

# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL SISTEMA REPRESENTATIVO

Martín Tanaka

DICIEMBRE DE 2007



**USAID | PERU**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMERICA



## **La Participación Ciudadana y el Sistema Representativo**

Diciembre de 2007

### **Programa Pro Descentralización PRODES - USAID**

Av. 28 de Julio 1045 - Miraflores

[www.prodes.org.pe](http://www.prodes.org.pe)

#### **Elaboración:**

Martín Tanaka, Consultor PRODES

#### **Diagramación:**

Edwin Essqueche

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-13457

PRODES es un programa de USAID cuyo objetivo es aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y desarrollando actividades orientadas a contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato N° 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL SISTEMA REPRESENTATIVO\*

Martín Tanaka<sup>1</sup>

Diciembre de 2007

En este texto se analiza el funcionamiento de la dinámica representativa en el ámbito regional, y su relación con los procesos de descentralización y la implementación de espacios de democracia participativa. En las democracias occidentales desarrolladas puede observarse que, en principio, los mecanismos participativos pueden ser complementarios a los representativos, y aportar a la legitimidad de los sistemas políticos. Sin embargo, en el Perú y en otros países latinoamericanos, la relación entre ambos no ha sido fácil. Esto porque la lógica de la complementariedad supone la existencia de partidos políticos y de un sistema de partidos, de una institucionalidad estatal mínimamente consolidada, así como de organizaciones sociales representativas. Sin estos requisitos, la apertura participativa puede debilitar la representativa, deslegitimar al Estado y hacer que se consoliden grupos de interés particularistas y disputas faccionales. Todo ello con consecuencias negativas en la eficacia del Estado para brindar respuestas adecuadas a la ciudadanía a la cual debe servir. En Perú encontramos que el funcionamiento de los Consejos Regionales, Consejos de Coordinación Regional y Presupuestos Participativos revela que estamos ante espacios con competencias y lógicas que se superponen y estorban entre sí. Postulamos que, para enfrentar los problemas de representación en el ámbito regional –y contribuir por tanto a que el Estado responda mejor a los intereses de la ciudadanía–, el camino no es tanto apostar por más participación ciudadana, sino por el fortalecimiento de los Consejos Regionales y de los actores políticos regionales.

## I. Introducción

El Perú es uno de los países donde más gravemente se expresan los problemas de representación política en la región, y la debilidad de los sistemas de partidos. Frente a esto, desde la década de los años noventa empezó a extenderse en toda la región la idea de que, para “democratizar” el sistema político, cuyas limitaciones estaban asociadas a la actuación de los partidos políticos, había que abrir espacios para la participación ciudadana y para el ejercicio de mecanismos de democracia participativa o directa. En torno a este sentido común coincidieron tanto algunas posiciones liberales y de izquierda (que comparten su desconfianza hacia la actuación del Estado y su apuesta por un mayor protagonismo de la sociedad civil), así como sentidos comunes antipolíticos.

Hacia finales del gobierno de Alberto Fujimori, a esto se sumó la noción de que una gran reforma para enfrentar los problemas de representación sería la descentralización, entendiendo por ella la constitución de gobiernos regionales electos, que se sumarían a los municipios. Esta reforma permitiría “acercar” la población a sus autoridades políticas, ya que la problemática municipal suele pecar de localista y la del Congreso nacional resulta

---

<sup>1</sup> Martín Tanaka es Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Actualmente es investigador asociado del Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Este trabajo contó con el apoyo de Sofía Vera, bachiller en sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y asistente de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos.

\* Informe elaborado por el Dr. Martín Tanaka, por encargo de PRODES/USAID.

muy lejana para el ciudadano; así, las instancias regionales permitirían acortar las distancias entre ambos. Una vez iniciado el proceso de descentralización, durante el gobierno de Alejandro Toledo, a éste se incorporaron un conjunto de mecanismos y espacios participativos, expresados principalmente en los Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL), en los Presupuestos Participativos, y en mecanismos de acceso a la información pública. Se partió implícitamente de la idea de que el involucramiento de la población y de la “sociedad civil” compensaría los límites de la actuación de los desacreditados actores políticos. Esta lógica participativa se expresó también en el impulso de nuevos espacios e instancias del sector público, como el Consejo Nacional de Trabajo, o el Consejo Nacional de Educación, entre otros. Esta apertura participativa se sumó a la existencia de mecanismos de democracia directa ya existentes, como las revocatorias de autoridades.

Paralelamente, se dieron también algunas reformas que buscaban avanzar hacia una mayor institucionalización del sistema de partidos, que se expresó en un cambio de las circunscripciones electorales en el Congreso (paso de un distrito nacional único a circunscripciones departamentales), la ley de partidos y la ley de barrera electoral, que buscaban principalmente combatir la fragmentación política y avanzar en la conformación de un sistema de partidos.

Pese al intenso proceso de reformas, los problemas de representación política persisten. Esto se debe a varios factores de diversa naturaleza; aquí nos ocuparemos de aquellos referidos al ámbito político-institucional. Aquí sostenemos que las reformas implementadas tuvieron un carácter parcial y contradictorio, de allí sus falencias. De un lado se buscó elevar las barreras de entrada a los actores políticos nacionales, para limitar la fragmentación política, pero no se hizo lo mismo con los actores regionales y locales, en donde ella campea, a niveles iguales o mayores que los registrados en la política nacional; al final, los partidos nacionales se vieron perjudicados frente a los regionales, y estos siguen viviendo en medio de una gran informalidad política. De otro lado, se impulsaron un conjunto de mecanismos participativos que no consideraron que los problemas de representación no sólo afectan a los actores políticos, sino también a los sociales; finalmente, el impulso de la lógica participativa no estuvo acompañado de un paralelo afán de fortalecimiento de la dimensión representativa en los espacios nacional, regional y local, ni de la institucionalidad estatal en esos ámbitos, con lo que terminaron funcionando de maneras paralelas y en contraposición. Esto se expresa, por ejemplo, en la relativa desatención de los mecanismos de elección y funcionamiento de los consejos regionales y municipales, que están llamados a cumplir funciones de concertación, planeamiento y control que la ley también les atribuye a los CCR y CCL.

Las reformas no respondieron, a nuestro juicio, a un diagnóstico claro y una mirada integral, y evidencian carecer de una comprensión sobre las relaciones entre la dimensión representativa de la democracia y la participativa o directa, de allí su carácter contradictorio. Si bien se suele decir que estas dimensiones no deben pensarse como contrapuestas, en la práctica suele ocurrir que los mecanismos participativos o directos en efecto no necesariamente ayudan a consolidar los representativos. ¿Por qué? La respuesta es que, si bien en sí mismos los mecanismos participativos no tienen por qué minar los representativos, la secuencia con la que son implementados cuenta.

En la teoría política democrática, encontramos estudios que sugieren la existencia de un itinerario virtuoso que empieza con un modelo de democracia basado en la competencia entre elites políticas, en donde la participación ciudadana se restringe al acto electoral para elegir representantes, concerniendo solamente a los adultos varones propietarios; que posteriormente se ampliará para incluir también a todos los ciudadanos adultos. Otro camino de ampliación involucra la participación ciudadana más allá de los

actos electorales para elegir representantes, hacia la participación en la toma de decisiones públicas. Tenemos así la apertura de espacios participativos para que puedan expresarse grupos de interés importantes y negociar directamente con el Estado (temática del neocorporativismo); más adelante, se produce una apertura que responde al desafío de nuevos y variados movimientos sociales, con demandas muy diversas y cambiantes, expresivas de la complejidad del mundo social, así como a la presencia cada vez más importante de Organismos No Gubernamentales (ONGs), y que dieron lugar al desarrollo de diversos mecanismos de transparencia, control, consulta, y posibilidades de participación ciudadana puntuales según demandas específicas mediante mecanismos de democracia directa. Algunos de estos nuevos movimientos sociales con el tiempo, llegaron a institucionalizarse y dieron lugar al surgimiento de nuevos partidos políticos.

Como decíamos más arriba, la secuencia con la que se dan las políticas de ampliación de formas de participación e involucramiento ciudadano es crucial para determinar sus efectos; en general, para que la ampliación de la participación electoral y la implementación de mecanismos de democracia directa, así como la apertura de mecanismos participativos no electorales efectivamente mejoren la representación, se requiere la existencia de un sistema de partidos, la existencia de actores plurales, representativos, con formas de competencia centripetas; se requiere además la existencia de una institucionalidad estatal bien afirmada, así como la existencia de organizaciones sociales también mínimamente representativas y expresivas de las diversas demandas e intereses. Cuando tenemos formas de democracia directa, elecciones para tomar decisiones de gobierno (o revocar autoridades), sin la existencia de un sistema de partidos representativo, se corre el riesgo de que ellas den lugar a formas autoritarias de ejercicio del poder o generen serios problemas de gobernabilidad<sup>2</sup>; de otro lado, cuando se implementan mecanismos participativos no electorales sin instituciones firmes, y sin organizaciones sociales representativas, se corre el riesgo de que estos devengan en espacios inoperantes o que sean copados por intereses particularistas<sup>3</sup>. En un escenario así, los problemas de representación se mantienen, los espacios participativos aparecen como arenas que compiten con las representativas, debilitándose mutuamente, se aleja más la posibilidad de relegitimar un sistema de partidos, y las demandas e intereses sociales tienden a expresarse por canales no institucionalizados.

