

HACIA LA REFORMA ELECTORAL

AVANCES Y AGENDA PENDIENTE



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Hacia la reforma electoral

-- Lima: ONPE, 2015.

334 P.--(Documento de trabajo; 38)

ISBN: 978-9972-695-67-4

REFORMA ELECTORAL / REFORMA POLÍTICA / SISTEMA ELECTORAL / SISTEMA DE PARTIDOS / REVOCATORIA DE MANDATO

Hacia la reforma electoral: avances y agenda pendiente

Serie: Documento de trabajo N.º 38

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima I

Teléfono: 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

Todos los derechos reservados

Jefe de la ONPE: *Dr. Mariano Augusto Cucho Espinoza*

Elaboración y edición: *Gerencia de Información y Educación Electoral
Subgerencia de Información e Investigación Electoral*

Diseño editorial: *Subgerencia de Información e Investigación Electoral*

Corrección de estilo: *Grafos y Maquinaciones*

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2015-15271

Primera edición

Lima, octubre de 2015

700 ejemplares

Impresión: MERCEDES GROUP S.A.C.

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	13
SIGLAS.....	15
<i>Capítulo 1</i>	<i>17</i>
<i>La reforma electoral en el Perú: bases teóricas, antecedentes y la agenda planteada</i>	
1.1. <i>Conceptos en torno a la reforma electoral</i>	17
1.1.1. Democracia.....	18
1.1.2. Sistema electoral.....	21
1.1.3. Sistema de partidos	25
1.2. <i>Reforma electoral</i>	27
1.3. <i>La reforma electoral en perspectiva comparada</i>	31
1.3.1. Reformas electorales en Bolivia	33
1.3.2. Reformas electorales en Chile.....	35
1.3.3. Reformas electorales en Colombia.....	36
1.3.4. Reformas electorales en Ecuador.....	39
1.3.5. El avance de las reformas en conjunto	41

1.4.	<i>El camino hacia la reforma electoral en el Perú</i>	43
1.4.1.	Las reformas electorales en el Perú.....	43
1.4.2.	El contexto de la reforma electoral propuesta por los organismos electorales.....	47
1.4.3.	La reforma electoral en la agenda pública en vísperas de la primera legislatura de 2015.....	49

Capítulo 2..... 51

Reforma de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

2.1.	<i>Antecedentes: Ley N.º 26300 (Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos)</i>	51
2.2.	<i>Reforma de la ley en 2015</i>	53
2.3.	<i>Nueva Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos</i>	58
2.3.1.	Aspecto procedimental de las iniciativas ciudadanas.....	58
2.3.2.	Mecanismo de control ciudadano: revocatoria.....	60
2.3.3.	Otras iniciativas de participación y control.....	73
2.3.4.	Supervisión de la actividad económico-financiera.....	77

6

Capítulo 3..... 87

Reforma de la Ley de Partidos Políticos

3.1	<i>La crisis de los partidos políticos</i>	88
3.2	<i>Antecedentes: Ley de Partidos Políticos</i>	92
3.3	<i>La Nueva Ley de Partidos Políticos</i>	93
3.3.1.	Constitución y reconocimiento de los partidos políticos.....	94
3.3.2.	Democracia interna.....	97
3.3.3.	Financiamiento de partidos políticos.....	107
3.3.4.	Estándares electorales internacionales de financiamiento.....	119
3.3.5.	Balance final.....	121

CONCLUSIONES.....	123
-------------------	-----

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.....	127
-----------------------------	-----

ANEXOS.....	135
-------------	-----

TABLA DE
CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadros

CUADRO 1.1. |p. 32

Sistemas electorales en dieciocho países de América Latina

CUADRO 1.2. |p. 35

Selección de artículos referidos al sistema binomial

CUADRO 2.1. |p. 55

Comparativo de Ley N.º 26300 vigente, propuesta de reforma y modificaciones aprobadas

CUADRO 2.2. |p. 61

1997-2013 kits electorales y solicitudes aprobadas

CUADRO 2.3. |p. 67

¿Quién o quiénes cree que promuevan más el mecanismo de revocatoria de las siguientes alternativas?

CUADRO 2.4. |p. 70

Causales de nulidad de una CPR

CUADRO 2.5. |p. 71

Tres periodos de mandato cuando hay NEM

CUADRO 2.6. |p. 84

Que se realicen NEM después de una CPR

CUADRO 3.1. | p. 99

«Que las elecciones internas de los partidos políticos se lleven a cabo el mismo día y sean organizadas por la ONPE, con la fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones y con el padrón electoral elaborado por RENIEC»

CUADRO 3.2. | p. 101

Elecciones internas en los partidos políticos organizadas por el sistema electoral

CUADRO 3.3. | p. 103

Inclusión de nueva información en la declaración jurada de vida de los candidatos

CUADRO 3.4. | p. 110

¿Sabía que uno de los objetivos de que el Estado financie a los partidos es disminuir el riesgo que los financien grupos vinculados con el narcotráfico o mafias diversas?

CUADRO 3.5. | p. 115

Información referida a las sanciones, artículo 36º, PL N.º 3060/2013 -JNE

Gráficos

8

GRÁFICO 2.1. | p. 62

Alcaldes sometidos a consulta y alcaldes revocados 1997-2013

GRÁFICO 2.2. | p. 63

¿Con cuál de estas dos afirmaciones estaría más de acuerdo?

GRÁFICO 2.3. | p. 65

¿Está de acuerdo que la revocatoria se sustente con documentos o pruebas que la justifiquen?

GRÁFICO 2.4. | p. 68

Hitos destacables en la propuesta de cronograma de CPR

GRÁFICO 2.5. | p. 72

Teniendo tres alcaldes en cuatro años, ¿cree usted que se puede hacer una buena gestión?

GRÁFICO 2.6. | p. 73

Si considera que con periodos tan cortos no se puede hacer una buena gestión, ¿con cuál de estas afirmaciones está más de acuerdo?

GRÁFICO 2.7. | p. 80

Que se sancione con multas al promotor de la revocatoria y a la autoridad sometida a consulta, si no cumplen con la presentación de informes económico-financieros solicitados.

GRÁFICO 2.8. | p. 81

Conocía o había oído hablar sobre los cambios en la LDPPC

GRÁFICO 2.9. | p. 83

«Que la revocatoria se realice en una fecha fija el tercer año de mandato de la autoridad»

GRÁFICO 2.10. | p. 85

¿Qué tan de acuerdo está en que los promotores de revocatorias como las autoridades sometidas a consulta rindan cuentas económicas a la ONPE?

GRÁFICO 3.1. | p. 89

Comparativo de enunciados «Democracia sin partidos y Congreso» Latinobarómetro (2013) versus ONPE 2015

GRÁFICO 3.2. | p. 104

Modalidad de elección candidatos al interior de los partidos políticos, según NSE

GRÁFICO 3.3. | p. 105

Cuota de género del (30%) es suficiente para conseguir que las mujeres sean electas

GRÁFICO 3.4. | p. 106

¿Qué se debe hacer para que más mujeres sean electas para cargos de dirección de un partido político o de elección popular?

GRÁFICO 3.5. | p. 111

«Que los partidos políticos reciban funcionamiento por parte del Estado para actividades de formación, capacitación, investigación y funcionamiento ordinario»

GRÁFICO 3.6. | p. 117

«Que se realice una mayor fiscalización a los partidos políticos y que se les sancione económicamente en caso de que no respeten la ley»

GRÁFICO 3.7. | p. 118

«Que los partidos políticos declaren de dónde provienen sus fondos privados»

PRESENTACIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), autoridad máxima en la organización y ejecución de procesos electorales, de referéndum y otras consultas populares, entrega al público interesado el *Documento de Trabajo N.º 38, Hacia la reforma electoral*, el cual se divide en dos componentes: «Avances y agenda pendiente» y «Hablan los actores».

Ambos textos pueden leerse de manera independiente, pero en conjunto permiten construir una imagen integral del proceso seguido por la propuesta de reforma electoral impulsada por los organismos del sistema electoral peruano durante el 2015. Una iniciativa de cambio que busca contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad de los partidos políticos y de nuestra democracia, y que a la fecha de cierre del presente documento, todavía se encuentra en discusión en el Congreso de la República.

El primer componente del documento, titulado «Avances y agenda pendiente», presenta un balance de lo logrado y de lo irresuelto en torno a la reforma electoral propuesta por los organismos electorales del Perú. En cuanto a los avances, se destacan las modificaciones conseguidas a la Ley N.º 26300 —Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (LDPCC)—. Respecto a los pendientes, se aborda la propuesta de la Nueva Ley de Partidos Políticos (LPP), cuyos componentes se discuten en el Congreso de la República y constituyen el núcleo de la propuesta de reforma, que contiene cambios sustanciales para el funcionamiento de la democracia interna y el financiamiento de los partidos políticos. El documento

ofrece también una reflexión sobre los obstáculos a los que se ha enfrentado la reforma electoral y qué hacer para enfrentarlos.

El segundo componente, titulado «Hablan los actores», ofrece una compilación de las opiniones y perspectivas de varios sectores, incluyendo a representantes de sistema electoral, políticos, medios, académicos, entre otros, respecto de la reforma electoral en curso. Esta compilación, ordenada cronológicamente según los momentos claves en la discusión de la reforma durante el 2015, permite conocer el proceso de la iniciativa de reforma desde las diversas miradas de los propios actores, tanto de quienes han promovido o mostrado una posición favorable a la iniciativa como también a los que se han mostrado críticos o abiertamente en contra.

De esta forma, la ONPE presenta una mirada integral al proceso de reforma electoral, que contribuirá a una mejor comprensión de los avances y retos en torno a esta trascendente iniciativa impulsada el presente año. Un cambio que, de concretarse adecuadamente, fortalecerá no solo al sistema electoral y el sistema de partidos, sino a la democracia peruana en su conjunto.

Dr. Mariano Augusto Cucho Espinoza
Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

INTRODUCCIÓN

Hacia la reforma electoral: «Avances y agenda pendiente» presenta un balance y análisis de lo avanzado en torno a la reforma electoral propuesta por los organismos del sistema electoral peruano (ONPE, JNE y RENIEC), una iniciativa que comenzó a discutirse durante la primera legislatura del Congreso de la República este año.

El documento se divide en tres capítulos. En el primer capítulo, se presentan las bases teóricas y sociopolíticas de la reforma electoral. Se parte para ello de una delimitación conceptual de la democracia, el sistema electoral, el sistema de partidos y la noción de reforma electoral, seguida por un recuento de procesos recientes de este tipo de reforma en cuatro países vecinos del Perú. Se precisan así cuáles son las variables y las condiciones que en cada caso permitieron incorporar la reforma electoral como un tema central en la agenda pública de cada país, permitiendo su implementación. El capítulo concluye con un resumen de los antecedentes y la coyuntura que dieron origen a la propuesta de reforma electoral impulsada por los organismos electorales, destacándose en particular el conjunto de intereses de los actores involucrados en su discusión. Se señalan las principales oportunidades y contingencias que la coyuntura brindó para impulsar la iniciativa de reforma.

En el segundo capítulo, se presentan los avances de la reforma electoral hasta el cierre de la primera legislatura de 2015 a fines del mes de julio (segunda legislatura del 2014 según calendario del Congreso), analizándose en detalle las modificaciones realizadas a la LDPCC. Se realiza en este punto un recuento del camino seguido en el Congreso por la propuesta de reforma de la ley, desde su inclusión en la

agenda hasta su aprobación final en el pleno. Se establece luego un contraste entre la redacción original de la ley ante los cambios conseguidos con la reforma, destacándose la eliminación de determinados incentivos que anteriormente propiciaban el uso indiscriminado de la consulta popular de revocatoria (CPR). La descripción de los cambios conseguidos se complementa con un conjunto de percepciones ciudadanas en torno a los mismos.

Finalmente, en el tercer capítulo, se revisa la agenda pendiente de la reforma electoral, específicamente la propuesta de la Nueva Ley de Partidos Políticos planteada por los organismos electorales y que contiene los cambios más críticos de la reforma, la mayoría de los cuales no fueron abordados en la primera legislatura de 2015 y que buscan modificar la Ley N.º 28094 (actual LPP). Se describen las modificaciones que esta propuesta plantea para la conformación y el funcionamiento de las organizaciones políticas, su democracia interna, el financiamiento partidario y otros aspectos que mejorarían las reglas de juego partidario de cara a las Elecciones Generales de 2016. Así como en la sección anterior, la descripción de las propuestas es complementada con percepciones de la población sobre los partidos políticos, tanto del statu quo como de los cambios que generaría al respecto la reforma electoral. Se deja constancia sobre el interés de la propia ciudadanía en que los cambios propuestos a la LPP se concreten con urgencia, tarea que le corresponde al Congreso de la República en la legislatura iniciada en agosto de 2015.

14

Las conclusiones del documento sintetizan los avances y los pendientes hasta el cierre de la primera legislatura del 2015, indicando además los obstáculos que habrían limitado la reforma electoral en esta primera etapa y las condiciones que podrían potenciar su avance en la siguiente legislatura.

