

LA DEMOCRACIA Y SUS INSTITUCIONES EN DEBATE

Capítulo 7

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)

HOMENAJE AL PROFESOR DIETER NOHLEN



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

La democracia y sus instituciones en debate

Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani (editores)

© Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani, 2011

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-13840

ISBN: 978-9972-42-977-4

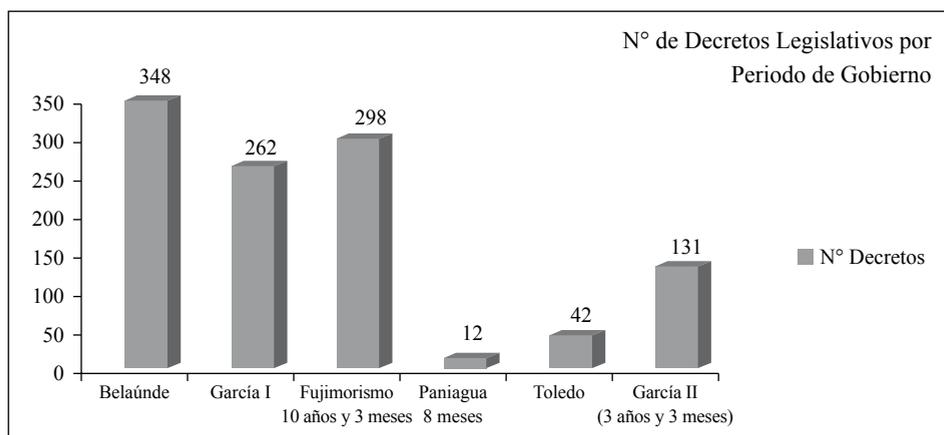
Registro del Proyecto Editorial: 31501361101836

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Propuestas de reforma y su relación con los entes autónomos del Gobierno Nacional

Ramiro Patiño

Continuando con las investigaciones y propuestas sobre el sistema de gobierno y observando cuáles serían los problemas centrales y los desafíos, proponemos resaltar algunos aspectos ya señalados por Milagros Campos, como las facultades del presidente en el Perú. El arreglo institucional en el sistema de gobierno en el Perú y en América Latina se ha orientado fundamentalmente a fortalecer la figura presidencial, lo que, en general, ha hecho que la figura presidencial sea cada vez más fuerte, en desmedro del poder Legislativo. En el Perú el presidente tiene facultades legislativas, como se puede ver en el libro del doctor Henry Pease *Cómo funciona el Presidencialismo en el Perú* (2010). Allí se comprueba la gran cantidad de decretos de urgencia, leyes autoritativas, decretos legislativos del ejecutivo, y se compara la producción de los gobiernos de Belaunde, García, Fujimori, Toledo y lo que va del gobierno de Alan García, es decir, se abordan los últimos treinta años de producción legislativa del Ejecutivo en el Perú.



Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República
Elaboración: Grupo de Trabajo.

Respecto del poder Legislativo, la característica principal del Congreso es que los partidos políticos allí representados son débiles. Esto ha dificultado la formación de coaliciones, además de que esta debilidad se refleja en el transfuguismo. Esto debilita al sistema político y al Congreso y dificulta al gobierno la posibilidad de formar alianzas y coaliciones.

Por otro lado, cuando el Parlamento delega sus capacidades legislativas pierde también con ello la capacidad deliberativa. En realidad está abdicando de su rol y su función, lo que hace que su imagen disminuya y sea menoscabada.

Otro aspecto fundamental en la relación entre el Ejecutivo y algunos poderes «autónomos», como la Contraloría General de la República, la Procuraduría Pública y el Ministerio Público. El órgano rector del sistema de control es la Contraloría General de la República, que ejerce control tanto a través de los órganos de control institucional como de las sociedades de auditoría. Los órganos de control institucional están ubicados en las instituciones sujetas a control, que son todas las instituciones del Estado; es decir, las instituciones públicas, sectores ministeriales, gobiernos regionales y gobiernos locales, etcétera. Antes de mirar la problemática y las propuestas, es importante analizar cuáles son las entidades de fiscalización superior y sopesar si existe alguna diferencia entre la Contraloría General y el Tribunal de Cuentas.

La Contraloría General supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. El Tribunal de Cuentas, por su parte, está estructurado como un órgano colegiado responsable de fiscalizar y de juzgar la regularidad de las cuentas y gestión financiera pública. Además, tiene capacidad sancionadora. Cabe resaltar que en las últimas propuestas de proyectos de reforma de esta institución consideraba la posibilidad de que la Contraloría pueda tener también esta capacidad.