En el caso peruano de los últimos años, si bien se ha dado la inclusión de formas de democracia directa electoral, solamente han sido utilizadas para revocar autoridades en ámbitos locales. Aquí tenemos una ilustración de cómo se instaura un mecanismo con requisitos que sólo pueden cumplirse en ámbitos de menor escala poblacional, no cumpliendo con su supuesto propósito; además muestra cómo, en contextos de fragmentación política, sin actores consolidados, sin un buen funcionamiento de la dimensión representativa, y sin una institucionalidad estatal que funcione en todo el territorio, termina siendo un espacio más al que se extiende la lucha faccional, y sigue caminos que pasan muchas veces por alto las normas vigentes. De otro lado, en cuanto a la implementación de diversas formas de participación no electoral, encontramos espacios de participación de un carácter vagamente corporativo, que buscan congregarse a los grupos de interés relevantes y personalidades representativas en torno a algunas políticas públicas, que, con limitaciones, han funcionado bien y cumplido con el propósito de recoger la opinión de sectores pertinentes y tomarlas en cuenta. También, con limitaciones, se avanza en implementar mecanismos de acceso a la información pública.

<sup>2</sup> Ver al respecto Lissidini, Alicia: “Democracia directa en latinoamérica: entre la participación y la delegación”. Ponencia presentada en el seminario “La democracia directa en América Latina”. Buenos Aires, marzo 2007.

<sup>3</sup> Ver por ejemplo de Martín Tanaka y Carlos Meléndez: “¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?” En: Patricia Zárate, ed., *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005 (p. 165-192).

Donde se han visto dificultades es en los mecanismos participativos asociados al proceso de descentralización, los CCR, CCL y el presupuesto participativo, y es aquí donde puede verse una no complementación entre lo participativo, lo representativo y lo institucional. De un lado, como veremos, se abren espacios participativos en un contexto de fragmentación política y social, y debilidad institucional: la consecuencia es que esos espacios son ocupados por los actores con mayor capacidad organizativa, gremios y ONGs con agendas mejor definidas, no necesariamente representativos, o expresión de los sectores excluidos. Así, se registra en quienes participan un sesgo urbano, concentración de actores de la provincia capital. También tenemos que la debilidad institucional hace que las instancias participativas y representativas se debiliten entre ellas: por ejemplo, un mal diseño hace que el funcionamiento de los CCR y CCL se superpongan con el de los consejos regionales y locales, con lo que los primeros terminan siendo poco relevantes; además, la elaboración participativa de los presupuestos se superpone relativamente tanto con los CCR y CCL, como con los consejos regionales y locales, y se da en un marco mal definido, en el cual su aplicación está en la práctica librado a la voluntad de la autoridad política, y congrega actores que pueden caer rápidamente en dinámicas particularistas. Finalmente, al no funcionar bien los mecanismos institucionales, la relación entre la autoridad política y los diversos intereses sociales suele darse por mecanismos paralelos no institucionales, que van desde diversas formas de *lobbyismo* hasta protestas callejeras.

¿Qué hacer frente a este panorama? ¿Cómo mejorar la representación política? ¿Qué tipo de reformas deberían proponerse? Como veíamos más arriba, estamos en un contexto en el cual se han implementado reformas participativas sin tener consolidadas instituciones representativas, ni una institucionalidad estatal, con lo cual las primeras entran en conflicto con las segundas. Además, las reformas han sido parciales y contradictorias. ¿Qué hacer entonces? Un elemento clave para avanzar en mejores niveles de representación política es, junto con la consolidación de mecanismos participativos y espacios para la sociedad civil, atacar los problemas que afectan el funcionamiento de la dimensión representativa de la democracia en los ámbitos regionales y locales. Si bien ha habido muchas reformas en la dimensión participativa, no se ha hecho un trabajo equivalente con el funcionamiento de la dimensión representativa: ¿cómo extender la lógica de la ley de partidos y la valla electoral a los espacios regionales y locales? ¿Cómo limitar, combatir la fragmentación política en esos espacios? ¿Cómo fortalecer las capacidades de representación, fiscalización y control de los consejos regionales y locales? Si bien no podemos esperar la consolidación de la dimensión representativa antes de implementar mecanismos participativos, sí podemos cuando menos hacer esfuerzos paralelos por fortalecer ambos mecanismos. El énfasis hasta el momento claramente ha privilegiado a unos y desatendido a otros.

Esto implicaría, entre otras cosas, ampliar la lógica que busca reducir la fragmentación política presente en el ámbito nacional también a los departamentos, elevando las barreras de entrada para la actuación de los movimientos regionales, intentando construir sistemas políticos regionales con actores capaces de rendir cuentas a la ciudadanía; hacer más coherente nuestro sistema electoral, promoviendo la extensión de la representación proporcional en los consejos regionales y locales, eliminando el “premio a la mayoría”; esto permitiría además fortalecer las capacidades de fiscalización y control de los actores políticos regionales. Consideramos que para mejorar en los niveles de representación política el camino es asumir que los Consejos Regionales, resultado de la competencia electoral, que tiene como protagonistas a los actores políticos regionales, son el centro de la representación, y solo de manera complementaria los mecanismos participativos. En este sentido, hay muchas reformas pendientes para mejorar tanto el funcionamiento de los Consejos, como para construir un sistema de partidos en el ámbito regional.

## 2. El modelo “clásico” de representación política y la importancia de las secuencias

Como sabemos, la idea de representación, tal como la conocemos actualmente, aparece estrechamente asociada a las democracias de masas que se constituyeron en los países europeos occidentales entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX. Lo que consideramos aquí como "modelo representativo clásico" constituyó la solución histórica al problema de la representación política de las masas populares dentro de los marcos del capitalismo, bajo el formato de regímenes democrático-liberales. Dicho modelo descansó sobre tres pilares básicos: los sistemas de partidos, el Estado de bienestar keynesiano, y la incorporación de los grupos de interés y los movimientos sociales. En otras palabras, sobre el principio de la competencia pluralista, de una institucionalidad estatal inclusiva, y una apertura participativa, respectivamente<sup>4</sup>.

Los partidos y sistemas de partidos constituyeron, como ha sido señalado por muchos autores, vehículos que sirvieron para procesar, dentro de los márgenes institucionales del sistema político, las demandas conflictivas de diversos grupos sociales movilizados. Los partidos nacieron como expresión de los diversos “clivajes” y conflictos sociales, sobre los cuales construyeron sus bases representativas y adquirieron sus perfiles distintivos<sup>5</sup>. Así, con la política de masas, los partidos resultaron la expresión política de los conflictos clasistas; de allí la desconfianza que tuvieron los pensadores liberales clásicos por el rol de los partidos, que aparecían levantando intereses particulares, y no buscando el “interés general” de la sociedad. Los partidos aparecían de este modo duramente enfrentados entre sí, expresando la agudeza de las contradicciones sociales. Es cierto que al inicio los sistemas de partidos competían en una arena política muy restringida, y constituían sistemas de partidos elitistas. Sin embargo, la participación electoral vía partidos se fue ampliando en dos direcciones: de un lado, mediante la ampliación del sufragio a todos los adultos y, del otro, mediante la incorporación de distintas opciones políticas, incluyendo las expresivas de las masas trabajadoras<sup>6</sup>. En medio de una historia ciertamente conflictiva y difícil (en ocasiones sangrienta, y con guerras mundiales en medio) la lógica de la competencia electoral y la necesidad de maximizar el número de votos poco a poco fue haciendo que los partidos ampliaran sus plataformas políticas, de modo de atraer más electores, y lentamente fueran convergiendo hacia el centro y en torno al mantenimiento del sistema de competencia electoral. Poco a poco, los partidos clasistas fueron deviniendo en atrapado (*catch all parties*), como los definiera Kirchheimer (1966)<sup>7</sup>. De este modo los partidos terminaron siendo los vehículos de representación política por excelencia de las democracias liberales.

Ciertamente un elemento importantísimo que permitió este desenlace fue la consolidación de los Estados de Bienestar, especialmente después de la segunda post-guerra. Con estos tenemos la consolidación de una institucionalidad inclusiva, que ayudó a legitimar la competencia inter partidaria. La existencia de recursos distribuibles permitió que los términos de competencia política no fueran un juego de suma cero, sino un juego de suma positiva, lo que morigeró sustancialmente los conflictos sociales. La grave polarización política de las

<sup>4</sup> Sobre el punto ver Tanaka, Martín, *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1998.

<sup>5</sup> Ver entre muchos otros Lipset, Seymour Martin, y Stein Rokkan: "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments" (1967). En: Peter Mair, ed., *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

<sup>6</sup> Ver por ejemplo Dahl, Robert: *Poliarchy. Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971.

<sup>7</sup> Ver al respecto Kirchheimer, Otto: "The transformation of the Western European party systems". En: LaPalombara, Joseph, y Myron Weiner, eds.: *Political parties and political development*. New Jersey, Princeton University Press, 1966.

primeras décadas del siglo XX se resolvió en gran medida con las posibilidades integradoras y distributivas a las que dieron lugar las políticas keynesianas; la elevación de los niveles de vida, la posibilidad de los Estados de integrar a las masas a la ciudadanía en sus diversas dimensiones es lo que permitió a los sistemas de partidos y al conjunto del sistema político construir su legitimidad, construir finalmente la imagen de la representación de los diversos intereses sociales<sup>8</sup>.