La ONPE sistematiza de esta forma el más reciente intento de reforma electoral en el Perú. Una experiencia que partió de la propuesta formulada por los organismos del sistema electoral, orientada a transformar determinadas reglas de juego electorales que delimitan la forma de hacer política en el país. Esto, con el fin de mejorar el sistema de partidos y la democracia en su conjunto, para beneficio de todos los peruanos.

SIGLAS

CPR	CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA
ERM	ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES
GIEE	GERENCIA DE INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN ELECTORAL (ONPE)
IDEA	INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL
IFA	INFORME FINANCIERO ANUAL
IU	IZQUIERDA UNIDA
JEE	JURADO ELECTORAL ESPECIAL
JNE	JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
LEM	LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES
LDPCC	LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS
LPP	LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS
LOE	LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES
MDD	MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA
MEF	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
NEM	NUEVAS ELECCIONES MUNICIPALES
ONPE	OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

PL	PROYECTO DE LEY
PPC	PARTIDO POPULAR CRISTIANO
RENEC	REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL
ROP	REGISTRO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS
RFSFP	REGLAMENTO DE FINANCIAMIENTO Y SUPERVISIÓN DE FONDOS PARTIDARIOS
SGIIE	SUBGERENCIA DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN ELECTORAL
UIT	UNIDAD IMPOSITIVA TRIBUTARIA

CAPÍTULO I

LA REFORMA ELECTORAL EN EL PERÚ:
BASES TEÓRICAS, ANTECEDENTES
Y LA AGENDA PLANTEADA

La reforma electoral impulsada por los organismos electorales del Perú consiste en propuestas de modificación de la legislación vigente en materia de partidos políticos, derechos de participación y control ciudadano, transparencia de candidatos y autoridades políticas, entre otros aspectos que forman parte de las reglas de juego político-electorales del país. En este primer capítulo se sitúa el tema en el marco teórico de la democracia, los sistemas electorales y los sistemas de partidos, incluyendo una perspectiva comparada de las experiencias de reforma electoral en otros países de América Latina. Sobre esta base se describen los antecedentes y el escenario político, social y económico que propició la actual iniciativa de reforma electoral, así como el camino seguido por esta desde su origen hasta su inclusión en la agenda de la primera legislatura del Congreso de la República en 2015 (segunda legislatura del 2014 según calendario del Congreso).

1.1. Conceptos en torno a la reforma electoral

Los sistemas políticos democráticos no pueden concebirse sin elecciones y, por tanto, en ausencia de un sistema electoral.¹ Asimismo, los sistemas electorales se encuentran estrechamente relacionados con los sistemas de partidos, en tanto determinan las reglas de juego para que las agrupaciones políticas puedan participar en la esfera pública de forma democrática. A continuación, se definen las nociones mencionadas y se señala el estrecho vínculo entre estas.

1 El objetivo explícito de la reforma electoral en el Perú es precisamente el fortalecimiento de la democracia. Así lo señaló Francisco Távora, presidente del JNE en la primera sesión del foro titulado «Hacia la reforma electoral», realizado en el Congreso de la República y organizado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso (23 de febrero de 2015). En su ponencia, Távora destacó que el principal objetivo de la reforma electoral es contribuir con el fortalecimiento de la democracia y el sistema político.

1.1.1. Democracia

La definición básica de democracia, aquella en la que coincide una generalidad de autores (SARTORI 2003, BOBBIO 1986, DAHL 2004, DE TOCQUEVILLE 2007) es que se trata de una forma de gobierno basada en el principio de la soberanía popular. Según Sartori, la etimología de la palabra democracia implica la idea de «gobierno del pueblo» y se debería teóricamente manifestar en: «sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda» (SARTORI 2003: 13). Esto, sin embargo, ha abierto profusos debates sobre el significado teórico y práctico de la soberanía popular, la existencia real o discursiva del «pueblo» y la forma en que operan los actores y grupos que asumen realmente la soberanía en nombre del pueblo. Una formulación clásica de la soberanía popular se encuentra en la obra de Alexis de Tocqueville. Según el autor:

[En democracia] el pueblo nombra a quien hace la ley y a quien la ejecuta; él mismo forma el jurado que castiga las infracciones de la ley. No solamente las instituciones son democráticas en su principio, sino también en todo su desarrollo. Así, el pueblo nombra directamente a sus representantes y los escoge en general cada año, a fin de tenerlos completamente bajo su dependencia. Es, pues, realmente el pueblo quien dirige y, aunque la forma del gobierno sea representativa, es evidente que las opiniones, los prejuicios, los intereses y aun las pasiones del pueblo no pueden encontrar obstáculos durables que le impidan producirse en la dirección cotidiana de la sociedad. (DE TOCQUEVILLE 2007: 219)

18

Asumiendo al «pueblo» como la totalidad del colectivo social de un país, De Tocqueville señala que, en una democracia, es esta totalidad quien gobierna, estableciendo libremente determinada modalidad de organización política para canalizar de modo efectivo la soberanía en una serie de instituciones. Si bien el autor no problematiza la naturaleza o alcances del pueblo, queda claro que la esencia de la democracia reside en la capacidad de lo que podríamos llamar el «colectivo social» para constituir una estructura participativa y consensuada de gobierno, es decir, una que facilite la igualdad política de los ciudadanos y la libertad de estos. De allí que la democracia requiera de la construcción de normas que faciliten su existencia, una institucionalidad básica. En palabras de Norberto Bobbio: «la única manera de entenderse cuando se habla de democracia [...] es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos» (BOBBIO 1986: 14).

En este punto, es importante notar que tanto De Tocqueville como Bobbio hacen mención a un componente fundamental de la democracia moderna: la noción de representación. Si bien la democracia se basa en el gobierno del pueblo y, en efecto, la democracia original de la antigua Grecia descansaba en decisiones tomadas por los

ciudadanos en asamblea,² las sociedades contemporáneas, con la extensión universal de la ciudadanía que las caracteriza, no pueden sostenerse mediante esta forma de gobierno. Por sentido común, sería imposible que la totalidad de los ciudadanos de un país actual pueda reunirse en un mismo espacio físico para tomar decisiones políticas.³ De hecho, es esta la razón por la que los primeros regímenes republicanos surgidos a fines de siglo XVIII, como Francia y Estados Unidos, consideraban a la democracia como una forma de gobierno propia de la antigüedad y de nula practicidad para los tiempos modernos. Por el contrario, el régimen republicano basado en el principio de la representación política se veía más acorde al temprano discurso ideológico liberal y así fue adoptado por los nuevos Estados. Tuvieron que transcurrir varios años para que se pase de esta temprana noción de gobierno representativo liberal a la de un régimen democrático representativo (BLANCAS 2013: 84). Según Robert Dahl, un aporte fundamental para este cambio de concepción sobre la democracia fue precisamente la obra de De Tocqueville, en la que el autor francés califica al Estado norteamericano como «... una democracia —en realidad, la primera democracia representativa del mundo, donde el principio fundamental del gobierno era “la soberanía del pueblo”—» (DAHL 2004: 25-26).

Una vez que ambas nociones —democracia y representación— se fundieron, la «democracia representativa» se convirtió en el modelo de gobierno adoptado por la mayoría de Estados en el mundo. Este principio ha sido fundamental para el diseño de las reglas de juego democráticas y de los mecanismos por los cuales la ciudadanía puede acceder a los cargos de poder, así como participar en la elección de sus representantes, siendo la base para la institucionalización de un sistema electoral y el funcionamiento de un sistema de partidos. Si bien en un inicio la representación solo era efectiva para ciertos sectores de la sociedad debido a las restricciones para el sufragio, la ampliación de la ciudadanía y, por tanto, del derecho al voto, incrementó exponencialmente el alcance general de la representación, en especial durante el siglo XX. Actualmente, la representación se sigue materializando en la mayoría de países del mundo por medio de elecciones libres y democráticas en las que la ciudadanía elige a sus representantes. Una vez electos, estos representantes han de llevar a la discusión pública los intereses de sus representados, permitiendo así que la voz de todos los ciudadanos llegue de forma indirecta a los espacios de toma de decisión.

2 Cabe señalar, no obstante, que en el modelo ateniense clásico de democracia solo una pequeña fracción de sus habitantes eran reconocidos como ciudadanos, siendo excluidos los esclavos y otros grupos de la sociedad.

3 A diferencia de la democracia ateniense de la Antigüedad, donde la reducida cantidad de ciudadanos permitía la toma de decisiones en asamblea, los regímenes liberales del siglo XIX se caracterizaron por una creciente ampliación de derechos, reflejados en particular por la extensión universal de la ciudadanía, confirmando derechos como la universalidad del sufragio. Comunidades políticas de tal magnitud no podrían haberse gobernado de forma plebiscitaria.

No obstante, en regiones como América Latina la legitimidad de la democracia representativa entró en discusión hacia la segunda mitad del siglo XX. Según Daniel Zovatto, durante la década de 1980 se vivió en la región una «crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política, situaciones que trataron de ser superadas en numerosos países de la región mediante una doble vía: reformas constitucionales por un lado, e incorporación de mecanismos de democracia directa por el otro» (ZOVATTO 2010: 87). Es entonces que a partir de la década de 1990 los Estados latinoamericanos comenzaron a incorporar crecientemente una serie de mecanismos de democracia directa (MDD), orientados a promover la participación de la población sin la intermediación de los representantes designados a través de los canales institucionales (LISSIDINI 2011: 83). Entre estos MDD se pueden destacar tres como los más relevantes: a) el referéndum o plebiscito —según Zovatto el MDD más empleado en la región—, b) la iniciativa legislativa y c) la revocatoria de mandato.⁴ Esta última de particular importancia en el caso peruano debido a la recurrencia con la que se emplean desde su primera aplicación en 1997.⁵

La incorporación de estos MDD en los regímenes democráticos representativos ha generado importantes debates respecto a sus implicancias a largo plazo. En particular, algunos investigadores advierten que el uso recurrente y antojadizo de estos mecanismos pueda desvirtuar la democracia representativa, haciéndola caer en un esquema de gobierno plebiscitario (ZOVATTO 2010: 109). En casos extremos, se considera que este escenario podría incluso llevar a una sustitución de la democracia representativa en la práctica, reemplazándola por una democracia delegativa (LISSIDINI 2008: 91).⁶ Esta posibilidad se incrementaría en especial cuando son empleados por regímenes autoritarios, con el fin de cimentar de forma plebiscitaria su legitimidad en desmedro de los partidos y de los canales institucionales de la representación. No obstante, según Zovatto, los MDD tendrían sostenibilidad en el tiempo y no deben ser vistos como opuestos sino complementarios a las instituciones de la democracia representativa, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos:

4 Según Alicia Lissidini, existen definiciones minimalistas y maximalistas de democracia directa. De acuerdo con las primeras, la democracia directa se manifestaría en mecanismos como el referéndum o la revocatoria de mandato, mientras que las segundas involucran el presupuesto participativo y otras modalidades de decisión sobre recursos públicos (Lissidini 2011: 14). Considerando esto y lo que ocurre en el caso peruano, la definición de democracia directa presentada en este documento se acerca más a la minimalista, por lo cual se destacan como MDD el referéndum, la revocatoria de mandato y la iniciativa legislativa.

5 Como se discutirá más adelante, si bien el referéndum es el MDD más usado en América Latina, el Perú es a la fecha el país con mayor cantidad de revocatorias en el mundo.

6 De acuerdo con Lissidini, existe preocupación no solo en torno al uso recurrente de la revocatoria de mandato, sino también del referéndum, por el abuso que de este pueden hacer los regímenes autoritarios, y la iniciativa legislativa ciudadana, dado que implica ir por encima de la facultad legislativa de los representantes electos (Lissidini 2011: 25-26).

El empleo adecuado de estos mecanismos exige, como premisa lógica, la existencia de un Estado democrático dotado de unos derechos fundamentales plenamente garantizados y en donde el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la no manipulación de la opinión pública, así como condiciones de equidad del proceso. (ZOVATTO 2010: 109)

Recapitulando, se ha definido hasta aquí a la democracia como una forma de gobierno basada en la soberanía popular y la igualdad política, sostenida sobre la base de un conjunto de instituciones o «reglas de juego» que conforman un sistema democrático y canalizan el ejercicio indirecto del poder por parte de la ciudadanía. La representación y los MDD —que a su vez dependen de la institucionalización de la participación ciudadana— son parte de estas instituciones, pero para su puesta en marcha requiere, a su vez, de dos componentes fundamentales: un sistema electoral y un sistema de partidos.

1.1.2. Sistema electoral

Como señalan Freidenberg & Dosek (2015a), a pesar de haber consenso en torno a una definición restringida o básica de sistema electoral, cada investigación puede extender o limitar el alcance de este término en función del tema de estudio o de otros factores como el enfoque analítico. Para efectos del presente estudio, se ha considerado al sistema electoral tanto en su noción básica como en una más general y abierta.

