

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

Por: Paula Muñoz Chirinos

Mensajes clave

- En los últimos años observamos 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 violentos.
- La debilidad de partidos y movimientos regionales hace prácticamente inexistente el control partidario de estas nuevas autoridades y exacerba la formación de facciones y su confrontación, donde políticos ambiciosos compiten por el control del poder.
- El notable incremento en las transferencias intergubernamentales que municipalidades y Gobiernos regionales reciben desde aproximadamente 2006 multiplica los apetitos de estos ambiciosos candidatos por acceder al Gobierno subnacional. Los problemas de gobernabilidad se agudizan porque no existen instancias de control y fiscalización eficaces. Carecemos de un sistema propiamente *nacional* de control.
- La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) no incluye el nepotismo como causal de vacancia. Tampoco permite a los ciudadanos solicitar la vacancia, como sí lo hace la Ley Orgánica de Municipalidades.
- El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) no han logrado garantizar que las gestiones subnacionales estén realizando un trabajo pertinente. Tampoco se ha avanzado en adecuar el aparato estatal al esquema de Presupuesto por Resultados (PpR).
- Recomendaciones:
 - Fortalecer el Legislativo subnacional y la capacidad de los organismos supervisores y de control.
 - Equiparar el mecanismo de vacancia de autoridades regionales con el de vacancia de autoridades municipales.
 - Reforzar capacidades para asegurar la aplicación y el cumplimiento de las leyes electorales existentes y precisar los procedimientos a seguir en caso de incumplimiento.
 - Ajustar el mecanismo de la revocatoria para que sea un recurso ciudadano de excepcionalidad que no afecte la gobernabilidad subnacional ni paralice la gestión.
 - Redistribuir el canon y reformar el sistema de transferencias intergubernamentales en su conjunto.
 - Establecer un procedimiento excepcional de intervención de los Gobiernos regionales y municipales por parte del Ejecutivo nacional.

I. Introducción

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. 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 violentos.

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.

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 gobernabilidad parecen asentarse en la gran desarticulación e incertidumbre de la política peruana.

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 alianzas de corto plazo entre políticos que se forman para participar en un proceso electoral y se disuelven una vez que este concluye.

Si el colapso del sistema de partidos se explica por factores estructurales, será difícil que la competencia política logre institucionalizarse solamente cambiando las reglas electorales. Más aún cuando los políticos peruanos ya se han acostumbrado y adaptado a competir y gobernar en un contexto político sin partidos. 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. Situación

Buena parte de los temas que concentran atención en el debate actual sobre la descentralización —corrupción, uso discrecional del poder, 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 y, cuando las demandas de la ciudadanía no son solucionadas por los canales institucionales existentes, esta insatisfacción puede dar lugar a conflictos violentos.

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, 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.

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

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. Los enfrentamientos violentos se multiplicaron sobre todo en distritos pequeños y rurales. 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 2004.

No obstante, las acusaciones por corrupción no tienen por qué generar, automáticamente, conflictos violentos. 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.

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.

Si analizamos las causales de las vacancias vemos que cerca del 39% son motivadas por temas asociados (potencialmente) con denuncias de corrupción.

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 de revocatoria sea aprobada. Para convocarla se requiere que el promotor presente las firmas válidas del 25% de los electores de la jurisdicción².

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 alcaldes) viene reduciéndose. Asimismo, desde que empezaron a realizarse Nuevas Elecciones Municipales (NEM) en 2005, 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 y predominantemente rurales, ubicados en la sierra y con altos índices de pobreza. Entre 1997 y 2012, solamente se han realizado diez consultas de revocatorias provinciales (en nueve provincias). Hasta la fecha no ha habido ninguna a nivel regional.

III. 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 exacerba muchos de estos problemas de gobernabilidad subnacional. Por un lado, la inexperiencia y alta rotación de autoridades y personal a nivel subnacional dificulta o demora procesos de aprendizaje e impide que estos se traduzcan en gestiones más eficientes y responsables.