Pero incluso una dinámica representativa como la descrita resulta incompleta en tanto los partidos, situados en una lógica electoral, a la larga tienden a privilegiar las demandas del votante medio, y a desatender relativamente las demandas de sectores específicos importantes. Estos sectores, si bien pueden no ser mayoritarios, sí son fundamentales para el funcionamiento del sistema político, debido al lugar estratégico que ocupan en la sociedad: se trata de los grupos de interés. La tensión entre intereses estratégicos sectoriales y la estabilidad del sistema en su conjunto se resolvió por medio del establecimiento de pactos corporativos entre el Estado y estos grupos; la institucionalización de los grupos de interés, de espacios de consulta, participación y coordinación de políticas, básicamente representando a los empresarios y trabajadores industriales<sup>9</sup>.

Con los años, la institucionalidad política y la lógica de representación asentada tanto sobre los sistemas de partidos como sobre los arreglos corporativos en el contexto de los Estados de Bienestar empezaron también a erosionarse, como resultado de la creciente complejidad social. Aparecen nuevos grupos y demandas, que como tales no encuentran cabida dentro de la lógica del sistema de partidos, y que por su naturaleza se encuentran también lejos de ser expresados por los grupos de interés tradicionales. Surgen así los llamados "nuevos movimientos sociales", expresivos de nuevas demandas e intereses, no adscritos a la estructura básica de clases, muchas veces efímeros y cambiantes, pero no por ello menos importantes. La dinámica representativa "clásica" se amplió finalmente dando cabida, con variables niveles de integración e institucionalización a dichos movimientos, con demandas no expresables dentro de la lógica de la sociedad industrial tal como había sido entendida hasta ese momento. Estos movimientos levantaron la importancia de nuevos intereses que requerían nuevas formas de organización y expresión<sup>10</sup>. Finalmente, habría que señalar que una última ampliación de la arena democrática ocurre con una nueva ampliación de la arena electoral, que pasa de comprender solamente la elección de representantes, a abarcar también la consulta de diversas decisiones gubernamentales a través de referéndums y otros mecanismos<sup>11</sup>.

El camino reseñado muestra de qué manera pudieron conjugarse las instituciones de la democracia representativa con diversos mecanismos de democracia participativa y directa, dándose una complementación virtuosa, en donde ambos se fortalecen mutuamente<sup>12</sup>. Esta complementación puede generar un equívoco: el pensar que las

<sup>8</sup> Ver al respecto Offe, Claus: "Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State". En: *Contradictions of the Welfare State*. MIT Press, 1984.

<sup>9</sup> A esto se refiere la literatura sobre el neocorporativismo. Ver al respecto los diversos trabajos de Philippe Schmitter en Ocampo, Rigoberto, comp., *Teoría del Neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992.

<sup>10</sup> Ver al respecto, entre muchos otros, Benedicto, Jorge, y Fernando Reinares, eds., *Las transformaciones de lo político*. Madrid, Alianza ed., 1992; y Dalton, Russell, y Manfred Kuechler, comps., *Los nuevos movimientos sociales. Un reto al orden político* (1990). Valencia, Edicions Alfons el Magnanim – IVEA, 1992.

<sup>11</sup> Ver al respecto Scarrow, Susan: "Direct Democracy and Institutional Change. A Comparative Investigation". En: *Comparative Political Studies*, vol. 34, n° 6, agosto 2001, p. 651-665; y LeDuc, Lawrence: "Direct Democracy in Practice". Ponencia presentada en el seminario "La democracia directa en América Latina". Buenos Aires, marzo 2007.

<sup>12</sup> Sobre la fundamentación de los planteamientos de la democracia participativa, ver Tanaka, Martín: "El agotamiento de la democracia participativa y el argumento de la complejidad (elementos para una refundamentación)". En: *Debates en Sociología* n° 23-24. Lima, PUCP, 1998-1999 (p. 55-76).

instituciones representativas son fácilmente compatibles con las participativas. En realidad, se suele pasar por alto que este proceso fue muy largo y tortuoso, y que se dio en una *secuencia* que hizo compatibles principios en realidad en tensión. La ampliación y apertura democrática y participativa ocurrió después o paralelamente a la consolidación de la competencia interpartidaria y de una institucionalidad estatal inclusiva. El tema del desarrollo de una secuencia adecuada está presente implícitamente en el análisis ya citado de Dahl (1971), y está presente en el análisis de otros autores, como Marshall (1950)<sup>13</sup>, cuando describe una secuencia en el proceso de ampliación de la ciudadanía, que va de los derechos cívicos a los políticos y finalmente a los sociales. Recientemente, dentro de la ciencia política, la teoría de la “dependencia de la senda” (*path dependence*) ha vuelto a poner en el centro de las preocupaciones los legados, favorables y desfavorables, que deja el establecimiento o no de ciertos patrones y prácticas institucionales sobre los actores políticos<sup>14</sup>. En cuanto al estudio de la realidad latinoamericana, este tipo de análisis también ha sido aplicado para estudiar la importancia de las secuencias para la estabilización de los sistemas de partidos, donde resulta crucial no sólo la antigüedad de los mismos, sino el momento específico en el que surgieron, siendo clave el momento de incorporación de las masas a la arena política<sup>15</sup>; hay también estudios sobre los procesos de descentralización, en los que se resalta la secuencia específica de reformas fiscales, administrativas y políticas, y cómo ellas afectan el balance de poderes entre los distintos niveles de gobierno en distintos países<sup>16</sup>.

Este tipo de análisis puede extenderse provechosamente al análisis de los actuales problemas de representación del régimen político peruano. En efecto, lo que encontramos es que las reformas participativas y descentralistas se dieron inmediatamente después del periodo autoritario del presidente Alberto Fujimori, caracterizado por un manejo del poder ampliamente centralizado y arbitrario, que debilitó la institucionalidad estatal, que consagró un sentido común antipolítico y antipartido, desconfiado de las instituciones representativas, y que recurrió a amplias redes clientelísticas y de corrupción para legitimar su poder<sup>17</sup>. Las reformas participativas, descentralistas y democratizadoras implementadas durante los gobiernos de los presidentes Paniagua y Toledo se entienden como una saludable reacción a los excesos autoritarios y centralistas del gobierno precedente; sin embargo, esta apertura recibió un legado de debilidad de los partidos, precariedad del aparato estatal, debilitamiento de la organización social, con lo cual se complicó su funcionamiento. A esto hay que sumar el hecho de que las reformas participativas no fueron acompañadas propiamente por reformas tendientes a fortalecer también las instancias representativas: en todo caso, el panorama general estuvo signado, a mi juicio, por reformas parciales, no integrales, y relativamente incoherentes. Esto hizo que, si bien

<sup>13</sup> Marshall, T. H. : *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press, 1950.

<sup>14</sup> Ver al respecto, entre muchos otros, Thelen, Kathleen: “Historical Institutionalism in Comparative Politics”. En: *Annual Review of Political Science*, 1999, 2, p. 369-404; Levi, Margaret: “An Analytic Narrative Approach to Puzzles and Problems”. Paper, April 2003; Mahoney, James: “Path Dependence in Historical Sociology”. En: *Theory and Society*, 29, 2000, p. 507-548; y Alexander, Gerard: “Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation”. En: *Journal of Theoretical Politics*, 13,3, 2001, p. 249-70.

<sup>15</sup> Ver Mainwaring, Scott, y Edurne Zoco: “Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition. Electoral Volatility in Old and New Democracies”. En: *Party Politics*, vol. 13, n° 2, 2007, p. 155-178.

<sup>16</sup> Falleti, Tulia: “A sequential Theory of Decentralization and Its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective”. Working Paper n° 314, Helen Kellogg Institute for International Studies, julio 2004.

<sup>17</sup> Ver al respecto Murakami, Yusuke: *Peru en la era del chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2007; Kenney, Charles, *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004; y Cotler, Julio, y Romeo Grompone, *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2000, entre otros.

en términos generales los mecanismos participativos no son necesariamente contradictorios con los representativos, en tanto la implantación de los primeros ocurrió precisamente en un momento de debilidad extrema de las instituciones públicas y representativas, las reformas no dieron los frutos esperados<sup>18</sup>.

Como puede verse, la comprensión de la manera en que se han relacionado los aspectos representativos y participativos de la democracia en el Perú es clave no solamente para entender su dinámica, alcances y límites, y de qué manera esto afecta su legitimidad ante la ciudadanía; además, esto nos permite pensar en qué tipo de reformas deberían implementarse para lograr una adecuada complementación entre estos aspectos, que se traduzcan en una mejor relación entre el Estado y la ciudadanía. Sobre este tema volveremos en la parte final de este documento.

A continuación veamos brevemente qué reformas se implementaron, y evaluemos rápidamente sus resultados.

### 3. Reformas participativas

#### 3.1. Las revocatorias

Empecemos viendo mecanismos participativos que amplían la participación electoral más allá de la elección de representantes, a la toma de diversas decisiones vinculantes, como los procesos de revocatoria.