21

La noción más básica del sistema electoral es aquella que lo define como el conjunto de reglas que permiten la representación o la intervención de la ciudadanía en el poder por medio del voto (IDEA 2006: 05). Así, de acuerdo con Dieter Nohlen, los sistemas electorales «determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.)» (NOHLEN 2004: 10).⁷ Desde esta acepción, el sistema electoral puede entenderse llanamente como el conjunto de reglas que transforman la voluntad ciudadana en poder político, por lo cual su diseño incluiría los mecanismos y procedimientos técnicos empleados para calcular el reparto del poder de acuerdo con los votos de los electores.

7 Nohlen señala que los sistemas electorales pueden definirse en un sentido restringido o un sentido amplio. La definición presentada en esta cita corresponde al sentido restringido, el cual sería más pertinente para la discusión de la reforma electoral.

No obstante, en una definición extendida del término, puede decirse que el sistema electoral no solo se reduce a aspectos técnicos como la fórmula de conversión de votos a escaños o cargos —el marco institucional— sino que involucra también el conjunto organizacional que permite la puesta en marcha de los procesos electorales. Por tanto, es posible considerar también a los organismos electorales y su agencia como parte del concepto. En el presente documento de trabajo se usará esta noción extendida de sistema electoral, entendiéndolo en tanto conjunto de reglas de juego para la conversión de votos en poder político y también como el marco organizacional que permite la puesta en marcha de las elecciones.

El punto de partida de los sistemas electorales es su diseño. Se entenderá aquí por diseño la construcción del marco institucional que regula la conversión de votos en poder, así como la estructuración de los organismos que permiten el funcionamiento de tales instituciones. El diseño del sistema electoral está supeditado a una serie de criterios, entre los cuales el más importante es el principio de representación. De acuerdo con Nohlen, existen en teoría dos principios de representación política: a) por mayoría y b) proporcional, aunque prevalecen actualmente los sistemas con elementos propios de ambos principios, que combinan la representación proporcional y por mayoría, según el tipo de circunscripción electoral en el que se desarrolle la elección (NOHLEN 2004: 13). Esta realidad, sin embargo, no anula que algunos sistemas electorales se acerquen más al modelo de representación por mayoría y otros al proporcional. Nohlen considera por ello que los «sistemas electorales mixtos» no existen en la práctica, sino que cada sistema electoral se encuentra en un *continuum* entre criterios mayoritarios y proporcionales, inclinándose más ya sea hacia un lado o hacia otro.

Por lo mismo, los sistemas electorales varían según se inclinen más hacia la proporcionalidad o la representación por mayoría. No obstante, independientemente de esta inclinación, existen al menos tres componentes que están presentes en todo sistema electoral y cuya definición es crítica para el funcionamiento de estos:

- *La circunscripción electoral*: se refiere al conjunto de electores dentro de un determinado espacio territorial, también denominado distrito electoral (JNE 2000, NOHLEN 2004: 18, IDEA 2006: 193). Las circunscripciones electorales pueden ser de dos tipos: uninominales, en aquellas donde solo se elige a un representante, y plurinominales, cuando se elige a más de un representante por circunscripción. Es común en varios sistemas electorales la coexistencia de ambos tipos de circunscripciones. Asimismo, las circunscripciones pueden ser de muy reducido tamaño o también enormes, en algunos

casos abarcando todo el país.⁸ Según Nohlen, « El tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral; primero, para la relación entre votos y escaños y, segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos» (NOHLEN 2004: 19).

- *Las candidaturas y tipo de votación:* se refiere a la forma en que participan los ciudadanos que buscan acceder a los cargos de representación pública por medio de las elecciones, ya sea a través de una candidatura individual o de una lista (NOHLEN 2004: 20). Dado que la lista es la forma más común en que se presentan las candidaturas, es importante distinguir que existen diferentes configuraciones para esta modalidad. Por ejemplo, la llamada lista cerrada y bloqueada, donde el elector vota solo por una lista partidaria, pero no puede decidir qué candidatos de esta lista son los que finalmente llegarán a los cargos representativos (por ejemplo, a ser parlamentarios), estando esto supeditado a la forma en que la misma agrupación ha ordenado previamente a los candidatos en la lista. Por otro lado, la lista puede ser cerrada y no bloqueada cuando el elector puede elegir un candidato específico de la lista de su preferencia, es decir, cuando existe el voto preferencial. A partir de aquí es posible pensar en varios tipos de combinaciones.⁹
- *La fórmula electoral o cifra repartidora:* se trata de la metodología de tipo matemática por medio de la cual se definen las agrupaciones y candidatos que obtienen la victoria en un proceso electoral y se regula la conversión de votos a escaños. Existen varias metodologías, dependiendo de si el principio de representación del sistema electoral es mayoritario o proporcional.¹⁰ En el caso peruano se suele usar las fórmulas de tipo proporcional. Cabe añadir que por lo general se emplea más de una fórmula en los procesos electorales, dependiendo de la etapa en la que se da el conteo de los votos.
- *La barrera o umbral electoral:* se trata de un parámetro que se observa principalmente en elecciones de representantes, como los parlamentarios o los regidores en una elección municipal. La barrera fija un límite a la cantidad o porcentaje de votos que una agrupación o lista debe obtener para ganar un espacio de representación y, por tanto, acceder al poder. Permite descartar así a aquellas agrupaciones cuyos votos no alcanzan el umbral definido. Esta barrera puede ser natural, derivada del tamaño de la circunscripción y

8 Caso, por ejemplo, de las elecciones para los miembros de la Asamblea Constituyente de 1978, donde todo el país funcionó como una sola circunscripción electoral.

9 En el acápite 1.3 se refleja la variedad de formas que pueden adoptar las listas según los sistemas electorales de cinco países latinoamericanos.

10 En el caso de fórmulas para sistemas mayoritarios puros se usan el balotaje o el voto alternativo. Para fórmulas proporcionales se implementan metodologías como D'Hont, Sainte-Lague, etcétera (JNE 2011).

la fórmula de cálculo empleada para convertir votos a escaños, o artificial, cuando es fijada de forma externa, por ejemplo, mediante una norma que establece directamente un límite.

Debido a la variedad de combinaciones que pueden diseñarse en función de estos criterios, así como las ventajas e inconvenientes que cada uno tiene, se puede afirmar que ningún sistema electoral es intrínsecamente superior o mejor que los demás. El diseño de los sistemas electorales debe entenderse más bien como un delicado rompecabezas cuya efectividad dependerá de las características sociales, económicas, culturales y políticas de cada sociedad.¹¹ Por ejemplo, en determinados países con sistemas electorales de representación mayoritaria —caso de Estados Unidos o Reino Unido— se ha logrado prevenir la fragmentación de los partidos, promoviendo que los votos se concentren en al menos dos de las principales agrupaciones políticas. Distinto es el caso de sistemas electorales proporcionales como el del Perú, donde la fragmentación es más bien la norma.

24

En efecto, un sistema electoral de representación mayoritaria facilita en teoría una adecuada alternancia en el poder, pero requiere de la existencia de partidos políticos sólidos y legitimados por la sociedad —en cuyo caso, la legitimidad de estos puede potenciarse gracias a este diseño de sistema electoral— lo cual supone, además, la preexistencia de otras variables, como la confianza en las instituciones y una cultura de participación ciudadana, entre otros. No obstante, en sociedades con fuertes contrastes sociales, cuyas instituciones y valores democráticos son frágiles y donde prevalece una fragmentación de intereses al punto que nadie se siente realmente «representado» por los partidos, un sistema electoral basado en la representación por mayoría podría ahondar aun más la distancia entre el sistema de partidos y la voluntad ciudadana. Por ello, en países con estas variables, como el Perú, prevalecen sistemas electorales mixtos —basados en el principio de la proporcionalidad y el principio mayoritario—, pero con mayor inclinación hacia la proporcionalidad.

Puede considerarse también en el diseño de los sistemas electorales la delimitación de aspectos, como los intervalos, en los cuales se deben dar las elecciones, lo cual está vinculado con los periodos de gobierno definidos en el diseño general del sistema político. Este tema ha sido trabajado desde los teóricos clásicos. Por ejemplo, De Tocqueville, quien aconseja que elecciones se den con intervalos ni muy largos ni muy cortos. Intervalos muy largos entre cada elección causarían

11 De hecho, es posible afirmar que, en la experiencia de muchos países, los sistemas electorales no fueron contruidos de la nada sino adaptados de aquellos que operaban en otras realidades. Así, se trata de sistemas que no pasaron por una etapa de ingeniería propiamente y que fueron modificándose en atención de la realidad de cada país.

comportamientos arriesgados y perniciosos para el sistema por parte de los partidos, mientras que intervalos cortos aumentan no solo la volatilidad electoral sino también social, pudiendo llevar a un exceso de actividad política que puede poner en peligro al sistema (DE TOCQUEVILLE 2007: 253).

En suma, el funcionamiento adecuado de un sistema electoral permite que las bases de la democracia se repliquen en el tiempo. No obstante existen diferentes propuestas sobre qué significa que un sistema electoral funcione «adecuadamente». Según Negretto, una forma es prestar atención a los efectos que se espera que produzcan las reglas del sistema electoral a largo plazo. El autor distingue al respecto tres conjunto de posibles efectos (NEGRETTO 2009: 65):

- La formación a largo plazo de gobiernos con adecuado apoyo legislativo.
- La existencia de partidos cohesionados de orientación nacional y, por tanto, de un saludable sistema de partidos.
- Un electorado representado de forma equitativa en sus múltiples preferencias e intereses.

No obstante, Negretto advierte que «no es posible satisfacer en plenitud uno de estos criterios sin al mismo tiempo afectar negativamente otro» (NEGRETTO 2009: 65). Así, la principal dicotomía en los intentos de reforma de los sistemas electorales es la tensión, de un lado, entre la necesidad de asegurar mecanismos que promuevan una efectiva conversión de votos en representación y poder político — para la estabilidad de sistema democrático—, y de otro lado asegurar que todas las opciones políticas expresadas por la ciudadanía sean representadas. En términos prácticos, esto tiene incidencia en la forma que tomará el sistema de partidos políticos en una sociedad y qué tan amplio será el marco de la representación política en esta.

25

1.1.3. Sistema de partidos

Para definir el concepto de «sistema de partidos» es necesario definir primero a qué nos referimos con «partido político». Según Sartori (2003), el partido político es un grupo político determinado que asume un nombre o etiqueta para participar en elecciones, con el fin de acceder al poder. Los partidos han acompañado a los regímenes republicanos por lo menos desde el siglo XIX y tienen antecedentes en las formas premodernas de representación que existían al interior de los parlamentos medievales y los faccionalismos que eventualmente podían surgir en estos (ABELLÁN 1996: 164). Estas formas de representación evolucionaron a una noción en la que el Parlamento expresaba la voz del «pueblo», con lo cual durante el siglo XIX y a la luz de las reformas políticas liberales —radicales como en la Revolución

francesa o moderadas como en el caso inglés— se dio eventualmente el paso al nacimiento de grupos de interés dentro de los nuevos parlamentos, que conformarían los partidos políticos al superar los meros faccionalismos y dar lugar a estructuras orgánicas en torno a determinados programas o miradas en conjunto sobre lo que le conviene al país. Por ello, a punto de finalizar la primera mitad del siglo XIX, De Tocqueville encontraba que:

En todos los países donde reina el pueblo, la mayoría es quien gobierna en nombre del pueblo. Esta mayoría se compone principalmente de ciudadanos pacíficos que, ya sea por gusto o por interés, desean sinceramente el bien del país. A su alrededor se agitan continuamente los partidos, que intentan atraerlos a su interior y apoyarse en ellos. (DE TOCQUEVILLE 2007: 217)

Ya para estos años, De Tocqueville establece la distinción entre los «grandes» y los «pequeños» partidos políticos, siendo entusiasta de los primeros y sumamente crítico de los segundos. Se desprende que, para el autor francés, la principal diferencia entre ambos tipos de partidos es su capacidad para establecer programas de largo plazo, derivados del grado de preponderancia de las ideas por encima de las personas en cada caso. Según De Tocqueville, los partidos grandes evidencian en mayor medida la preponderancia de las ideas, mientras que en los partidos chicos pesan más las personas. De ahí la crítica ante estos últimos:

26

Lo que yo llamo los grandes partidos políticos son aquellos que se encuentran ligados a los principios más que a sus consecuencias; a las generalidades y no a los casos particulares; a las ideas y no a los hombres. Esos partidos tienen, en general, rasgos más nobles, pasiones más generosas, convicciones más reales y una actuación más franca y atrevida que los otros. [...] Los pequeños partidos, al contrario, en general no tienen fe política. Como no se sienten elevados y sostenidos por grandes ideales, su carácter está impregnado de un egoísmo que se manifiesta ostensiblemente en cada uno de sus actos. (DE TOCQUEVILLE 2007: 222)

Para el autor francés, los partidos políticos pequeños constituyen un problema para la democracia. El principal riesgo con estas agrupaciones, a decir del autor, es que podrían «trastornar la sociedad» debido a lo poco orgánico de sus intereses y la primacía de los intereses particulares por encima de los de la nación. La noción de perturbación del orden está muy presente en De Tocqueville, entendida esta como un quiebre del orden político a manos de estas agrupaciones (DE TOCQUEVILLE 2007: 223). Se advierte en todo caso que lo ideal para un régimen democrático no es la proliferación descontrolada de partidos políticos sino la concentración de las preferencias electorales en unos cuantos lo suficientemente orgánicos y que desarrollen dinámicas institucionalizadas de competencia entre ellos. Esta noción de partidos políticos que compiten en un marco institucionalizado es el fundamento teórico de lo que se denomina «sistema de partidos».