Otro problema de la Contraloría General es que su titular es propuesto por el Ejecutivo. Dada la importancia de esta institución encargada de fiscalizar el uso de los recursos del Estado, si el Ejecutivo propone al Contralor, naturalmente se cuestionará su autonomía para fiscalizar a quien ayudó en su designación. La función de fiscalización debe de estar ligada a una real capacidad fiscalizadora, a una autonomía y a un presupuesto. Nuestra propuesta es que el titular del órgano superior debería ser propuesto y elegido por el Congreso, de manera que se asegure su autonomía. Esto requeriría modificar el artículo 82 de la Constitución Política, de manera que el Contralor General sea elegido y removido por el Congreso por el voto de dos tercios de su número legal.

En cuanto a la Procuraduría Pública, el problema fundamental es que los procuradores públicos anticorrupción dependen del ministerio de Justicia, lo que afecta su autonomía. Esto puede generar que se redireccionen los recursos institucionales a otros órganos debido a necesidades institucionales, lo que puede originar inclusive el cese de abogados que no sean complacientes con el titular. A este nivel, la propuesta es contar con una procuraduría anticorrupción autónoma, descentralizada, con sedes fuera de los predios del ministerio de Justicia, con participación activa en las investigaciones y procesos penales, con legitimidad para intervenir en causas contra determinados funcionarios públicos del régimen de turno respecto actos de corrupción.

Respecto del Ministerio Público, el principal problema es que a pesar de ser el titular de la acción penal, no goza de los recursos suficientes (presupuesto) y necesarios para contratar funcionarios idóneos que puedan investigar los delitos. Proponemos transferir parte de la partida de contratación de abogados de la Procuraduría al Ministerio Público, aprobando un presupuesto específico para ello, a fin de garantizar la capacidad de investigación que debe tener el Ministerio Público.

Respecto a la relación entre los niveles de gobierno en este sistema presidencialista, advertimos que este sistema tiene una capacidad para concentrar el poder, lo que ha permitido también la concentración de funciones y competencias y con ello subordina los recursos de otras instituciones del organigrama del Estado.

En los niveles de gobierno local, de larga data ya en el caso peruano, y de gobierno regional, instaurado a partir de 2003, se ha reportado numerosos problemas de articulación entre niveles —local, regional y nacional— y en la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos sub nacionales, principalmente regionales. Esto es, no existe una política de reforma del Estado idónea. Las transferencias propias de la descentralización no han estado acompañadas de los recursos financieros y las capacidades humanas necesarias para gestionarlas, lo que ha generado que la provisión de servicios públicos sea deficitaria y exista finalmente una desilusión con el proceso en general. Asimismo, las competencias compartidas no han estado bien delimitadas para cada nivel de gobierno, problema que proviene de la misma ley de descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

A nivel municipal, también existen cuestionamientos, sobre todo referidos a la gobernabilidad y representatividad. En los gobiernos municipales se puede obtener la victoria con 17%, 18% o 20% de votos, pero a pesar

de estos bajos porcentajes, el triunfo implica mayoría de la mitad más uno en el Concejo Municipal. Es claro que esta medida está pensada en aras de la gobernabilidad, pero trastoca los principios y los procesos de representación, así como la posibilidad de crear consensos, o de negociar o hacer alianzas para una mejor gobernabilidad o concertación.

Otro problema es que el ente rector de la descentralización, el Consejo Nacional de Descentralización (CND), fue desactivado durante el gobierno 2006-2011. El CND pasó a ser una secretaría adjunta a la Presidencia del Consejo de Ministros, con lo cual el proceso carece de un órgano rector.

Las competencias deben estar siempre delimitadas. Por ejemplo, el gobierno central debe tener la función normativa y regulatoria, pero la función administrativa debe ser exclusiva de los gobiernos regionales y locales. En ese sentido, se debe fortalecer la articulación nacional regional y local para que las políticas públicas se implementen de acuerdo a decisiones de carácter nacional, que respondan además a las necesidades locales. Finalmente, en el caso de los concejos municipales, los regidores podrían representar a una determinada jurisdicción territorial, de modo que no compitan por una cuota de poder, como muchas veces ocurre con los funcionarios de los gobiernos locales. Este es un tema crucial para la reforma del Estado que apunta a la mejora del proceso de descentralización, revirtiendo su actual carácter enunciativo-normativo. Este proceso, para su mejor aplicación, debe siempre tomar en cuenta las prácticas políticas, los contextos y la cultura centralista que actualmente nos caracteriza.