Los mecanismos de democracia directa se establecen en la legislación peruana a través de la Constitución de 1993<sup>19</sup> y a través de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley N° 26300, promulgada en 1994. Se considera como un derecho de todo ciudadano iniciar procesos de revocatoria y remoción de autoridades, tener iniciativa legal, iniciativa de reforma constitucional, de referéndum, de consulta popular, y de demanda de rendición de cuentas. De todas ellas, la revocatoria ha sido el mecanismo de control de la gestión pública que más se ha utilizado, aún incluso en el último quinquenio, en el cual se instauraron otros nuevos mecanismos de participación ciudadana<sup>20</sup>.

En 2004 se realizaron consultas populares en 187 distritos y una provincia, sometiendo al voto la destitución de 187 alcaldes y 691 regidores<sup>21</sup>. Para poder solicitar una consulta de revocatoria, la legislación establece que se debe recolectar el 25% de las firmas del padrón electoral de la localidad. Para que la revocatoria se apruebe, los resultados de la consulta popular deben alcanzar el 50% más uno de los votos válidos, y sólo procede si el ausentismo no ha sido mayor que el 50% del padrón electoral<sup>22</sup>. La ley también establece

---

<sup>18</sup> Un razonamiento sobre los efectos inesperados de políticas de descentralización en desmedro de las instituciones representativas puede verse en Penfold, Michael, "El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada". En: José Vicente Carrasquero, Thais Maingon y Friedrich Welsch, eds. *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas, REDPOL, 2001; y Lalander, Rickard, *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Charismo*. University of Helsinki, 2004.

<sup>19</sup> Artículos 2° inc. 17 y 31°

<sup>20</sup> PRODES. Aportes al Debate en Temas de Descentralización N° 2. Ley de Participación y Control Ciudadano. Lima, julio 2004.

<sup>21</sup> ONPE. [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)

<sup>22</sup> Ley 28421, publicada el 17 de diciembre, que modifica la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano, reduciendo el porcentaje de votos requeridos para la revocatoria, del 50%+1 de los votos del padrón electoral, al 50%+1 de votos válidos.

que los pedidos de revocatoria no se puedan presentar ni en el primer año de ejercicio de la autoridad ni en el último, y que, una vez removida la autoridad de su cargo, el puesto sea asumido por quien alcanzó el lugar siguiente en la misma lista.

La revocatoria ha generado un debate en los últimos años. Se han encontrado una serie de problemas que aparecen en momentos distintos de la evolución del proceso; primero, la posibilidad de iniciar una revocatoria y que esta tenga éxito; segundo, las razones que motivan los procesos de revocatoria y tercero, las consecuencias del proceso de revocatoria. El primero tiene que ver con la accesibilidad del derecho a la revocatoria y sus costos. La revocatoria es un proceso relativamente fácil de llevar adelante en localidades pequeñas donde resulta más sencillo alcanzar los porcentajes de firmas y votos que requiere la ley. Pero en localidades grandes es casi imposible de poner en práctica, pues son altos los costos de recolección de firmas, y luego es muy baja la probabilidad de conseguir el apoyo de más del 50% de los votantes<sup>23</sup>. Es por ello que, en localidades con poca población, la revocatoria es una modalidad muy atractiva, y hasta hace poco tiempo ha sido más popular que otros tipos de mecanismos de control, que son menos desgastantes y más preventivos que la revocatoria de autoridades. La pregunta aquí es si el camino que debe seguirse en el futuro es hacer más fácil la revocatoria en estas y otras instancias, rebajando los requisitos necesarios, o por el contrario combatir los motivos de descontento que dan lugar a las revocatorias, fortaleciendo los mecanismos e instancias representativas. Diversas organizaciones no gubernamentales y centros de investigación que hacen seguimiento al proceso de descentralización han propuesto hacer más fáciles las revocatorias, a través de la disminución de los porcentajes de firmas y votos requeridos<sup>24</sup>.

¿Este es el camino? Puede observarse que el aumento de procesos de revocatoria ha coincidido con el crecimiento del número de conflictos sociales entre las autoridades y la población<sup>25</sup>, de modo que facilitar la censura de las autoridades no asegura la solución a los problemas de representación, y más bien, en algunos casos, puede acentuar la lucha faccional, la debilidad de los actores políticos y la inestabilidad de la institucionalidad política. En localidades donde la competencia política por puestos de representación es muy enconada, en donde encontramos una multiplicidad de actores políticos con apoyos sociales muy volubles, los procesos de revocatoria son la extensión de estas rivalidades<sup>26</sup>. Dado que las autoridades se eligen con porcentajes muy bajos de votación, y cuentan con escasa legitimidad social entre la población, las acusaciones por corrupción o malversación de fondos son muy corrientes. Así pues, los procesos de revocatoria terminan siendo la exacerbación, antes que la solución, de problemas de disputas facciosas y personales por el acceso a puestos de representación que desbordan la competencia partidaria y no encuentran otros mecanismos de expresión. Todo esto muestra claramente por qué facilitar los procesos de revocatoria, por sí solo, agravaría, no solucionaría los problemas de legitimidad política.

Frente al problema de la falta de legitimidad de las autoridades políticas, algunos han propuesto insertar un proceso de segunda vuelta en las elecciones regionales y locales, de modo que el candidato ganador tenga que superar dos filtros electorales y sea electo con un apoyo electoral mayoritario. Estamos aquí ante un caso en el que se ataca equivocadamente los síntomas, no las causas de los problemas. Implantar el sistema

<sup>23</sup> PRODES Elena Conterno (coordinadora), Sandra Doig y Flor Blanco. Proceso de Descentralización 2005 – abril 2006. Balance y procesos. Lima, mayo 2006.

<sup>24</sup> PRODES Elena Conterno (Coordinadora), Sandra Doig y Flor Blanco. Proceso de Descentralización 2004: Balance y recomendaciones para una agenda pendiente. Lima, marzo 2005.

<sup>25</sup> Defensoría del Pueblo. Reportes sobre Conflicto Sociales.

<sup>26</sup> Sobre el punto ver Remy, María Isabel. “Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política”. En: Vich, Víctor (ed.) El estado está de vuelta. Lima, IEP: 2005.

enfrenta un problema de viabilidad; dado el número de gobiernos regionales y locales en los que tendría que hacerse, hay un importante problema de costos. Pero lo más importante es que la segunda vuelta podría estimular, no reducir la fragmentación política: en tanto se necesitan aún menos votos para entrar en segunda vuelta, el ganador puede ser un candidato que obtuvo en primera vuelta aún menos votos que los que se registran actualmente. Y ganar con más del 50% en segunda vuelta es consecuencia no de un respaldo electoral sólido, si no de un artificio del sistema electoral. De lo que se trataría, por el contrario, es de incentivar la formación de alianzas en los consejos regionales y municipales, para lo cual el premio a la mayoría es un obstáculo. La cuestión pues es atacar no los síntomas, sino la enfermedad de fondo: ¿por qué el ejercicio del poder local está tan desprestigiado? A mi juicio, esto tiene que ver con la composición de los consejos, que crean mayorías artificiales y desincentivan conductas cooperativas, la búsqueda de acuerdos.

Finalmente, una vez revocada una autoridad indeseable, surge un tercer problema: que nada asegura que el reemplazante del alcalde o presidente regional o regidor o consejero tenga mayor legitimidad política que el revocado. Dado el contexto de fragmentación y faccionalismo local, la revocatoria puede terminar expresando no tanto el descontento de la población, sino los conflictos internos dentro de los consejos regionales o locales. Por ello, una recomendación sería que, de darse una revocatoria, debería caer el consejo en su conjunto, para dar paso a nuevas elecciones, donde se renueva íntegramente la representación; algo paralelo al mecanismo de cierre de congreso y convocatoria a nuevas elecciones en las democracias parlamentarias, que busca expresar nuevas correlaciones políticas. Además, esto ayudaría a limitar las disputas faccionales al interior de los consejos. Esto se justifica porque el objetivo es fortalecer las organizaciones políticas regionales y locales, la identidad de las listas que se presentan a las elecciones, que deben actuar como tales, y no con lógicas personalistas; y porque la revocatoria debe expresar la iniciativa ciudadana, y no la lucha faccional.

En suma, concluimos que las revocatorias deben pensarse como último recurso, no como solución habitual, a los problemas de legitimidad política. Ahora bien, junto a las revocatorias, mecanismo de democracia directa, las reformas participativas han establecido también mecanismos de participación de la sociedad civil en instancias de gobierno; es decir, la participación no solamente se amplía en la arena electoral, sino en la toma de decisiones cotidianas. Esto se expresa en la creación de los Consejos de Coordinación Regional y Local. En tanto ambos presentan problemáticas similares, analizaremos los primeros.

## 3.2. Los Consejos de Coordinación Regional

Los Consejos de Coordinación Regional son instancias del gobierno regional que buscan constituirse en un espacio de concertación permanente entre autoridades y sociedad civil. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>27</sup> establece que los CCR sean organismos dentro de la estructura de gobierno y se encarguen de emitir opiniones consultivas y no vinculantes sobre las principales herramientas de gestión regional, como son el Presupuesto Participativo Anual y el Plan de Desarrollo Concertado. Se espera así provocar la cercanía entre sociedad civil y autoridades, y corregir las deficiencias o malos manejos en los que las autoridades puedan incurrir, y al mismo tiempo, alimentar la legitimidad de las decisiones públicas. Con este ánimo, los CCR están compuestos por el presidente del gobierno regional, los consejeros regionales, los alcaldes provinciales y los representantes de la sociedad civil. Estos últimos son elegidos por los delegados inscritos en el Registro de Organizaciones Sociales, al cual se accede comprobando tres años de

<sup>27</sup> Ley 27867 artículos 11°B. Otras leyes que norman el CCR, Ley 27902, y Ley 28013.

actividad institucional y contando con la personería jurídica correspondiente. Se establece que los gobiernos regionales emiten reglamentos de elecciones de representantes al CCR, designando un comité electoral, y señalando la fecha de los comicios y de la instalación del CCR, que no deberá superar los 70 primeros días del año correspondiente a la renovación de cargos<sup>28</sup>.