Es posible reconocer distintas configuraciones de sistemas de partidos, según la cantidad de partidos que compiten por el poder. Los sistemas de partidos surgen

cuando al menos dos partidos políticos —en un escenario de competencia perfecta, donde los intereses de la sociedad se dividen en dos facciones— entran en competencia. Partiendo de este escenario, la literatura ha reconocido tres tipos ideales de sistemas, representados por el bipartidismo, el pluripartidismo y el atípico caso del unipartidismo, de los cuales se desprenden, a su vez, otras variantes. Si bien autores como Giovanni Sartori han complejizado esta división, haciendo ver sus limitaciones, se trata de una partición que todavía resulta útil como herramienta conceptual básica. Por ello, para efectos del presente documento, se entenderá al Perú como un caso muy particular de sistema pluripartidista.

Sean sistemas bipartidistas o pluripartidistas, estos operan bajo determinado marco institucional que permite la existencia de los partidos, su capacidad para competir entre ellos y que garantiza la supervivencia de estos cuando uno de los contendores políticos accede al poder. Como ya se mencionó, el sistema electoral en su definición básica es la base de este marco institucional al definir las reglas de juego de la competencia electoral. Esto abarca normas como las que definen los términos de la competencia entre partidos, pero también puede incluir otros aspectos normativos relativos a la regulación partidaria, por ejemplo, el financiamiento partidario o los mecanismos existentes dentro del partido para garantizar la democracia interna. Los sistemas de partidos, por tanto, pueden verse fortalecidos cuando las normas facilitan una adecuada participación de los partidos políticos en la sociedad, posibilitando una favorable opinión pública sobre su actuación en esta. De lo contrario, cuando la participación de la mayoría de estas organizaciones es vista de forma desfavorable por la ciudadanía, el sistema de partidos en su integridad puede verse afectado, tanto en su legitimidad como en su funcionamiento.

27

Dada la estrecha relación entre sistema electoral y sistema de partidos, una anomalía en el funcionamiento del segundo tiene efectos en el primero, y viceversa. Por lo mismo, todo cambio del sistema electoral tiene efectos en el funcionamiento del sistema de partidos, así como los cambios en este último afectan el funcionamiento práctico del sistema electoral al incidir positiva o negativamente en la dinámica de los partidos políticos. Las modificaciones en ambas dimensiones pueden constituir una reforma electoral dependiendo de su profundidad.

1.2. Reforma electoral

Dado que los sistemas electorales y los sistemas de partidos establecen reglas de juego básicas para la democracia, estas deben ser debidamente institucionalizadas, legitimadas por la ciudadanía y sostenidas en el tiempo. No obstante, si bien estas reglas de juego no deberían ser manipuladas constantemente según intereses particulares o de conveniencia política de los regímenes de turno, al ser constructos

jurídicos son siempre perfectibles y nunca completamente definidas. Esto quiere decir que, eventualmente y de existir el necesario consenso político y social, las normas, organismos y procedimientos que componen el sistema electoral pueden ser modificados para mejorar el funcionamiento del conjunto, incidiendo esto en modificaciones al sistema de partidos y contribuyendo a una experiencia democrática de mayor calidad en la sociedad. Tales modificaciones pueden ser ligeras o de forma, como también pueden ser integrales y de fondo, cuando los cambios en las reglas de juego llevan a un nuevo tipo de dinámica electoral y forman parte de una reforma política mayor. En este caso, se habla ya de una reforma electoral.

Si bien etimológicamente el sintagma «reforma electoral» evoca la realización de una serie de cambios específicos en el sistema electoral de una democracia, los estudios sobre el tema indican que el concepto se puede extender a los cambios efectuados en dimensiones que incluso exceden al sistema electoral en sí, por ejemplo, la duración del mandato presidencial, la democracia interna en los partidos o la situación de minorías étnico-raciales. En palabras de Freidenberg & Dosek: «en la literatura no existe consenso sobre el tipo de elementos que debería incluir los conceptos de sistema electoral y de reforma electoral» (FREIDENBERG & DOSEK 2015 A: 07). Por lo mismo, toda modificación institucional —ya sea de la normativa electoral, de otras leyes o de la propia Constitución Política— que genere cambios sustanciales en las dinámicas electorales puede considerarse desde determinado enfoque como una reforma electoral.

28

En efecto, es posible distinguir entre nociones restringidas y ampliadas de reforma electoral. Un ejemplo de definición restringida es la que ofrece André Marengo, quien identifica a la reforma electoral como un cambio de elementos críticos a nivel del sistema electoral, específicamente del principio de representación sobre el cual descansa el sistema:

«por reformas electorales se entienden cambios en las reglas de conversión de votos en cargos públicos; se trata de dos tipos de modificaciones en la legislación electoral: 1) sustitución de modelos de voto, entre instituciones mayoritarias, mixtas y proporcionales; 2) alteraciones en los procedimientos de colocación de escaños partidarios adoptados en sistemas de representación proporcional, suponiendo cambios entre tipo de listas cerradas y las diferentes variaciones de voto preferencial» (MARENCO 2010: 109).

Distinto es el enfoque de Freidenberg & Dosek (2015 b), quienes sobre la base de una revisión de los estudios más recientes proponen entender las reformas electorales como cambios integrales a uno o más componentes de lo que denominan el «régimen electoral», y no solo al «corazón del sistema electoral», entendido este como la institucionalidad básica que permite transformar votos en poder político. Así, en un reciente estudio, los autores formulan una noción amplia de reforma electoral:

La revisión de los cambios en la legislación electoral incluye tanto los elementos observados por LIJPHART (1995), como otros relacionados con la reelección (legislativa o presidencial) o la revocatoria del mandato presidencial, e incluso elementos vinculados a las exigencias de cuotas de género y/o paridad en las candidaturas o el voto de los nacionales desde el extranjero. [...] asimismo, se incorpora también la dimensión intrapartidista, que considera los cambios en la legislación electoral relacionados con la democracia interna de los partidos políticos (particularmente la selección de candidaturas para cargos de representación popular). (FREIDENBERG & DOSEK 2015 B: 07)

Otra aproximación hacia una definición amplia de reforma electoral es definir qué no constituye una reforma de este tipo. Según Fernando Tuesta, las simples modificaciones a la ley electoral no pueden considerarse en sentido estricto como una reforma, ya que esta involucra cambios de mayor profundidad y que transforman la dinámica electoral en su totalidad, incidiendo por lo mismo en la dinámica política de la sociedad (TUESTA 2015). Estas transformaciones pueden involucrar incluso cambios constitucionales — en algunos casos puede ser indispensable esto — o no, pero aun cuando no los involucra puede traer consigo estas nuevas dinámicas.

La cuestión sobre si la reforma debe ser grande o mínima es también referida por otros autores, evidenciando que existen discrepancias al respecto. Así, Nohlen señala que según el sociólogo Aldo Solari «las grandes reformas eran imposibles de conseguir mientras que las pequeñas nada aportaban» (NOHLEN 1992:19). El autor, sin embargo, discrepa con Solari y señala que las grandes reformas son factibles en situaciones de ruptura política o durante regímenes autoritarios. Señala, además, que las pequeñas reformas son valiosas, en tanto los «déficits en la representación política, que ponen en riesgo la estabilidad del sistema político, pueden minimizarse e, incluso, superarse, a través de pequeñas reformas, siempre que el sistema electoral tenga alguna responsabilidad en la existencia de esos déficits» (NOHLEN 1992:19).

29

Se desprende, por tanto, que una reforma electoral puede significar no solo modificaciones en las reglas de juego que constituyen el llamado corazón del sistema electoral, sino también, y dependiendo de su alcance, involucrar modificaciones en las normas que regulan la constitución, el funcionamiento y la dinámica de los partidos políticos, sin que esto signifique tocar directamente las reglas de la conversión de votos a escaños. Así, las reformas electorales pueden modificar diversos aspectos como (TUESTA 2014):

- El diseño constitucional.¹²
- El tipo de circunscripción.
- El tipo de candidatura y de votación.

12 Como ya se señaló, determinadas reformas pueden requerir la modificación de artículos específicos de la Carta Magna, sin necesidad de una reforma constitucional integral.

- El tipo de lista.
- El umbral de representación y la barrera electoral.
- La fórmula electoral.
- La democracia interna y el financiamiento partidario.
- Las sanciones a los partidos y otros actores ante el incumplimiento de las disposiciones y requisitos establecidos por los entes rectores del sistema electoral.

Por su parte, Freidenberg & Dosek (2015a) identifican diecisiete tipos de reforma electoral, según su orientación. De estas, destacan en particular las reformas orientadas a la vida interna de los partidos, la democracia interna y otras destinadas a modificar la dinámica partidaria (FREIDENBERG & DOSEK 2015A: 07).

30 Aparte de esta delimitación conceptual, es necesario destacar que otro componente fundamental de toda reforma electoral es su propio proceso de desarrollo, y la confluencia de actores e intereses involucrados en su formulación y puesta en marcha. Aquí es preciso distinguir entre la formulación y la aprobación de la reforma electoral. Respecto a lo primero, una idea generalizada es que las reformas electorales nacen de los intereses de las élites políticas, las que bajo un esquema de acción racional promueven determinados cambios en la legislación de acuerdo con sus particulares agendas. La ciudadanía, sin embargo, tiene también agencia en este proceso, no es un actor pasivo en tanto puede presionar a favor o en contra de los cambios propuestos, o incluso, en circunstancias en que no existe propuesta alguna, demandar públicamente a sus representantes a que se lleve a cabo una reforma electoral, particularmente en escenarios marcados por una crisis de legitimidad política (NORRIS 2011: 531).

Respecto a lo segundo, una vez elaborada una o más propuestas de reforma electoral, estas deben ser discutidas en el Parlamento. En tanto que toda reforma de este tipo trae cambios en las reglas de juego electorales, con los consiguientes efectos que esto implica para los actores involucrados en la dinámica política —en particular los partidos políticos y los candidatos—, su discusión y aprobación depende en gran parte de la correlación de intereses imperante en el ámbito político y reflejado en el Parlamento. Las reformas pasan entonces a estar sujetas al conjunto de intereses e incentivos ante los cuales se mueven estos actores. Es esperable, por tanto, que algunos grupos en el Parlamento encuentren mayores incentivos que otros para promover la aprobación de las reformas, mientras que los menos beneficiados busquen

poner obstáculos al desarrollo de estas, sea de forma activa o pasiva.¹³ Al analizar el proceso que sigue la reforma electoral en un país, es indispensable observar los incentivos y la correlación de intereses que llevaron a la inclusión de la reforma como tema de agenda en el Parlamento.

En suma, queda claro que un proceso de reforma electoral no necesariamente implica un cambio del sistema electoral, puede apuntar también a la reforma específica del sistema de partidos mediante iniciativas que busquen generar cambios sustanciales en determinados aspectos de la dinámica partidaria, por ejemplo, la democracia interna y el financiamiento partidario, sin necesariamente alterar las reglas de juego del sistema electoral comprendidas en el principio de representación, la fórmula electoral o las circunscripciones. El alcance que tenga una reforma electoral de este tipo dependerá mucho de la situación vivida por el país en cuestión, es decir, de las contingencias concretas que se busca transformar mediante la reforma. Asimismo, de los incentivos e intereses de las élites políticas que impulsan o que deciden la aprobación de una iniciativa semejante en el Parlamento, así como de la presión ciudadana por el cambio.

Por ello, las reformas electorales han sido de distinto calibre en cada contexto, buscando transformar aspectos diferentes de la normativa en cada caso, ya sea para modificar el sistema electoral, el sistema de partidos o ambos en conjunto, requiriendo la construcción de consensos políticos en el Parlamento o aprovechando un mayoritario respaldo de sus integrantes, así como de visibilidad pública y apoyo de la ciudadanía. Por lo mismo, en cada caso se puede encontrar una correlación de intereses en el plano político que permitió la puesta en marcha de las reformas, condición sin la cual no se podrían haber llevado a cabo. Esto puede observarse en las experiencias de reformas electorales recientes de cinco países de la región latinoamericana, los cuales se revisarán a continuación para establecer luego la comparación con el Perú.

