicas de planificación y gestión urbana.</p>	<p>Poca experiencia previa de cooperación en el Perú a nivel local.</p> <p>Limitados avances en la formación de urbanistas (capacidad técnica para la dirección de las áreas).</p>
--	--	---	--

⁶ Ley promulgada el 29 de abril de 2013, Colombia.

⁷ Entidad de planificación, regulación y ejecución que no supe a entidades político-administrativa.

<p>1625).</p> <p>Administrada por un director técnico, elegido por la junta de una terna, presentada por el alcalde del municipio núcleo. (Artículo 24, Ley N.º 1625)</p> <p>Competencias para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Programar y coordinar el desarrollo integrado de su jurisdicción. 2. Racionalizar la prestación de servicios públicos de carácter metropolitano (puede prestar en común alguno de ellos). 3. Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social. 	<p>forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.</p> <p>Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los Concejos Municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.</p> <p>Creación luego de consulta popular convocada a iniciativa de los alcaldes interesados, la tercera parte de los concejales de los municipios, el 5% de los ciudadanos de los municipios o el Gobernador(es) (Artículo 8, Ley N.º 1625).</p> <p>Financiamiento a partir de transferencias de las municipalidades miembros. Funciona como entidad de derecho público.</p>	<p>Formación que depende de iniciativas locales y no de imposición desde arriba.</p> <p>Régimen especial que puede ser adoptado por ciudades en crecimiento, sin tener que pasar un umbral para calificar para el régimen metropolitano de Lima.</p>	
---	---	--	--

<p>4. Establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento territorial de su jurisdicción.</p> <p>Entre otras, ejercer las siguientes funciones (Artículo 7, Ley N.º 1625):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar y regular los hechos metropolitanos. • Formular planes de desarrollo metropolitano y de ordenamiento territorial. • Coordinar un sistema de vivienda de interés social. • Coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter 			
--	--	--	--

<p>metropolitano.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejercer funciones y competencias de autoridad ambiental. • Ejercer la función de autoridad de transporte público. • Planificar la prestación del servicio de transporte público de pasajeros. 			
---	--	--	--

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 propulsar 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 ineffectividad 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 truncas.

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/lZBBDoIwEEWP1CmUAsuCpBQig4qK3RgWxmAEXBjPbzGuICD-3STvZf4M0aQkuq1e9bV611b3ftZ87OMMGUhwOAxCaByzPMkXVtswwxwMgBMRMDAz0Rkfl8fiphSKPgyH6UUlvJtQL7yQaCDqx3dAgPn608UIKH7tw8UICODJI1syn17mb_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=vWAToUmXGeR2YPI-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/corrucciondocumento.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.