Los representantes electos de la sociedad civil conforman el CCR por un periodo de dos años, y su número equivale al 40% del total de integrantes del CCR. Así pues, por ejemplo, en un departamento con 6 autoridades en el CCR, entre alcaldes provinciales y el presidente regional, se eligen 4 representantes de la sociedad civil, obteniendo las proporciones que la ley establece. Para que el CCR funcione, se establece que los integrantes sesionen al menos dos veces al año, para lo cual se requiere que el Presidente del Gobierno Regional, quien preside la asamblea, convoque a las reuniones. En los niveles menores de gobierno local, se establecen entidades equivalentes, los Consejos de Coordinación Local, que funcionan bajo principios similares a los CCR.

Los CCR y CCL no han adquirido la relevancia que se esperaba que tendrían. Luego de cuatro años de establecida la obligatoriedad para los municipios y gobiernos regionales de instalar los CCR y CCL, estos no parecen tener mayor repercusión política. Hasta el momento, en la mayoría de los gobiernos regionales, los CCR se han instalado, pero muchos no han llegado a reunirse; y en el caso de los CCR del periodo anterior (2005-2007), sólo una minoría llegó a sesionar el número de veces exigido por ley<sup>29</sup>. Se observa que los CCR y CCL lucen irrelevantes para los actores políticos y sociales que son llamados a participar en ellos; otras instancias de participación, como por ejemplo el presupuesto participativo, prácticamente no tienen barreras de entrada, y deciden de manera muy directa sobre recursos concretos. Dada la precariedad organizativa de las agrupaciones sociales, no existen motivaciones evidentes que justifiquen la inversión de tiempo y recursos humanos en procesos de concertación con resultados inciertos. En consecuencia, el peso representativo de los CCR suele restringirse a los espacios urbanos y a las organizaciones más fuertes y estables, dispuestas a involucrarse en este tipo de tareas<sup>30</sup>. En la situación actual, los CCR corren el riesgo de caer en dinámicas de concertación de corto alcance social, y de ser ocupados por intereses particularistas, de un conjunto pequeño de organizaciones sociales privilegiadas. Sumado a esto, un elemento que afecta el posicionamiento de los CCR como legítimas instancias de concertación regional es la débil representatividad de las organizaciones sociales que forman parte de él. Los representantes de estas organizaciones pocas veces responden por sus acciones ante los miembros de sus asociaciones o llevan al CCR posturas debatidas y respaldadas por sus representados.

¿Qué hacer con los CCR y CCL? En el debate actual, encontramos que, primero, se propone reducir las barreras para elegirse como “representante de la sociedad civil”, eliminando los requisitos de tres años de actividad organizacional y de tenencia de una personería jurídica<sup>31</sup>. De este modo, se piensa, se combatiría el sesgo urbano y poco representativo de los CCR y CCL, y se permitiría la inclusión de organizaciones sociales representantes de sectores más vulnerables y generalmente marginadas de estos procesos. Segundo, se propone ampliar la capacidad de acción y decisión de los CCR y CCL. Para ello

<sup>28</sup> Según la Ley 27867 que fija plazos para la instalación del CCR. La última renovación de CCR se ha dado a inicios de este año, 2007.

<sup>29</sup> Propuesta Ciudadana. Vigilancia del Proceso de Descentralización. Reporte Nacional N 12. Lima, enero – abril, 2007.

<sup>30</sup> PRODES Elena Conterno (Coordinadora), Sandra Doig y Flor Blanco. Proceso de Descentralización 2005 – abril 2006. Balance y procesos. Lima, mayo 2006.

<sup>31</sup> Colectivo interinstitucional del presupuesto participativo. *Presupuesto Participativo: Agenda pendiente. Balance, lecciones aprendidas y recomendaciones*. Lima, enero 2007.

se plantea aumentar el mínimo de reuniones anuales que son requeridas por ley, y permitir que las decisiones que se tomen en estos espacios sean vinculantes para el gobierno local o regional<sup>32</sup>. Tercero, dado que los representantes de la sociedad civil que forman parte de los CCR y CCL suelen tener relaciones poco estrechas con los grupos que los eligieron, se propone la instalación de mecanismos de comunicación y rendición de cuentas. Finalmente, con el mismo ánimo de recuperar la significancia de los CCR, se propone aumentar el porcentaje de participación de la sociedad civil en los CCR y CCL al 50%; otros proponen eliminar la participación de los alcaldes de niveles menores de gobierno, trasladando la concertación intergubernamental a otros espacios, para simplificar y precisar la concertación Estado – sociedad civil en el CCR.

¿Es este el camino de solución? ¿Persistir en fortalecer esta institución participativa? No necesariamente. El problema de fondo es que los CCR y CCL tienen funciones que compiten y se superponen con las de las autoridades electas y con otros espacios participativos, como el de los presupuestos participativos, que veremos más adelante. Es por esta razón que han devenido en poco trascendentes. Así, de un lado, los representantes de la sociedad civil que forman parte de los CCR están encargados de coordinar el proceso de presupuesto participativo, pero al mismo tiempo tienen el derecho de participar en el presupuesto participativo como cualquier otra organización<sup>33</sup>. Se genera entonces una suerte de competencia entre instancias de participación que puede repercutir negativamente en la consolidación de alguna de estas. De otro lado, las funciones de los CCR pueden superponerse con las tareas que deberían cubrir los Consejos Regionales<sup>34</sup>, a quienes se les atribuye la aprobación final del Presupuesto Regional Participativo y del Plan Regional de Desarrollo Concertado, así como la fiscalización de las acciones de gobierno. Surge una lógica tensión entre los representantes electos por el voto popular (los consejeros) y los representantes de la sociedad civil, de una legitimidad también cuestionada. El resultado de esto es que los CCR no han logrado consolidarse, en medio de esta indefinición.

Finalmente, existe otro problema con la conformación de los CCR, referido a su tamaño. En tanto los representantes de la sociedad civil son un porcentaje del número de alcaldes provinciales representados, y este número a su vez depende del número de provincias, tenemos que el tamaño del CCR no guarda ninguna relación con la densidad poblacional. En algunos departamentos, el número de representantes de la sociedad civil es tan pequeño que no es realista esperar que ellos puedan “complementar” de manera eficaz demandas e intereses sociales no expresados en los consejos regionales, mientras que en otros hay un número muy alto, que nada tiene que ver con la densidad poblacional o de organizaciones existentes en el departamento.

---

<sup>32</sup> Op. Cit.

<sup>33</sup> Op. Cit.

<sup>34</sup> Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867. Artículo 13-24.

**Cuadro N° 1**  
**Número de integrantes de CCR por departamento:**  
**autoridades y representantes de la sociedad civil.**

<b>Departamento</b>	<b>Autoridades</b>	<b>Sociedad Civil</b>	<b>Total</b>
Madre de Dios	4	3	7
Moquegua	4	3	7
Pasco	4	3	7
Tumbes	4	3	7
Tacna	5	3	8
Ucayali	5	3	8
Ica	6	4	10
Amazonas	8	5	13
Apurímac	8	5	13
Callao	8	5	13
Lambayeque	8	5	13
Loreto	8	5	13
Huancavelica	8	5	13
Piura	8	5	13
Arequipa	9	6	15
Junín	10	7	17
Lima	10	7	17
San Martín	11	7	18
Ayacucho	12	8	20
Huánuco	12	8	20
La Libertad	13	8	21
Cajamarca	14	9	23
Cusco	14	9	23
Puno	14	9	23
Ancash	21	14	35

Elaboración propia.

Como veremos más adelante, aquí planteo que los problemas de representación política no se resolverán necesariamente ampliando la dinámica y las funciones de los CCR, sino definiendo bien sus competencias frente a los Presupuestos Participativos y los Consejos Regionales, de modo que sean complementarias, y no compitan entre sí. Para terminar, debemos además tener claro que una instancia de concertación de desarrollo jamás logrará concitar más atención que una en la que se define el destino inmediato de los recursos, como los presupuestos participativos.

### 3.3. Presupuestos Participativos

Los presupuestos participativos son otra de las principales instancias de participación que las reformas de descentralización instauraron en el año 2002. Al contrario de los CCR y CCL, los Presupuestos Participativos (PP) han tenido mucho mejor respuesta por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Mientras que los CCR y CCL en muchas ocasiones no han cumplido con las cuotas mínimas de reuniones anuales y han sido poco incentivadas por parte de las autoridades locales, los PP han captado más interés tanto de las autoridades como de sectores de la población. Para las primeras, los PP sirven como mecanismo de legitimación y mecanismo de distribución que puede aliviar presiones inmediatas; para los segundos, los PP constituyen un mecanismo para acceder a recursos.