31

1.3. La reforma electoral en perspectiva comparada

Los sistemas electorales en América Latina han pasado por procesos de reforma en diferentes momentos de su historia política reciente, en especial durante el siglo XX. Estas reformas electorales han buscado mejorar diversos aspectos de la dinámica electoral o corregir falencias que han surgido en esta debido a la falta de correspondencias entre la norma electoral y la siempre cambiante realidad. Es de destacar que a diferencia de otras regiones del mundo, América Latina sería la que

13 Una forma pasiva de rechazo de la reforma electoral por parte de sus opositores es simplemente no incluirla en la agenda de proyectos por debatir en el Parlamento, priorizando la discusión de otros proyectos de ley. Cuando esto confluye con la ausencia de presión o la desinformación de la ciudadanía, y junto con el desinterés o conveniencia de otros grupos políticos, la reforma puede postergarse de forma casi indefinida.

más reformas electorales tiene en su haber (FREIDENBERG & DOSEK 2015a: 1). Así, según André Marengo, una de las principales tendencias de la reforma electoral en América Latina ha sido la transición en varios casos, de sistemas mayoritarios —perennes durante el siglo XIX— a sistemas proporcionales (MARENCO 2010: 112), es decir, se trata de reformas que modificaron principalmente el sistema electoral de cada país. El autor ofrece una síntesis del sistema electoral vigente en dieciocho países de la región hasta 2004, indicando el año en el que se produjeron las reformas que les dieron origen (cuadro 1.1).

CUADRO 1.1.
SISTEMAS ELECTORALES EN DIECIOCHO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	Sistema electoral	Año
Argentina	Proporcional con lista cerrada	1963
Bolivia	Mixto: distritos uninominales y proporcional con lista cerrada	1994
Brasil	Proporcional con lista abierta	1946
Chile	Proporcional con lista abierta	1989
Colombia	Proporcional con lista abierta	2003
Costa Rica	Proporcional con lista cerrada	1953
Ecuador	Proporcional con lista abierta	1998
El Salvador	Proporcional con lista cerrada	1963
Guatemala	Proporcional con lista cerrada	1944
Honduras	Proporcional con lista cerrada	1966
México	Mixto: distritos uninominales y proporcional con lista cerrada	1963
Nicaragua	Proporcional con lista cerrada	1984
Panamá	Mixto: distritos uninominales y proporcional con lista cerrada	1983
Paraguay	Proporcional con lista cerrada	1993
Perú	Proporcional con lista abierta	1993
República Dominicana	Proporcional con lista cerrada	1966
Uruguay	Proporcional con voto preferencial en sub listas	1934
Venezuela	Mixto: distritos uninominales y proporcional con lista cerrada	1989

Fuente: MARENCO 2010: 114

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

El cuadro refleja la predominancia de sistemas de representación proporcional en América Latina y en menor medida de sistemas mixtos, aunque con importantes variaciones en cuanto a la forma de establecer las candidaturas. Asimismo, en la mayoría de países sudamericanos, especialmente en la región andina, predomina las candidaturas mediante listas abiertas que permiten el voto preferencial. Las excepciones a esto son Bolivia, Argentina y Venezuela, donde el elector solo puede votar en bloque por la lista.

Las fechas en las que ocurrieron las reformas reflejan que en algunos países estas se dieron en atención a determinados cambios en la coyuntura internacional, mientras que en otros se debió a factores propios de la coyuntura interna. Así, en la mayoría de países de la región andina las reformas electorales se dieron a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, en un escenario señalado por los investigadores como de eclosión democrática y demanda de mayores derechos de participación por parte de la ciudadanía tras la llamada «década perdida» de 1990. No obstante, mientras en estos casos el cambio se dio bajo regímenes democráticos recién instaurados tras años de dictadura, en países como el Perú y Venezuela las reformas se dieron más bien bajo regímenes autoritarios, en donde estos captaron a su favor las demandas de mayor participación provenientes de la ciudadanía. En estos casos, se incorporaron, por ejemplo, los MDD a la Constitución, incluyendo el mecanismo de referéndum que sería luego usado con frecuencia los años venideros, dando lugar a un nuevo tipo de dinámica electoral.

Para tener una imagen más clara de las reformas electorales en la región y poder compararlas con la experiencia peruana actualmente en curso, se revisarán a continuación los casos de cuatro países vecinos del Perú: Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador.

1.3.1. Reformas electorales en Bolivia

33

En Bolivia se han realizado modificaciones tanto al sistema electoral como al sistema de partidos. La más reciente reforma electoral trastocó la correlación de fuerzas entre el ejecutivo y el Parlamento, un aspecto destacado entre los factores que contribuían a la perenne inestabilidad política del país (LAZARTE 2008).

Con la Constitución de 1967 se estableció el método de elección presidencial vigente hasta 2009. En este esquema, el presidente era elegido en primera vuelta solo con mayoría absoluta, caso contrario se pasaba a una «segunda vuelta» en la forma de una elección indirecta, llevada a cabo en el Parlamento. Se trataba entonces de dos rondas diferentes de elección, abriéndose así la posibilidad que salga elegido un presidente de una organización política A y un vicepresidente de una organización política B. En 1994, se modificó la fase referida a la segunda vuelta electoral, estableciéndose que solo los dos candidatos con más alta votación podrían participar de esta y se tendría que votar por la dupla presidente y vicepresidente y no por separado.

Tras la elección de Evo Morales como presidente de la República por la organización política Movimiento al Socialismo (MAS) en 2005, se convocó a una Asamblea Constituyente al año siguiente, con el fin de redactar una nueva Constitución. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia fue así aprobada en

2007 y ratificada mediante referéndum popular en 2009. Esta Constitución presenta, entre sus principales cambios, posibilitar la reelección inmediata del Presidente de la República. Asimismo, en caso ningún candidato presidencial obtuviera mayoría absoluta, se procedería a una segunda vuelta electoral con votación de los ciudadanos en la que participarían los dos candidatos con mayor cantidad de votos, eliminándose de esta forma la elección indirecta que existía años antes. Este cambio constituye un ejemplo de reforma de un componente neurálgico del sistema electoral —la forma de elección del presidente— y destaca por haber sido impulsada directamente por el Ejecutivo, específicamente por el presidente de la República, respaldado en ese entonces por un considerable apoyo popular. Se observa así que el respaldo político de quienes impulsan una reforma electoral es sustancial para su formulación y posterior aprobación.

34

Otro ejemplo de reforma electoral donde se observa también la confluencia entre apoyo político y popularidad fue la incorporación de la cuota de género en la legislación boliviana. En Bolivia, al igual que en el Perú, se adoptó esta cuota en 1997 para la conformación de las listas partidarias. Sin embargo, es a partir de 2001 que la ley de cuotas se extiende a la elección de los cargos a senadores, diputados plurinominales y concejales. En el caso de las listas de senadores, se dispuso la cuota del 25% y se indicó que de cada cuatro candidatos, una debería ser mujer. En el caso de los diputados plurinominales y concejales municipales, el porcentaje se subió ligeramente, estableciéndose en 30%, es decir, una candidata mujer por cada tres candidatos. La figura cambió en 2009 con la nueva Constitución, incorporándose la participación equitativa de hombres y mujeres para la conformación de la Asamblea Legislativa Plurinacional, compuesta por senadores y diputados plurinominales. Contando con este antecedente, en 2010 se dispuso la aplicación de la paridad y alternancia en las listas para candidatos a todos los cargos de gobierno y representación en la elección interna de candidaturas de las organizaciones políticas, incorporándose esta disposición en la Ley del Régimen Electoral (2010) y la Ley del Órgano Electoral Plurinacional (2010). De esta forma, Bolivia incorporó la paridad y la alternancia de género para los cargos de representación nacional, departamental, regional y municipal. La medida fue promovida por la presidencia de la República y, así como en el caso anterior, contó con el consenso político necesario en tanto el partido de gobierno tenía mayoría parlamentaria, y tuvo un amplio apoyo popular, especialmente de las mujeres.

Entre otras reformas constitucionales en materia electoral, en 2004 se incorporaron mecanismos de participación ciudadana como la iniciativa legislativa y el referéndum (LAZARTE 2008: 296), los cuales surgieron por exigencia de la población (LAZARTE 2008: 266). Asimismo, ese año se promulgó también la Ley de

Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, la cual reconocía a las diversas organizaciones ciudadanas y pueblos indígenas como actores políticos y sociales. Esta normativa fue también una conquista de las propias bases sociales, que presionaron para la aprobación de la iniciativa, aprovechando la favorable coyuntura del gobierno del MAS.

1.3.2. Reformas electorales en Chile

La más reciente reforma electoral llevada a cabo en Chile es la reforma del sistema binomial. El sistema binomial fue un sistema electoral impuesto por la dictadura de Augusto Pinochet, en 1989, con la Ley N.º 18.799 (ley que modifica leyes orgánicas constitucionales, N.º 18.603 y N.º 18.700). Algunos de los principales artículos de esta ley eran los siguientes:

CUADRO 1.2. SELECCIÓN DE ARTÍCULOS REFERIDOS AL SISTEMA BINOMIAL

«Artículo 1º.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 18.603,

Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos:

1.- Sustitúyese el artículo 16 por el siguiente:

"Artículo 16.- Los derechos que correspondan a los partidos políticos en materia de elecciones y de plebiscitos, sólo podrán ser ejercidos por aquellos que se encontraran inscritos en el Registro de Partidos Políticos al vencimiento del correspondiente plazo para la presentación de candidaturas o a la fecha de convocatoria a plebiscito, según el caso." (...)

«Artículo 4º.- Las declaraciones de candidaturas a Senadores o Diputados que presenten los partidos políticos o los pactos electorales, podrán incluir hasta dos candidatos por región o distrito según corresponda. En el caso de las declaraciones de candidaturas de partidos políticos, los candidatos de la lista deberán estar afiliados a un mismo partido político. (...)

«Artículo 178.- Para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados habrá sesenta distritos electorales, cada uno de los cuales elegirá dos Diputados.»

Fuente: LEY QUE MODIFICA LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES, N.º 18.603 Y N.º 18.700
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

La actual presidenta de Chile, Michelle Bachelet, presentó en mayo de 2014 una propuesta para el cambio de sistema electoral binomial a un sistema electoral integrador. El debate en torno a esta propuesta fue largo, y enfrentó principalmente al partido de gobierno, con mayoría en el Congreso, ante la oposición. El debate finalmente se inclinó a favor de la propuesta de cambio y la reforma fue aprobada, dando lugar a la Ley N.º 20.840 (ley que Sustituye el Sistema Electoral Binomial por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional), emitida el 27 de abril de 2015.

Uno de los objetivos centrales de esta nueva ley es lograr una mayor proporcionalidad en la cantidad de candidaturas por circunscripción, dado que el sistema binomial solo permitía que en cada distrito o circunscripción se eligieran dos candidatos, los cuales pertenecían a las dos listas con más votos. En el nuevo sistema, se aumenta la cantidad de diputados y senadores de ciento veinte a ciento

cincuentaicinco y de treintaiocho a cincuenta, respectivamente. En el caso de los diputados, el inciso 9, del artículo 1º, indica que se debe modificar el artículo 179º, b) el cual indica lo siguiente:

Los 155 escaños se distribuirán proporcionalmente entre los 28 distritos en consideración a la población de cada uno de ellos, en base a los datos proporcionados por el último censo oficial de la población realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas. Dicha proporcionalidad consistirá en distribuir a prorrata los cargos entre los distritos electorales, de acuerdo a la fórmula dispuesta en el artículo 109 bis de esta ley.

En el caso de los senadores, cada región conformará una circunscripción senatorial, sumando en total unas quince circunscripciones, cada una con una cantidad diferenciada de senadores. Por ejemplo, la región del Bío Bío tiene cinco senadores, mientras que la región de Tarapacá tiene asignados dos senadores (artículo 1º, 10).

La reforma del sistema binominal incorporó también cambios en el sistema de partidos. Específicamente, la nueva ley promueve la creación de partidos políticos al bajar los requisitos para su conformación. En el caso de candidatos a diputados, se requerirá un 0.25% de firmas de los electores que sufragaron en el último proceso, mientras que los candidatos independientes requerirán un 0.5% de firmas.

Otro punto importante de esta reforma es que busca asegurar una mayor representación femenina. Al respecto, el artículo 1º,b señala que del total de postulantes de una lista, ni los hombres ni las mujeres deberían de superar el 60% del total de candidatos:

De la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo. (Artículo 1º, b)

Mediante esta formulación normativa se debería alcanzar en teoría un escenario de paridad, dado que ni hombres ni mujeres pueden superar la barrera establecida.

1.3.3. Reformas electorales en Colombia

Las recientes transformaciones en el sistema electoral colombiano se remontan a la reforma política de 2003. La reforma de ese año, cuyas raíces pueden rastrearse hacia 1991, partió de una reforma constitucional en torno a dieciséis artículos relacionados principalmente con el ámbito electoral. Los principales tópicos modificados este año fueron los siguientes:

- La inscripción de candidaturas
- El registro de militantes
- El financiamiento partidario

- El espacio de los partidos en los medios de comunicación o «franja electoral»
- Los mecanismos de participación ciudadana
- La fórmula electoral.

En opinión de Humberto de la Calle, esta reforma buscaba fundamentalmente rescatar a los partidos políticos de la creciente falta de institucionalidad que se observaba en el país (DE LA CALLE 2008: 456) debido a la fuerte personalización de las candidaturas, donde los partidos resultaban debilitados. Este escenario sería paradójico considerando que durante mucho tiempo —se podría remontar hacia el siglo XIX—, el sistema de partidos colombiano ha sido uno de los más estables en la región (BATTLE & PUYANA 2013: 75). Se desprende de esto que el espíritu de las reformas iba más en la línea de recuperar un equilibrio perdido en el sistema de partidos, antes que generar condiciones completamente nuevas de estabilidad. Esto podría explicar también el porqué las reformas se aprobaron de manera consensuada en el Parlamento, con la participación de las principales fuerzas políticas.