Además, nuestros políticos son extremadamente cortoplacistas. 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 sean más propensos a involucrarse en actos de corrupción, pues piensan en aprovechar el poco tiempo que estarán en el poder para enriquecerse.

2. 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.

Una vez elegidos, no rinden cuentas a nadie. La debilidad de partidos y movimientos regionales hace también prácticamente inexistente el control partidario de estas nuevas autoridades. Y la debilidad de las organizaciones partidarias exagera también la formación de facciones y su confrontación, donde políticos ambiciosos compiten por el control del poder. Esto se ve reflejado en que en muchos casos la revocatoria estaría siendo utilizada como un arma política, pues con frecuencia es promovida por rivales políticos o por personas contratadas por estos.

Un segundo factor general que exagera varios de los problemas identificados es el notable incremento en las transferencias intergubernamentales que municipalidades y Gobiernos regionales reciben desde aproximadamente 2006. 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.

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. Segundo, y no menos importante, es la inexistencia de un sistema de fiscalización y sanción judicial eficaz. Las instituciones nacionales del sistema de administración de justicia (Policía Nacional, Fiscalía y Poder Judicial) 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 varios casos. Lo mismo sucede con el Congreso de la República.

Tercero, 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. Recientemente, inició un proceso de modernización para paliar estas y otras deficiencias. No obstante, el sistema de control aún enfrenta serias limitaciones presupuestales y de gestión para convertirse en un ente eficaz a nivel subnacional.

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.

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?

IV. Propuestas

• 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 que eviten la concentración excesiva de poder y los abusos de autoridad. Para ello, sería preciso facilitar la función de fiscalización de los regidores y consejeros.

Entre otras medidas a debatir propongo:

- 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. Dado que el alcalde es elegido con mayoría automática, esto posibilita que la mayoría oficialista bloquee la labor de fiscalización de los concejales.
- 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.
- 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 (JNE) 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 contratación. 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 corresponda, 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**

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 existentes³. 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).

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. Podría discutirse también si el incumplimiento sistemático debería sancionarse con la cancelación de la inscripción de partidos y movimientos.

- **Ajustar el mecanismo de la revocatoria para que sea un recurso 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. Por tanto, es necesario elevar las barreras para apelar a este recurso.

Estaría de acuerdo con las siguientes propuestas:

- Eliminar el tope existente de 400 000 firmas de adherentes para la aprobación de la consulta.
- Incrementar el porcentaje de firmas requerido en circunscripciones pequeñas, donde se abusa del mecanismo.
- Exigir que se precisen los motivos para la revocatoria.
- Eliminar las Nuevas Elecciones Municipales (NEM) y establecer en la ley el procedimiento para acreditar los reemplazantes de las autoridades revocadas.
- 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.
- 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 periodo 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:

- Mejorar la capacidad institucional de organismos supervisores como la ONPE y el JNE y de la CGR. 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 en formato de base de datos, para que think

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

tanks, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil puedan realizar análisis de información, control ciudadano y propuestas.

- b. Las instituciones deben agilizar sus procedimientos administrativos para reducir el tiempo que toma resolver las denuncias y los procesos de sanción.
- c. Las instituciones precisan desarrollar más trabajo de control preventivo. Por ejemplo, la CGR debería 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.
- d. Fortalecer y dotar de mayores recursos a la estructura descentralizada de la CGR.
- e. El proceso de asignación presupuestaria realizado desde el MEF debería basarse en parte en una evaluación de resultados.

V. 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. 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, olvidando 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, antes de proponer reformas es importante, primero, realizar un diagnóstico serio que recoja y sistematice información relevante y comparada para el problema en cuestión. 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.

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 una serie de problemas adicionales 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 trucas.

Para acceder a este texto completo y al resto de propuestas vinculadas con la descentralización en el Perú, visite: www.agenda2014.pe

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.

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