La Ley de Bases de la Descentralización<sup>35</sup> establece que los gobiernos subnacionales incorporen a los presupuestos participativos como instrumentos de gestión pública. Cada gobierno regional debe decidir qué monto someterá al presupuesto participativo, pero como norma general el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto participativo establece que este monto será el resultante de la sustracción de las obligaciones fijas y de los gastos ineludibles, como el gasto corriente y la atención de proyectos en ejecución<sup>36</sup>, al techo presupuestal de cada gobierno regional. La Ley Marco del Presupuesto Participativo<sup>37</sup> y su reglamento señalan que los gobiernos regionales y locales están encargados de convocar a las organizaciones sociales a participar del presupuesto y que ellos deben disponer las medidas para identificar y acreditar a los agentes participantes. Además, el MEF publica instructivos anuales que rigen el proceso de presupuesto participativo. Por otro lado, se define que los CCR y CCL se deben encargar de coordinar la programación del presupuesto participativo, con el apoyo del equipo técnico conformado en el gobierno regional o local.

Algunos de los problemas que aquejan a los presupuestos participativos son la escasa representatividad y la débil capacidad de propuesta de las organizaciones sociales que asisten. En cuanto a lo primero tenemos que la debilidad de la organización social hace que la participación y la representación ciudadana no necesariamente solucionen, sino reproduzca los límites de la representación política. Así, suele encontrarse que quienes están presentes son las organizaciones con mayor capacidad de acción colectiva, y no necesariamente los representantes de los sectores más vulnerables y excluidos. Esto afecta la representatividad del espacio y, por lo tanto, le quita peso a las decisiones que son tomadas allí, que puede asumir formas de repartición de rentas entre distintos grupos de interés. En segundo lugar, durante la implementación del presupuesto participativo se observa que muy pocas organizaciones sociales cuentan con las herramientas técnicas necesarias para proponer y defender sus proyectos de inversión. Así, la mayoría de las organizaciones sociales que intervienen en el presupuesto participativo pueden verse decepcionadas con los resultados del proceso. Finalmente, existe también un relativamente amplio espacio para que la autoridad defina discrecionalmente qué porcentaje del presupuesto general se somete al proceso participativo.

¿Qué soluciones se plantean para mejorar el funcionamiento de los PP? Primero, se propone ampliar el radio de convocatoria de los presupuestos participativos, extendiéndolo a las organizaciones rurales, a las organizaciones sociales menos consolidadas, y del otro extremo, a las grandes empresas o gremios empresariales, y hasta a los partidos políticos. Segundo, se propone establecer un porcentaje fijo del presupuesto regional que sea

<sup>35</sup> Capítulo IV de Participación Ciudadana, artículo 17° numeral 17.1° y 17.2°

<sup>36</sup> Reglamento de Ley Marco del Presupuesto Participativo, artículo 7.

<sup>37</sup> Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056. Otras normas, el reglamento de ley D. S. N° 171-2003-EF, y los Instructivos anuales del MEF.

sometido al presupuesto participativo, además de aumentarlo añadiéndole algunos rubros de gastos corrientes<sup>38</sup>, y de asegurar legalmente que los acuerdos allí tomados no sean modificables por otras instancias del gobierno, como viene sucediendo en los Consejos Regionales. Tercero, en la línea de fortalecer a los presupuestos participativos, se propone mejorar la capacitación de las organizaciones sociales en el manejo de las herramientas metodológicas, de modo que vean plasmadas efectivamente sus propuestas de inversión pública. Asimismo, para facilitar el trabajo de las organizaciones, se plantea simplificar y adaptar los instructivos anuales del MEF a la realidad de las organizaciones sociales de los departamentos. Finalmente, ante la inestabilidad que significa estar sometidos a constantes modificaciones en las reglas del proceso participativo se espera que se establezca un instructivo definitivo y permanente del MEF.

Nuevamente, ¿es ésta la dirección correcta? ¿Darle más amplitud y fortaleza a los PP? No necesariamente. En primer lugar, convertir los PP en el espacio principal de decisión respecto al uso de los recursos colisiona directamente con las competencias de los Consejos Regionales; tanto así, que se llega al absurdo de proponer que también los partidos políticos participen del PP, cuando ellos son los que presentan candidatos a las elecciones de consejos regionales. Segundo, imponer límites estrictos en la asignación de recursos aprobados participativamente, en contextos de fragmentación social y debilidad de las organizaciones, puede llevar también a la fragmentación del presupuesto.

¿En qué medida los PP pueden ayudar a solucionar los problemas de representación? Nuevamente, en la medida en que legitimen los espacios representativos, no los debiliten. Considero que la asignación presupuestal debe debatirse preferentemente en los Consejos Regionales, en tanto allí están representadas las diversas fuerzas políticas que compitieron en las elecciones, y que, sobre la base de las propuestas que presentaron, expresan las preferencias de los electores. En la medida en que la representación mediante elecciones tiene límites, es importante complementarla con el mecanismo participativo, pero siendo conscientes que, casi inevitablemente, en éste tendrán mayor presencia los actores con mayor capacidad de acción colectiva; de modo que debería pensarse que el PP en realidad es útil para atender reclamos particulares importantes, y para abrir espacios complementarios para aquellos actores que no lograron ingresar ni pueden expresarse en los Consejos Regionales, que también tienen una serie de limitaciones, como veremos a continuación.

## 4. Los Consejos Regionales

Los Consejos Regionales (CR) son la pieza clave del funcionamiento de la dinámica representativa en los ámbitos subnacionales, y sin embargo no han tenido la atención que merecen. En medio de las reformas descentralistas, el énfasis ha estado claramente en crear y consolidar espacios participativos paralelos, antes que fortalecer la instancia que supuestamente la participación *complementa*, no *sustituye*. Si la pregunta de fondo de este trabajo es de qué manera la participación ciudadana puede fortalecer el sistema representativo, el centro del análisis debiera girar en torno a cuáles serían los límites del sistema representativo y, luego, en qué medida la participación ciudadana podría resolverlos (o no).

---

<sup>38</sup> Colectivo interinstitucional del presupuesto participativo. *Presupuesto Participativo: Agenda pendiente. Balance, lecciones aprendidas y recomendaciones*. Lima, enero 2007.

Los CR son el núcleo del funcionamiento del sistema de representación política regional. En ellos recaen, según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>39</sup>, las funciones de fiscalización y producción normativa de los Gobiernos Regionales. Un sistema democrático depende de su capacidad institucional de control horizontal; principalmente del equilibrio de poderes entre el ente ejecutor, en este caso la Presidencia Regional, y el ente fiscalizador y normativo, en este caso el Consejo Regional. En tanto órganos normativos y fiscalizadores, los Consejos Regionales tienen las atribuciones de aprobar, modificar, y derogar normas; de aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado, el Presupuesto Participativo, y los Estados Financieros; de autorizar operaciones de crédito, de compras, o de transferencias de bienes del Gobierno Regional; así como de fiscalizar la gestión y conducta pública de los funcionarios; entre otras tareas. Sin embargo, el funcionamiento de estas instancias primordiales para la representación de la población, adolece de una serie de problemas.

Un problema que recientemente se ha intentado subsanar con una reforma en el diseño institucional de los Consejos Regionales, es el de la separación de poderes. A partir de la modificación de la Ley de Gobiernos Regionales dada en enero del 2007<sup>40</sup>, el Consejo Regional es ahora presidido por un Consejero Delegado que los consejeros elijen por mayoría simple cada año. Anteriormente, los Consejos Regionales eran presididos por el Presidente Regional. El objetivo de esta modificación es favorecer el cumplimiento de la función de fiscalización y la capacidad de elaboración de normas de manera autónoma al gobierno regional, por parte del Consejo.

Pero este paso, dado en la dirección correcta de mejorar el funcionamiento de la representación mediante el fortalecimiento de mecanismos *horizontales* de rendición de cuentas, no resuelve los problemas. A pesar de la separación de poderes en el gobierno regional, los Consejos siguen alejados de sus funciones principales. Los miembros del Consejo Regional suelen asumir un rol de tramitadores de demandas de las provincias que supuestamente representan y de sectores de la población en busca de apoyo político. La producción normativa es escasa, y la vigilancia de las acciones de los funcionarios del Gobierno Regional casi no existe. Más bien predomina una lógica personalista y pragmática, en la que los consejeros se ocupan de alimentar sus bastiones electorales, y en muchos casos, de construir escenarios de disputa política contra el Presidente Regional.

El problema central de los CR es que su composición no permite ni el cumplimiento de las funciones de control horizontal, ni de las funciones de representación vertical. Y además, como hemos visto, las propuestas de solución implementadas hasta el momento crean instancias participativas paralelas y superpuestas a los CR, con lo que las debilitan más, y tampoco crean un espacio alternativo eficiente.

Aquí sostenemos que el núcleo del problema con los Consejos Regionales (y locales) está en la norma del *premio de mayoría* con que se eligen los consejeros<sup>41</sup>. Los miembros del Consejo Regional son elegidos por sufragio directo por un periodo de cuatro años, en simultáneo con el Presidente Regional y el Vicepresidente Regional. El mecanismo de repartición de puestos en el Consejo Regional le asigna la mayoría de consejeros a la lista ganadora. En la práctica, esto permite que una lista que alcanzó la Presidencia Regional con una mayoría relativa simple de votos, pueda ocupar el 50% más uno del total de espacios en el Consejo Regional. Por supuesto, el poder de la lista ganadora, y de la Presidencia Regional, impide una dinámica de control y contrapeso que los consejeros deberían liderar. Esta mayoría busca consolidar la gobernabilidad en los espacios

---

<sup>39</sup> Artículo 15.