Así, uno de los principales cambios que trajo la reforma electoral, aparte del reemplazo de la fórmula electoral usada para distribuir los escaños del Parlamento,¹⁴ fue la modificación de la presentación de las listas electorales, que de ahí en adelante serían listas únicas, las cuales podían ser cerradas o abiertas, dependiendo de lo que considerara cada agrupación política. Se difería así del esquema de listas múltiples que había sido la norma antes de la reforma en cuestión (NEGRETTO 2009: 88). Como consecuencia de ello, «cerca de nueve de cada diez de las listas partidarias presentadas en las elecciones legislativas de 2006 fueron abiertas, permitiendo la interferencia de los electores en la determinación del ordenamiento partidario» (MARENCO 2010: 124).

De acuerdo con MARENCO (2010), los comicios electorales inmediatamente siguientes al establecimiento de la reforma —año 2006— no reflejaron que se haya efectivamente reforzado la institucionalidad de los partidos políticos. Por ejemplo, no surgió la esperada conformación de alianzas electorales. Por el contrario, aparecieron muchos nuevos partidos, con lo cual la volatilidad electoral en vez de reducirse, aumentó. Asimismo, la mayoría de estos partidos terminaron inclinándose por la estructuración de listas abiertas, brindándole otra vez mayor poder a la figura del candidato y no la del partido político. No obstante, hacia las elecciones de 2010, esta figura comienza a cambiar y se puede apreciar que la proporción total de agrupaciones políticas se redujo respecto a 2002, es decir, al año anterior al de

14 Se sustituyó así el cociente Hare por el sistema D'Hont. Esto significó cambiar hacia un sistema donde los escaños eran calculados de forma directamente proporcional respecto a los votos obtenidos.

la reforma (BATTLE & PUYANA 2013: 77). Por ello, se considera que a la larga las medidas implementadas en 2003 tuvieron efecto, aunque de forma muy gradual y con resultados que pudieron verse más de cinco años después de realizados los cambios en la ley.

El proceso de reforma continuó en 2011 con la implementación de nuevas modificaciones legislativas. Esta vez, se puso especial énfasis en evitar la infiltración en la política de candidatos con posibles vínculos ilegales, como con el narcotráfico, que de ser condenados por estos delitos ya no podrían ser reemplazados por su partido (la llamada «silla vacía»). Según destacan BATTLE & PUYANA: «cuatro son los temas más relevantes de esta reforma: (i) el régimen sancionatorio para organizaciones políticas que avalen candidatos con vínculos con fuerzas ilegales, dentro del cual la «silla vacía» es el principal exponente; (ii) aspectos relacionados con el sistema electoral, en específico el incremento del umbral y las limitaciones a la doble militancia; (iii) el funcionamiento interno de partidos y movimientos políticos, especialmente en relación con la democratización interna y la equidad de género; y (iv) medidas sobre el financiamiento de la política» (2013: 78).

Como resultado de estas reformas, el sistema electoral colombiano incorporó los siguientes cambios en su organización y en el funcionamiento del sistema de partidos:

38

- Lista única ya sea cerrada o permanente (2003).
- Voto preferencial y «silla vacía» (2009).
- Cuota de género del 30% para circunscripciones de cinco a más escaños (2011).
- Umbral electoral (3% en la reforma de 2009).
- Limitación de la «doble militancia» (2003).
- Se propone «promover» la democracia interna en los partidos y se fijan sanciones para partidos que incurran en violencia electoral, incluyendo la disolución de estos (2009 y 2011).
- Reglamentación de financiamiento partidario mixto, público y privado (2009-2011).

En suma, la reforma electoral en Colombia se propuso enfrentar un creciente escenario de fragmentación partidaria y volatilidad electoral que se dio en el país a finales del siglo XX, que afectaba un sistema de partidos tradicionalmente estable. Se incidió para ello en la promoción de la democracia interna partidaria, la

inclusión de cuotas (en este caso de género), la incorporación del financiamiento público de los partidos junto con el financiamiento privado y una modificación en la fórmula electoral, entre otros cambios.

1.3.4. Reformas electorales en Ecuador

Las recientes reformas electorales en Ecuador se pueden remontar a la reforma constitucional de 1997 (PACHANO 2008: 511). La nueva Constitución aprobada en la Asamblea Constituyente de ese año fue de corte neoliberal, incorporando cambios en el sistema electoral que habrían contribuido a la larga a una desarticulación del sistema de partidos imperante (HERNÁNDEZ & BUENDÍA 2011:130). En esa línea, la Constitución de 1998 estipulaba en su artículo 98° que «los partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular. Podrían también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos». Este artículo eliminó también la prohibición de la reelección absoluta del presidente y vicepresidente, reemplazándola por la prohibición de la reelección inmediata (PACHANO 2008: 512). Se incrementó también la cantidad de diputados provinciales y se eliminó a los nacionales, disponiéndose la renovación de la totalidad del Congreso cada cuatro años (PACHANO 2008: 512). Adicionalmente, en su artículo 102°, esta Carta Magna promovía la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular. Cabe recordar que la constitución de 1997 surgió como resultado de una marcada crisis política producida por la vacancia del expresidente Abdalá Bucaram, por lo cual contó con un considerable respaldo popular y político en tanto fue percibida como una necesaria salida ante la crisis.

39

Distinta fue la coyuntura y la correlación de intereses en las que se aprobó la nueva Constitución de 2008, impulsada por Rafael Correa. En este caso, el país no salía de una crisis política marcada, pero el cambio constitucional había sido una de las promesas de campaña del actual presidente, por lo cual buscó generar sinergias para su puesta en marcha. El escenario no era propicio en principio para el cambio, debido a que el partido de gobierno no tenía mayoría en el Parlamento, pero la presión del Ejecutivo aliado con el organismo electoral nacional —el Tribunal Supremo Electoral (TSE)— permitió convocar primero a una consulta popular —no sin antes generar un escenario de enfrentamiento abierto entre el TSE y la oposición— y luego a una Asamblea Constituyente. El argumento de fondo del régimen era que la nueva Carta Magna era necesaria para realizar los cambios prometidos al modelo económico, con el fin de alcanzar uno «social y solidario» (PAZ & CÉPEDA 2008). Aparentemente este discurso habría calado en la mayor parte de la población, la cual aprobó la nueva Constitución en referéndum el 2008 (con 63.93% de los electores).

En materia electoral, el nuevo texto constitucional incorporó «el voto facultativo para jóvenes entre los 16 y 18 años, así como para las Fuerzas Armadas y la Policía. También reconoce el derecho a elegir autoridades locales a los extranjeros residentes por algún tiempo en el país» (PAZ & CÉPEDA 2008). Respecto a la reelección, el nuevo texto planteó que las autoridades de elección popular solo se podrán reelegir una sola vez consecutiva, mientras que en la Constitución de 1998 se establecía que la reelección sería indefinida (artículo 114º, Constitución de la República de Ecuador 2008).

De otro lado, en relación con los MDD, se reforzó claramente la iniciativa popular normativa, para reforma o derogatoria de normas jurídicas o reforma constitucional, la consulta popular, la revocatoria, la consulta popular y el referéndum. En el caso de la revocatoria, esta se amplió a todas las autoridades de elección popular, incluyendo el mismo presidente de la República, en una fórmula similar a la implementada en Bolivia a partir de 2009. En caso se desarrolle una consulta de revocatoria, esta debe ser respaldada por al menos el 10% de los inscritos en el padrón electoral, y en el caso de la revocatoria al presidente, debería ser respaldada por al menos el 15% de los electores. Cabe señalar que la Constitución de 1998 no permitía la revocatoria del presidente, y para el caso de revocatoria de alcaldes, prefectos y diputados, se establecía que esta iniciativa debería estar respaldada por al menos el 30% de los electores. Algunos otros mecanismos de participación ciudadana establecidos en la nueva Constitución fueron los siguientes: «audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía» (artículo 100º, Constitución de la República de Ecuador 2008).

40

Finalmente, la Carta Magna ecuatoriana de 2008 propone también innovaciones para el funcionamiento de las organizaciones políticas. Aparecen así la «alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas» (artículo 108º, Constitución de la República de Ecuador 2008). Asimismo, indica que para elecciones de cargos políticos a nivel de las organizaciones políticas, se desarrollarán elecciones primarias (artículo 108º, Constitución de la República de Ecuador 2008). Estas disposiciones se vieron cristalizadas en 2009 con la publicación de la Ley Orgánica Electoral o Código de la Democracia, que en concordancia con la Constitución de 2008 estableció «un sistema electoral basado en los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres» (HERNÁNDEZ 2009:116). El nuevo código prohíbe, además, cualquier tipo de reforma a menos de un año de cualquier proceso electoral, permitiendo así proteger la estabilidad de las reglas de juego electorales (HERNÁNDEZ 2009:116).

En suma, se puede concluir que las principales reformas electorales que han moldeado el escenario político electoral en Ecuador partieron fundamentalmente de un cambio constitucional. Este cambio no fue sencillo y requirió que el Poder Ejecutivo —primer impulsor del cambio— construyese alianzas principalmente con el ente rector electoral, que resolvió también desde su posición de autonomía la necesidad de llevar a cabo estas transformaciones.

1.3.5. El avance de las reformas en conjunto

Hasta este punto queda claro que en la región se han producido significativos cambios en la normativa electoral de cada país, tanto a nivel del sistema electoral como en el sistema de partidos. La tendencia que sintetiza las reformas electorales desarrolladas en Colombia, Chile, Ecuador y Bolivia, así como en otros países de la región, es el camino seguido hacia una mayor ampliación de la participación política, facilitando el dinamismo de los partidos y la llamada personalización del voto (NEGRETTO 2009). El objetivo detrás de estas reformas habría sido el fortalecimiento de los partidos políticos existentes, limitando en la medida de lo posible el surgimiento de partidos con débil institucionalización.

No obstante, los resultados obtenidos en varios casos han estimulado la multiplicación de los partidos y agrupaciones políticas, así como la importancia indiscutible de la figura del candidato por sobre los programas e ideologías. Esto refleja la complejidad inherente a las reformas electorales, en tanto pueden generar efectos no esperados o incluso perniciosos dependiendo de la correlación de intereses en donde surgen. Así, según Negretto, se debe considerar los intereses e incentivos a corto y mediano plazos expresados por las élites político-partidarias, las cuales impulsarán o apoyarán una iniciativa de reforma electoral en la medida que les resulte ventajosa o satisfaga una demanda popular con la que desean coincidir. En ese sentido, «las reformas electorales producidas en América Latina durante estas últimas dos décadas demuestran que estas motivaciones han estado presentes en la adopción de reglas electorales que favorecen el multipartidismo y la personalización del voto» (NEGRETTO 2009: 98).

Estas motivaciones de fondo de las agrupaciones políticas para apoyar la reforma electoral coinciden, además, con los caminos que en cada país se han seguido para efectivamente implementar este cambio. La revisión de los casos revela que las reformas electorales exitosas en estos países se caracterizaron por contar con las siguientes condiciones:

- a) Fueron impulsadas por un actor político en posición clave de poder (en el Ejecutivo o el Legislativo), con gran legitimidad popular y capacidad de convocatoria
- b) Se tuvo el compromiso del ente rector electoral en torno a la iniciativa de reforma
- c) Hubo apertura de los grupos y actores políticos relevantes para impulsar la iniciativa
- d) Se contó con el apoyo favorable a la reforma por parte de los medios de comunicación oficiales
- e) Existió una demanda o exigencia popular para la transformación de alguna de las condiciones de la dinámica electoral.

En los casos revisados, la condición a) y b) se pudo observar en todos los países, aun cuando algunas autoridades como Michelle Bachelet tengan actualmente un bajo nivel de aprobación popular (no la tenía al proponerse la reforma del sistema binominal). La condición c) se construyó en el camino, sobre la base de las dos condiciones anteriores, mientras que el apoyo de los medios —la condición— en varios casos existió desde el principio. Es interesante notar aquí que la demanda popular, la condición e), no se manifestó de forma orgánica o no era en principio conocida en ningún caso, sino que fue en parte construida por quienes impulsaron la reforma.

Esto fue lo que ocurrió por ejemplo en Ecuador, con la consulta popular impulsada por el presidente Correa para conocer si la población deseaba o no la redacción de una nueva Constitución. Con la aprobación del «sí», la voluntad popular que previamente se desconocía fue «creada» y convertida en una variable política propicia para fortalecer la iniciativa en pos del cambio. Esto mismo ocurrió en el caso de Bolivia, donde también se convocó a un referéndum constitucional en 2009, mientras que en Chile se recurrió a estudios de opinión en torno a la reforma del sistema binominal, los cuales ya desde 2011 sugerían la favorable inclinación popular hacia la reforma de este componente.

En suma, un aspecto que se debe destacar antes de entrar a analizar el caso peruano, es que en ninguno de los países revisados la iniciativa de reforma electoral partió principalmente del ente rector electoral. En todos los casos, la iniciativa procedió directamente del Poder Ejecutivo, que a su vez estableció sinergias con el organismo electoral para llevar a término la reforma, pero siendo el presidente de la República quien lideró y apareció como cabeza de la iniciativa ante la opinión pública. Esto difiere sustancialmente de la experiencia peruana, donde la iniciativa de reforma

electoral que hoy se discute provino de los propios organismos electorales y no del Poder Ejecutivo o de las organizaciones políticas.

1.4. El camino hacia la reforma electoral en el Perú

La reforma electoral que se desarrolla en el Perú sigue un camino muy particular en comparación con las tendencias descritas anteriormente para los países circundantes. Es distinta tanto por su origen como por los mecanismos de cambio que plantea. En cuanto a su origen, la actual propuesta no parte de una reforma constitucional ni de una iniciativa del Poder Ejecutivo, sino específicamente de los organismos del sistema electoral, una situación no observada en los casos revisados. En efecto, luego de más de un decenio (2000-2010) de ampliación de la participación política a través de una flexibilización de los requisitos para hacer vida partidaria, las iniciativas de reforma electoral buscar revertir esta situación, ante un diagnóstico de los problemas de legitimidad e injerencia de poderes oscuros en la política producto de los vacíos normativos —principalmente en la Ley de Partidos Políticos— y el contexto. Adicionalmente, la reforma electoral discutida en el Perú tiene un objetivo que no se observa tan claramente en las reformas de otros países y que obedece a la coyuntura específica que está observándose en el país desde el presente siglo: la injerencia de intereses privados ilegales-delictivos en los partidos, que pueden vulnerar la estabilidad no solo de estas agrupaciones sino de todo el sistema electoral.

43

1.4.1. Las reformas electorales en el Perú

Si bien las elecciones son un pilar fundamental de todo régimen democrático, el Estado peruano siguió un largo camino para asentar propiamente su sistema electoral.¹⁵ Se puede decir que recién hacia la segunda mitad del siglo XIX el sistema comienza a operar en la práctica con la promulgación de la primera ley de elecciones en 1857, concluyendo a fin de siglo con la Ley N.º 26859 —Ley Orgánica de Elecciones (LOE)— de 1892, varios años después de la fundación de la República y tras una generalidad de gobiernos que se sucedieron mediante golpes de Estado y no de elecciones democráticas (JNE 2005: 10). Cabe añadir que en estos años, las elecciones se llevaban a cabo por medio de colegios electorales y solo podían votar los varones alfabetos mayores de veinticinco años con renta comprobable, excluyéndose a las personas analfabetas y a las mujeres.

15 Desde la primera Constitución Política peruana (1823), las elecciones fueron reglamentadas tanto para presidente como para el Parlamento, formulándose también leyes para la puesta en marcha de las elecciones municipales (Ley Reglamentaria de Elecciones Municipales de 1825). Posteriormente, la Constitución de 1826 definió que el «poder electoral» sería uno de los poderes del Estado junto con el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, revisándose los reglamentos para las elecciones municipales. No obstante, ninguno de estos reglamentos y disposiciones pudo ponerse en práctica durante la primera mitad del siglo debido a la constante ruptura institucional que generaban los golpes de Estado. De hecho, en el caso de las elecciones municipales, estas recién se llevarían a cabo en la segunda mitad del siglo XX.

Así, aun cuando las dinámicas electorales fueron constituyéndose progresivamente en parte de la vida política del país (RAGAS 2006: 250), durante el siglo XIX todavía no se podía hablar de una dinámica electoral debidamente institucionalizada y mucho menos inclusiva. El sistema electoral de estos años se encontraba contenido en legislación dispersa y sujeta en la práctica a la voluntad de los caudillos político-militares de turno, siendo constantemente quebrantado y reestructurado. Lo mismo puede decirse para el sistema de partidos: en sentido estricto, no existió durante el siglo XIX, aunque surgieron las bases que llevarían a la conformación de un primer sistema de partidos a inicios del siglo XX, con la fundación, en la década de 1860, del primer partido político peruano: el Partido Civil.¹⁶

44

Si bien en este largo periodo hubo numerosos cambios normativos que pueden considerarse como reformas electorales, es recién en la primera mitad del siglo XX que ocurre la primera gran reforma en la dinámica electoral en el Perú: la fundación del Jurado Nacional de Elecciones como ente electoral supremo (1931), mediante el DL N.º 7177. Con esta acción, se institucionalizó por primera vez un organismo estatal autónomo encargado de llevar a cabo los procesos electorales en todas sus fases: desde la delimitación de las circunscripciones electorales y el empadronamiento hasta la ejecución de las elecciones y la proclamación de los resultados. En esta coyuntura se brindaron, además, las bases jurídicas para el derecho al voto femenino y se contempló también hacer efectiva la realización de elecciones municipales —algo que estuvo presente en la legislación electoral desde la primera mitad del siglo XIX—, aunque esto ocurrirá años después.

Durante la segunda mitad del siglo XX se tomaron medidas para extender el acceso al voto, así como los cargos elegibles por sufragio directo. Se concretaron tres cambios de importancia: a) el derecho al voto femenino, b) las primeras elecciones municipales y c) el sufragio universal. Se trata de una serie de cambios que suceden a mediados del siglo XX, entre 1955 y 1979. Comienza con la otorgación del derecho al sufragio de las mujeres, por medio de la Ley N.º 12931 de 1955, haciéndose efectivo este derecho en las elecciones generales de 1956. Posteriormente, en 1963, se realizan por primera vez elecciones municipales en el ámbito provincial y distrital, incorporándose un nuevo ámbito de contienda política para los partidos. Finalmente, con la aprobación del voto universal en la Asamblea Constituyente de 1979, se consigue la integración de la población analfabeta como electores y la inclusión de un vasto sector de la población a los comicios. Si bien estos cambios se

16 Como señala Agustín Haya de la Torre: «En las primeras décadas del naciente Estado, más que hablar de partidos, [...] cabe más bien hablar de tendencias ideológicas. Se organizan al igual que en Inglaterra desde el siglo XVII en el Parlamento, pero esta entidad tiene una cronología accidentada y su poder es contrariado por el caudillismo militar» (Haya de la Torre 2004: 208).

dieron progresivamente y no formaron parte de una iniciativa de reforma electoral integral, produjeron cambios cuyos efectos siguen sintiéndose hasta hoy.

El siguiente momento de cambios que, por su magnitud, pueden considerarse como una reforma electoral, ocurre en la última década del siglo XX, específicamente en 1993, con la reestructuración del sistema electoral y la división de Jurado Nacional de Elecciones en tres organismos desconcentrados: el JNE, la ONPE y el RENIEC. Se establece así en la nueva constitución de 1993 el actual sistema electoral peruano tripartito.¹⁷ Esto va acompañado por una ampliación de derechos de participación que involucraban el ámbito electoral, como fue la promulgación de la LDPCC. En esta ley se aprobó el derecho a la consulta popular o referéndum, así como la CPR.¹⁸ Cabe recordar, además, que la Constitución de 1993 eliminó la Cámara Alta del Congreso, quedando el Parlamento unificado en un solo recinto con un total de ciento veinte representantes elegibles a escala nacional bajo un modelo de representación proporcional mediante circunscripciones electorales de tipo mixto.

Posteriormente, en 2002, se aprobó la Ley N.º 27783 (Ley de Bases de la Descentralización), sentándose los fundamentos legales de los gobiernos regionales y los criterios para la elección de las autoridades de este nuevo nivel de gobierno: presidentes y consejeros regionales. Con las primeras Elecciones Regionales y Municipales (ERM) del país en 2002, no solo se institucionalizaron los gobiernos regionales, sino que se ingresó a una flamante dinámica electoral definida por la aparición de nuevas formas de asociación política a escalas regional, provincial y distrital. Esta nueva dinámica se profundizó en 2003 con la aprobación de la primera LPP del país, un hito histórico en la legislación electoral peruana que simboliza el cenit de la reforma política efectuada tras el fin del régimen de Alberto Fujimori.

Este texto normativo instituyó las actuales reglas de juego para la creación y funcionamiento de los partidos políticos, delimitando también el marco normativo de nuevas formas de agrupaciones políticas: los movimientos regionales y las organizaciones políticas de alcance local (artículo 17º), los cuales tras la aprobación de la ley comenzaron a proliferar en el país. Eventualmente, los movimientos regionales y las organizaciones políticas provinciales y locales cambiaron el mapa electoral del país de forma radical a partir de las ERM 2006.¹⁹ En efecto, mientras que en las ERM 2002 la mayoría de regiones todavía estaba en manos de partidos políticos, para las

17 Cabe recordar que el sistema se materializó en 1995, fecha en que se estableció la ONPE y el RENIEC.

18 En 1997, se realizaron las primeras CPR, en los ámbitos provincial y distrital.

19 Desde las ERM 2006, los resultados electorales han tendido a favorecer a los movimientos regionales y agrupaciones políticas locales. Así, en las ERM 2006 solo el 25% de los gobiernos regionales fueron ganados por un partido político, correspondiendo el 67% a movimientos regionales y el 8% a alianzas electorales. En las ERM 2010 el porcentaje de partidos ganadores fue aún menor, sólo el 11%, quedando el 89% restante en manos de movimientos regionales, alianzas electorales y organizaciones locales.

ERM 2006 son las agrupaciones independientes las que comienzan a adueñarse del mapa político, logrando ganar en más del 70% de las regiones.

De acuerdo con Martín Tanaka (2005), este escenario fue perfilando una dinámica donde, a pesar que surgieron más agrupaciones políticas, los partidos políticos en el sentido estricto del término²⁰ fueron relegados, perdiendo cohesión interna y dejando de lado la ideología como elemento aglutinador. En efecto, la ley flexibilizó los requisitos para la participación política de los ciudadanos y no definió en la práctica criterios claros o sanciones realistas para la rendición de cuentas de las agrupaciones políticas.²¹ La paradoja de una aparente mayor democracia, con mayor cantidad de agrupaciones políticas, pero menor presencia de los partidos, reflejó los límites de la LPP y, por tanto, de la reforma político electoral efectuada tras el fin del fujimorismo de la cual fue parte la ley.

Especialistas como Tanaka y Tuesta consideran que el diseño del sistema electoral a partir de los cambios descritos —en especial los problemas suscitados por los vacíos en la LPP— sería una de las principales causas de este crítico escenario político. Se hace notar, por ejemplo, la ausencia casi total de democracia interna principalmente en las nuevas agrupaciones políticas y el poco desarrollo de esta al interior de los partidos políticos establecidos. Esto también estaría relacionado con el efecto distorsionador que tiene el voto preferencial, el cual afectaría la institucionalidad partidaria al otorgar excesivo poder y relevancia a los candidatos. Al respecto, otros especialistas como Nohlen han hecho notar en un nivel teórico la relación entre debilitamiento de los partidos y el tipo de lista electoral presentada por estos:

Si se critica por ejemplo la debilidad de los partidos y la frecuente excesiva independencia de los diputados bajo el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, entonces parece recomendable pensar en la introducción de la elección por lista y, en particular, la lista cerrada y bloqueada. (NOHLEN 2004: 22)

En efecto, al no haber una lista cerrada y bloqueada, los candidatos en sí mismos se convierten en los principales impulsores de la agrupación política, en desmedro de la ideología o los principios políticos de la agrupación. Los militantes de otro lado no son militantes orgánicos en tanto no siguen una ideología partidaria interiorizada, sino específicamente a un candidato, el cual las más de las veces reproduce relaciones clientelistas o de prebendas con quienes lo apoyan o financian su campaña. Esta fórmula se reflejaría con mayor claridad en el ámbito local, entre

20 Es decir, los «grandes partidos» que define De Tocqueville, estructurados en torno a una serie de principios o agenda ideológica que cohesiona a sus miembros.

21 Esto se verá en mayor detalle en el capítulo 3, pero en la redacción de la ley existía un problema con la definición de sanciones para aquellas organizaciones que no rindieran sus cuentas. Según la ley, los partidos que no realizaran su rendición de cuentas recibirían como sanción la supresión del financiamiento público. Sin embargo, este tipo de financiamiento nunca se dio en la práctica en los años posteriores a la aprobación de la norma, por lo cual la sanción era efectivamente inexistente.

las agrupaciones políticas distritales y provinciales, aunque también funciona en el contexto de los movimientos regionales. Se han propuesto entradas teóricas para definir este último fenómeno, la más reciente de las cuales sugiere entender a las nuevas agrupaciones políticas posteriores a la ley de partidos como «coaliciones de independientes» (ZAVALETA 2014), es decir, como plataformas electorales conformadas por personajes carismáticos, por lo general respaldados por actores o poderes económicos locales, quienes postulan solos, se alían o se «alquilan» a otras organizaciones políticas dependiendo de las oportunidades que el escenario político les ofrece para alcanzar puestos de poder. Se sobreentiende que organizaciones con esta estructura y fines no podrían ser considerados como partidos políticos en el sentido estricto del término, algo que la propia norma parece suscribir tácitamente al diferenciar a los movimientos y organizaciones políticas locales —las cuales tienen precisamente esta estructura— de los partidos políticos.