<sup>40</sup> Ley 28968.

<sup>41</sup> PRODES Elena Conterno (Coordinadora), Sandra Doig y Flor Blanco. Proceso de Descentralización 2005 – abril 2006. Balance y procesos. Lima, mayo 2006.

subnacionales, pero en realidad lo que hace es crear una mayoría artificial que, en contextos de fragmentación política, desincentiva la búsqueda de acuerdos, las funciones de fiscalización, e incentivan por el contrario conductas autoritarias, que larvan conflictos. No debemos perder de vista que en las últimas elecciones regionales, por ejemplo, apenas cinco gobiernos regionales fueron electos por más del 39% de los votos; ocho obtuvieron entre 29 y 35%; y doce, casi la mitad, entre 18 y 28%. En cuanto a la diferencia de votación entre el primero y el segundo, solamente en 11 departamentos la diferencia es superior a los 10 puntos porcentuales; mientras que en 9 la diferencia es menor a los cinco puntos. La creación de mayorías artificiales distorsiona el principio de representación. Al no existir la necesidad de construir mayorías mediante acuerdos políticos, el CR deviene en una instancia intrascendente como espacio deliberativo y de fiscalización, lo que debilita también a los representantes de los grupos opositores.

**Cuadro N° 2**  
**Presidentes regionales y porcentaje de votos**  
**con los que fueron electos en 2006**

Departamento	Presidentes regionales electos	% votos válidos	% diferencia con el 2do puesto
Puno	Pablo Fuentes (Avanza País - Partido de Integración Social)	18.8	0.4
Lima	Nelson Chui (Concertación para el Desarrollo Regional Lima)	20.3	0.0
Piura	Cesar Trelles (APRA)	24.7	2.5
Ayacucho	Isaac Molina (Frente Independiente Innovación Regional)	25.2	6.2
Pasco	Félix Serrano (Movimiento Nueva Izquierda)	25.5	5.2
Junín	Vladimiro Huaroc (CONREDES)	25.8	8.1
Huancavelica	Federico Salas (PICO)	26.6	1.2
Amazonas	Oscar Altamirano (Fuerza Democrática)	26.8	6.1
Moquegua	Jaime Rodríguez (Movimiento Independiente Nuestro Ilo-Moquegua)	26.9	0.5
Huánuco	Jorge Espinoza (Frente Amplio Regional)	27.0	9.1
Apurímac	David Salazar (Frente Popular Llapanchik)	27.0	4.2
Ancash	Cesar Álvarez (Movimiento Independiente Regional Cuenta Conmigo)	28.3	10.8
Cajamarca	Jesús Coronel (Fuerza Social)	29.2	11.8
Ica	Rómulo Triveño (PRI)	32.1	10.1
Cusco	Hugo Gonzales (Unión Por el Perú)	32.6	5.1
Tacna	Hugo Ordoñez (Alianza por Tacna)	32.7	13.1
Tumbes	Wilmer Dios (Movimiento Independiente Regional Faena)	32.8	1.3
Madre de Dios	Santos Kaway (Movimiento Independiente Obras Siempre Obras)	33.5	18.1
Ucayali	Jorge Portocarrero (Integrando Ucayali)	34.1	3.5
Arequipa	Juan Guillén (Arequipa, tradición y futuro)	34.9	14.7
Lambayeque	Yehude Simon (Partido Movimiento Humanista Peruano)	39.6	20.9
Loreto	Yvan Vasquez (Fuerza Loreтана)	42.0	17.1
San Martín	Cesar Villanueva (Nueva Amazonía)	44.5	21.8
La Libertad	José Murgia (APRA)	48.0	34.1
Callao	Alexander Kouri (Chimpun Callao)	49.6	16.3

Tomado de: Tanaka, Martín, y Sofía Vera: "Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión". En: *Revista de Ciencia Política*, vol. especial 2007, p. 235-247. Santiago, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Pero los problemas con la conformación de los CR son todavía más profundos. Está también el hecho de que su número y composición, según la ley, está atada al número de provincias del departamento, al igual que los CCR, lo que limita la aplicación del principio de proporcionalidad y tampoco logra una verdadera representación de las provincias. Según la Ley de Elecciones Regionales, el número de Consejeros debe ser igual al número de provincias del departamento y no menor de siete, asegurando de este modo que cada provincia del departamento sea representada por al menos un Consejero<sup>42</sup>. Esto último sugiere una representación sobre la base de circunscripciones uninominales (provincias); sin embargo, nuestra Constitución estipula que nuestra representación se basa en un criterio de proporcionalidad. Estamos ante una contradicción insalvable, que se ve agravada además por el premio de mayoría. ¿Cómo conciliar el hecho de que la lista ganadora debe necesariamente ser mayoría, y al mismo tiempo debe haber representantes por cada provincia? La salida a este entrapamiento ha sido que la lista ganadora, no sólo tiene la prerrogativa de colocar la mitad más uno de sus candidatos al Consejo Regional, sino que además lo hará según el orden de provincias que haya determinado previamente. Así, se crea una primera distorsión de las preferencias de los electores y los representantes que le son asignados, pues a una lista ganadora puede asignársele provincias en las cuales no haya obtenido la mayoría de los votos, y al contrario, puede dejar de representar provincias en donde sí ganó. Para respetar el principio de proporcionalidad, la cifra repartidora asigna a las demás listas los cargos que le corresponden, manteniendo el principio de que debe haber solamente un consejero por provincia<sup>43</sup>. Nuevamente, puede suceder que las listas que quedaron en segundo y tercer lugar en el ámbito regional accedan a colocar representantes en el CR, pero representando provincias en donde no ganaron, y donde quienes ingresan al CR no son los candidatos de los primeros lugares de la lista, sino de la mitad para abajo, lo que afecta negativamente la calidad de los representantes.

Además, está el problema de la no relación entre el número de votantes y el número de representantes en el Consejo Regional, que se determina sobre la base del número y tamaño heterogéneo de las provincias que conforman cada departamento. Dado que el número de Consejeros está determinado por el número de provincias del departamento, en los departamentos con provincias demasiado grandes, y con un número pequeño de provincias, los electores estarán sub-representados en el Consejo Regional. Esto ocurre con departamentos como Piura y Lambayeque, donde un consejero representa a 117 mil y 99 mil electores. Para evitar este efecto, la Ley de Elecciones Regionales prevé que los Consejos Regionales estén conformados por al menos 7 miembros. Sin embargo, esta norma tiene el efecto contrario pues obliga que departamentos con pocos habitantes y pocas provincias elijan un número elevado de representantes, que genera un efecto de sobrerrepresentación. Este es el caso de regiones como Madre de Dios y Moquegua, donde hay un Consejero por cada 7 mil y 14 mil electores respectivamente (ver cuadro n° 3). Evidentemente, tal heterogeneidad en la representatividad de los Consejeros Regionales se debe a que el sistema electoral regional no contempla la existencia de circunscripciones plurinominales calculadas sobre la base del tamaño de las provincias de cada departamento.

---

<sup>42</sup> Ley 27683. Artículo 6.

<sup>43</sup> Ley 27683. Artículo 8.

**Cuadro N° 3**  
**Relación entre consejeros y electores hábiles en cada departamento**

Departamento	Electores Hábiles	Consejeros Regionales	1 Consejero para:
Madre de Dios *	51,672	7	7,382
Moquegua*	104,253	7	14,893
Tumbes*	114,904	7	16,415
Pasco*	140,471	7	20,067
Tacna*	178,119	7	25,446
Amazonas	188,841	7	26,977
Huancavelica	218,992	8	27,374
Ayacucho	320,165	11	29,106
Apurímac	209,610	7	29,944
Ucayali*	212,157	7	30,308
Ancash	635,438	20	31,772
Huánuco	379,004	11	34,455
San Martín	377,251	10	37,725
Cusco	665,606	13	51,200
Puno	693,571	13	53,352
Cajamarca	753,083	13	57,929
Lima	545,191	9	60,577
Loreto	442,999	7	63,286
Ica*	458,360	7	65,480
Junín	717,102	9	79,678
Callao	560,612	7	80,087
La Libertad	968,320	12	80,693
Arequipa	786,379	8	98,297
Lambayeque*	693,250	7	99,036
Piura	941,264	8	117,658

\*El mínimo de Consejeros posible es de 7, aunque estos departamentos tengan un número menor de provincias. Elaboración propia.

Después de analizar todo esto, no es sorprendente que los CR, la instancia representativa fundamental en el ámbito regional, tenga problemas de legitimidad social y política. ¿Qué hacer frente a los problemas descritos? En general, como hemos mencionado ya, la tendencia es intentar superar los límites de la representación apostando por la participación en espacios alternativos a los CR, antes que buscar solucionar los propios problemas de estos. Lo que ha sido propuesto, y es un paso en la dirección correcta, es eliminar o aminorar el premio de mayoría, estableciendo un mecanismo proporcional de distribución de puestos. Como hemos visto, esto obligaría a las fuerzas políticas a concertar sus políticas, y haría que las fuerzas de oposición puedan cumplir mejor sus funciones de fiscalización y control. En tanto el CR funcione mejor, espacios participativos como los CCR y los PP podrían jugar mejor un papel complementario. Pero para que los CR funcionen mejor, queda pendiente un rediseño más profundo sobre su composición, y considerar también medidas que busquen fortalecer a los protagonistas de la representación en el ámbito regional, los movimientos regionales.

## 5. ¿Qué hacer? Hacia una agenda mínima de reformas referidas a la dimensión representativa

Después del análisis realizado, llegamos a la conclusión de que los límites de la dimensión representativa de la democracia han dado lugar a la ampliación de los mecanismos electorales, de la elección de representantes, a la toma de decisiones vinculantes por parte de la ciudadanía, así como a la incorporación de mecanismos participativos, en los que grupos de interés y movimientos sociales logran incidir en la toma de decisiones públicas. En las democracias occidentales desarrolladas, esta ampliación demuestra que, en principio, los mecanismos participativos pueden ser complementarios a los representativos. Sin embargo, en el Perú y en otros países latinoamericanos, su relación no ha sido fácil. Esto porque la secuencia con la cual se incorporan los mecanismos participativos es crucial: la lógica de la complementariedad supone la existencia de partidos políticos y de un sistema de partidos, de una institucionalidad estatal mínimamente consolidada, así como de organizaciones sociales representativas. Sin estos requisitos, la apertura participativa puede debilitar la representativa, deslegitimar al Estado y hacer que se consoliden grupos de interés particularistas y disputas faccionales.

En el Perú, la descentralización y la implementación de mecanismos participativos ocurrió precisamente en un contexto de debilitamiento de los actores políticos, de la institucionalidad estatal, y de los actores sociales. Por ello no debería sorprendernos que, pese al intenso reformismo institucional de los últimos años, los problemas de representación política se mantienen, y que, en la práctica, haya habido fuertes tensiones entre los mecanismos representativos y participativos, que parecen funcionar con lógicas opuestas y contradictorias, de modo que ambas se superponen y estorban, antes que fortalecerse y complementarse. Así, tenemos que frente a los límites de las instituciones de la democracia representativa, se tuvo que ir necesariamente más allá de una democracia centrada en el voto y los actos electorales; y hacia la adopción de mecanismos de democracia participativa y directa. Sin embargo, vemos cómo estos intentos de reforma del régimen político, para funcionar correctamente, requieren fortalecer las instituciones representativas, no oponerlas con las participativas.

¿Qué hacer entonces? En general, los debates actuales parecen partir del diagnóstico implícito de que los problemas de representación se resuelven con más participación ciudadana. Esto no está funcionando, porque las organizaciones sociales tienen problemas de legitimidad similares a los que enfrentan los actores políticos; y porque la precariedad del Estado, y un mal diseño institucional, hace que los mecanismos participativos tampoco puedan constituirse en alternativos a los representativos, que siguen y seguirán estando allí. En este trabajo sostenemos que lo más importante es fortalecer la dimensión representativa misma, expresada en los consejos regionales. Específicamente, está la propuesta de eliminar o morigerar el premio a la mayoría, redefinir las funciones de los CR, los CCR y PP, y plantear una reforma más de fondo referida a la composición de los CR, de modo de hacerlos más proporcionales. Esto último requiere repensar el ámbito de las circunscripciones regionales, tarea pendiente que es parte de la problemática de la integración regional.

Hay otro asunto importante que debe ser atendido para fortalecer los espacios representativos regionales: y es el fortalecer a los actores políticos regionales, particularmente los movimientos regionales. En la actualidad, tenemos una ley de partidos que impone una serie de requisitos a los partidos nacionales, pero que es muy laxa con los movimientos regionales. Esto hace que no haya incentivos para buscar establecer vínculos

con la política nacional desde la política regional, y se estimula implícitamente la fragmentación<sup>44</sup>. Así, tenemos que en las elecciones regionales de 2002 se presentaron 224 listas, y 255 en las de 2006, para 25 gobiernos regionales. En tanto persista la fragmentación, la dinámica de funcionamiento de los CR tenderá a estar signada por lógicas particularistas, y los conflictos políticos, por luchas facciosas. La propuesta aquí por tanto es extender la lógica iniciada con la ley de partidos de los partidos nacionales también a los movimientos regionales: estos deben cumplir requisitos más exigentes para que puedan postular, entre ellos, por ejemplo, presentar candidatos en todas las alcaldías provinciales de su departamento. Esto es posible de plantear, porque, considerando los resultados de las elecciones de 2006, podemos ver que muchos movimientos regionales ganadores fueron capaces de colocar candidatos a alcaldes provinciales en todas las provincias del departamento. De lo que se trata entonces es de fortalecer los eslabones que unen la política nacional, regional y local.

**Cuadro N° 4**  
**Movimientos regionales, candidaturas presentadas**  
**y ganadas en elecciones provinciales**

Presidencia Regional	N° de alcaldías provinciales ganadas	% alcaldías provinciales ganadas	N° de candidaturas presentadas	% candidaturas presentadas
UPP (Cusco)	8/13	61.50	13/13	100.00
PRI (Ica)	3/5	60.00	5/5	100.00
Nueva Amazonía (San Martín)	6/10	60.00	10/10	100.00
Fuerza Social (Cajamarca)	7/13	53.80	13/13	100.00
Movimiento Independiente Innovación Regional (Ayacucho)	5/11	45.50	11/11	100.00
Frente Amplio Regional (Huanuco)	4/11	36.40	7/11	63.60
Movimiento Independiente Obras Siempre Obras (Madre de Dios)	1/3	33.30	3/3	100.00
Movimiento Independiente Nuestro Ilo-Moquegua (Moquegua)	1/3	33.30	2/3	66.60
Convergencia Regional Descentralista -CONREDES (Junin)	3/9	33.30	9/9	100.00
PAP (La Libertad)	4/12	33.30	12/12	100.00
Fuerza Loretana (Loreto)	2/7	33.30	7/7	100.00
Arequipa, tradición y futuro (Arequipa)	2/8	25.00	5/8	75.00
Alianza por Tacna (Tacna)	1/4	25.00	3/4	75.00
Integrando Ucayali (Ucayali)	1/4	25.00	2/4	50.00
Concertación para el Desarrollo (Lima)	2/10	20.00	8/10	80.00
PICO (Huancavelica)	1/6	16.70	6/6	100.00
Fuerza democrática (Amazonas)	1/7	14.30	7/7	100.00
Frente Popular Llapanchik (Apurímac)	1/7	14.30	7/7	100.00
PAP (Piura)	1/8	12.50	8/8	100.00

<sup>44</sup> Ver al respecto: Tanaka, Martín: *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005 (144 p.); y Vergara, Alberto: "El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato". Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la *Latin American Studies Association*. Montreal, septiembre 2007.

Presidencia Regional	N° de alcaldías provinciales ganadas	% alcaldías provinciales ganadas	N° de candidaturas presentadas	% candidaturas presentadas
Cuenta Conmigo (Ancash)	1/20	5.00	7/20	35.00
Movimiento Humanista Peruano (Lambayeque)	0/3	0.00	0/0	0.00
Movimiento Nueva Izquierda (Pasco)	0/3	0.00	3/3	100.00
Movimiento Independiente Regional Faena (Tumbes)	0/3	0.00	0/0	0.00
Avanza País - Partido de Integración Social (Puno)	0/13	0.00	5/13	38.40

Elaboración propia.

En suma: mejorar la representación política en el contexto de la descentralización, lograr que la ciudadanía en general sienta expresados sus intereses en la esfera pública, requiere, en primer lugar, consolidar la instancia representativa fundamental del ámbito regional, el Consejo Regional, y a sus actores, los partidos y movimientos regionales. Para que el Consejo pueda cumplir mejor sus funciones de fiscalización, control, y negociación política, sería aconsejable eliminar el premio de mayoría actualmente existente; de otro lado, para que los consejos puedan tener mejores vínculos con los ciudadanos, es fundamental repensar su composición, actualmente atada al número de provincias del departamento, y con una contradicción intrínseca entre una representación por provincias (con una circunscripción uninominal implícita), el premio de mayoría, y un criterio de proporcionalidad. De otro lado, es necesario fortalecer a los partidos y movimientos regionales, que actuarán en los consejos. En la actualidad, la legislación estimula la desarticulación entre los espacios nacionales, regionales y locales, así como la fragmentación política. Combatir esto requeriría imponer requisitos más exigentes a los movimientos regionales, de modo de constituir un sistema de partidos estable y fortalecer sus posibilidades de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Si funcionan mejor los Consejos Regionales, podemos pensar también en complementar esta dimensión representativa con una participativa, para lo cual necesitamos una institucionalidad estatal con funciones y competencias bien definidas. Los presupuestos participativos y los Consejos de Coordinación Regional debieran cumplir papeles complementarios a los que desempeñan los Consejos Regionales, expresando intereses sociales que no alcanzan cabida dentro de estos. Solamente trabajando simultáneamente sobre las dimensiones representativa y participativa, teniendo claro que el eje central es la primera, es que podremos avanzar en la mejora de la representación política en los espacios subnacionales.