1.4.2. El contexto de la reforma electoral propuesta por los organismos electorales

Las propuestas que componen el paquete de reforma electoral planteado desde los organismos del sistema electoral se remontan a 2013, aunque desde años antes se discutía en el ámbito académico la necesidad de modificar la legislación en materia de elecciones y de partidos políticos, debido a la crisis de representación que se observaba.

47

Así, ya desde el 2006 se consideraba que la legislación electoral era uno de los principales alicientes para la reproducción de la crisis de los partidos. Según Medina (2007), el marco normativo electoral —específicamente la LPP— era desordenada y tenía muchos vacíos. En relación con ello, en el documento titulado «La otra reforma: 40 soluciones elementales para la legislación electoral», se proponen una serie de soluciones que pueden resumirse en los siguientes doce temas: 1) cronograma electoral coherente y razonable, 2) más democracia interna, 3) inscripción de candidaturas menos compleja, 4) más mujeres en política, 5) padrones más exactos con participación de todos, 6) autoridades electorales competentes, imparciales y eficientes, 7) organismos electorales con capacidad de coordinación, 8) mayores facilidades y garantías para la labor de personeros, 9) mejor desarrollo de la jornada electoral, 10) cómputo de votos más transparente, 11) franja electoral en beneficio de todos, y 12) contratación descentralizada de publicidad electoral (ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA 2007: 19-21). Se trata de consideraciones importantes dado que, eventualmente, muchos de estos puntos han sido considerados en la propuesta de reforma elaborada por el JNE, ONPE y RENIEC.

Al iniciarse la década de 2010, los problemas identificados no harían sino persistir, volviéndose de hecho más visibles por determinados acontecimientos ocurridos en el ámbito electoral.

Es importante destacar la fecha, ya que determinados sucesos relacionados con el ámbito electoral, acontecidos entre 2010 y 2013, son fundamentales para entender por qué la reforma electoral pasó de ser una recomendación u observación de algunos analistas y académicos, a convertirse en una propuesta impulsada directamente por los organismos del sistema electoral y plenamente respaldada desde algunos sectores de la sociedad civil y del mismo Estado.

Tres son los principales sucesos que habrían impulsado un escenario propicio para la formulación de propuestas de reforma electoral: 1) la violencia electoral registrada en las ERM 2010, 2) el proceso de CPR en Lima Metropolitana (2013) y 3) la creciente visibilidad pública de los nexos entre candidatos y poderes informales o delictivos, especialmente en vísperas de las ERM 2014 (entre 2013 y 2014), periodo en el cual varios candidatos o autoridades en el cargo se enfrascaron en escándalos de este tipo o contaban con sentencias judiciales.

La violencia electoral en las ERM 2010 ha sido documentada en diversas fuentes de las cuales se puede destacar el estudio realizado por la ONPE mediante la SGIIE en 2011, en el que se analizan algunas de las causales de estos acontecimientos. Se identificaron aquí tres causales de violencia electoral: *a)* la supuesta presencia de electores golondrinos, *b)* el descontento con los resultados electorales y *c)* el rechazo al intento de reelección de las autoridades. El rechazo a los resultados implica una postura crítica de la ciudadanía contra la totalidad de proceso, deviniendo en muchos casos a actitudes de agresión de los electores en contra del personal de los organismos electorales, en particular del personal de la ONPE, el cual lleva las riendas del proceso.

Respecto a la revocatoria de mandato, se trata de un mecanismo de democracia directa que es usado crecientemente en el país desde 1997, pero que solo a partir de la CPR de Lima Metropolitana en 2013 comenzó a ser problematizado y puesto en la agenda de temas públicos. El Perú es actualmente el país donde más revocatorias se han realizado en todo el mundo, habiéndose identificado que en cada periodo de gobierno municipal la cantidad de solicitudes se incrementa exponencialmente respecto al periodo anterior (ONPE 2013). Si bien a la fecha no se han realizado revocatorias en los gobiernos regionales y solo se han llevado a cabo un total de once CPR a escala provincial, existía ya hacia 2013 un claro consenso respecto a los efectos dañinos que el compulsivo uso de este MDD estaba generando principalmente en los escenarios distritales.

Finalmente, la intromisión de poderes ilegales o delictivos en la política fue particularmente visible en el marco de las ERM 2014, especialmente durante la campaña electoral para estos comicios. Esto reflejó un problema de fondo que ya se observaba desde el retorno a la democracia, y que dialoga con el proceso de descomposición de la ideología y la organicidad de los partidos políticos.

1.4.3. La reforma electoral en la agenda pública en vísperas de la primera legislatura de 2015

Entre finales de 2014 e inicios de 2015, los organismos del sistema electoral peruano emprendieron una campaña mediática para colocar la reforma como tema de agenda nacional. La campaña recibió en principio el respaldo del Congreso de la República, así como de los principales medios de comunicación que transmitieron frecuentemente las declaraciones del Presidente del JNE y del Jefe de la ONPE a favor de la reforma. Adicionalmente, ambos organismos junto con personalidades del ámbito académico y de organismos internacionales se pronunciaron a través de entrevistas y demás recursos comunicacionales.

Esta campaña propició que la propuesta de los organismos del sistema electoral sea incorporada en la segunda legislatura de 2014 según calendario del Congreso, la cual se iniciaría en marzo de 2015 (en este documento la consideramos por tanto como la primera legislatura de 2015). En principio, se consideró que los temas puestos en agenda corresponderían integralmente a la propuesta inicial —el paquete de reforma consistente en las nuevas LDPC y LPP— pero estos fueron ampliados con proyectos de ley adicionales de algunos congresistas, quienes aprovechando el marco de la reforma electoral sentaron iniciativas que sin contravenir la propuesta del sistema electoral, apuntaban a puntos de agenda que en algunos casos escapaban a los temas neurálgicos de la reforma. Así, se puso en agenda la denominación de los Presidentes Regionales —se sugirió remover su título de «Presidentes» por otro término— y su «no reelección» junto con la de las autoridades municipales (provinciales y distritales); así como el proyecto de ley de la «curul vacía». Al iniciarse la primera legislatura del 2015 el mes de marzo, estas dos iniciativas fueron rápidamente aprobadas por el Parlamento (ver anexo 1.1).

Es en este marco en el que se situará a continuación el análisis de los avances y los pendientes de la reforma electoral entre los meses de marzo e inicios de agosto del 2015. Un escenario en el cual las propuestas de la reforma electoral se vieron complementadas con otras provenientes de las agrupaciones políticas y de sus particulares agendas, las cuales llegaron a tener por momentos incluso mayor impacto mediático que el núcleo de la reforma electoral —la reforma de la Ley de Partidos

Políticos—, llevando a que efectivamente se aprobara solo una parte de la propuesta original del JNE, ONPE y RENIEC.

CAPÍTULO 2

REFORMA DE LA LEY DE LOS DERECHOS
DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS

La propuesta de reforma de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (LDPCC), Ley N.º 26300 fue el primer componente de la iniciativa de reforma electoral en ser incluido dentro de la agenda legislativa el mes de marzo. La aprobación de la mayor parte de los cambios a esta Ley sugeridos por los organismos del Sistema Electoral, constituye a la fecha de cierre del presente documento —inicios de agosto de 2015— el principal avance de la reforma electoral.

En las siguientes páginas, se desarrollarán tres momentos clave en la reforma de la LDPCC. En primer lugar, se hará un breve recuento de los antecedentes que ha tenido esta ley que va desde su promulgación en 1993 hasta llegar a la reforma de 2015, lapso que incluye diversas modificaciones. En segundo lugar, se abordarán las principales propuestas de mejora contenidas en el PL N.º 2274/2012-JNE, presentado por los organismos electorales. Para concluir, se hará un recuento de las propuestas tomadas en cuenta por el Congreso para la reforma de esta ley.

2.1. Antecedentes: Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

En 1996, a pocos años de promulgada la LDPCC, se realizaron modificaciones con el fin de perfeccionarla. Mediante la Ley N.º 26592 se modificaron los artículos 13º, 15º y 16º. El artículo 13º establecía que el Congreso de la República tenía ciento veinte días para dictaminar y someter a votación las iniciativas legislativas emitidas desde la ciudadanía. La modificación consistía en disminuir a noventa días dicha labor.

Por otro lado, el artículo 15° señalaba que si se presentaban varias iniciativas sobre una misma temática, las comisiones de trabajo del Congreso de la República podían acumularlas. La modificación indicaba que a pesar de versar sobre temas similares, se tendrían que votar por separado. Por último, el artículo 16° indicaba que los proyectos desaprobados con no menos de dos quintos de la cantidad legal de los miembros del Congreso podían someterse a referéndum, cuando la ley original no estipulaba esta valla de votaciones para la realización del referéndum. El mismo año se promulgó la Ley N.º 26670 mediante la cual se sustituía los artículos 42°, 44° y 47° de la LDPCC.

La modificación del artículo 42° indica que se declare nulidad del referéndum cuando los votos nulos o blancos superen las dos terceras partes de los que en total se emitieron. Agregaba que para que entre en vigencia una norma aprobada por referéndum sería necesario que votaran a favor la mitad más uno de los electores sin contar los votos blancos o nulos. Por su lado, la norma primigenia tenía otra forma de dar por válido un referéndum: esta se daba cuando la iniciativa legislativa era aprobada por no menos del 30% de la cantidad de votantes.

52

Sobre el artículo 44°, en un principio se indicaba que le correspondía a la autoridad electoral efectuar la convocatoria a referéndum en un plazo no mayor a cuatro meses después de ser acreditadas las iniciativas. La modificación de la ley indicaba que era la autoridad electoral la que ordenaba la convocatoria y el presidente del Consejo de Ministros ejecutaba la orden, convocando al referéndum y para ello tenía un plazo no mayor a seis meses.

Finalmente, el artículo 47° versa sobre la solicitud de reembolso a los promotores del referéndum de los gastos efectuados ante la autoridad electoral tanto en caso se desapruebe una norma legal expedita o sea aprobada la iniciativa legislativa, rechazada o modificada sustancialmente. Por otro lado, la modificación de la ley eliminaba la posibilidad de reembolso en los casos en que se haya desaprobado una norma legal expedita.

Sin embargo, años después, cada una de las modificaciones hechas en los diferentes artículos mencionados, mediante las leyes N.º 26592 y N.º 26670, fue derogada y se restablecieron sus textos originales. Esta restitución se dio en 2001 mediante la Ley N.º 27520.

Un año después, en 2002, mediante la Ley N.º 27706, se modificó el artículo 6°, agregándole un párrafo que indicaba que la verificación de firmas de los adherentes a cualquier iniciativa de participación o control le corresponde al RENIEC.

En 2004, mediante la promulgación de la Ley N.º 28421, se modificó el artículo 29º en la cual se especificaba que la autoridad revocada puede ser candidato en las siguientes elecciones, salvo en las NEM, las cuales se convocaban justamente para elegir al reemplazante de la autoridad revocada.

Asimismo, en 2009, mediante la Ley N.º 29313, se realizaron modificaciones que buscaron hacer cambios profundos que la mejoraran sustancialmente. Sin embargo no se obtuvo lo que se esperaba y los cambios fueron más de forma que de fondo. Las modificaciones principales fueron las que se hicieron a los artículos 24º, 25º y 34º:

- En el artículo 24º se agrega principalmente la forma en que se reemplazaría a las autoridades regionales revocadas. En el caso que se revoque tanto al presidente regional²² como al vicepresidente, el consejo regional podrá elegir mediante votación a uno de los consejeros del mismo grupo político que gobierna. Sin embargo, en la práctica esta modificación no tiene trascendencia, ya que desde que existe la LDPCC en ninguna oportunidad se ha llamado a consulta de revocatoria a autoridades regionales.
- Por otro lado, el artículo 25º corrige la denominación de «consejo de coordinación regional» a tan solo «consejo regional», ya que a nivel de estructura organizacional de la gestión regional son instancias distintas y la ley desde un principio quería hacer referencia a la última.
- Finalmente, la modificación del artículo 34º disminuye la valla de adherentes para solicitar a autoridades regionales o municipales rendición de cuentas. Seguramente con la intención de facilitar el inicio del procedimiento. Sin embargo, en la práctica, esta modificación no tiene trascendencia, pues en los casos de acceso a información pública la ciudadanía hace más uso de la Ley N.º 27806 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública) de 2002.

53

2.2. *Reforma de la Ley en 2015*²³

La última modificación a la LDPCC se realizó en 2015. La trascendencia de los cambios que buscaba, junto a otras iniciativas legislativas de cambio en la normativa electoral, hace que se le denomine como una reforma.

22 Durante la elaboración de este documento de trabajo se aprobó la Ley N.º 30305 (ley de reforma de los artículos 191º, 194º y 203º de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes). Mediante esta ley se cambia la denominación de presidente y vicepresidente regional por el de gobernador y vicegobernador regional. Sin embargo, la LDPCC, el PL y la Ley N.º 30315 mantienen, en toda su extensión, la primera forma de denominación. Por ello, y para no causar confusión en el lector, se ha mantenido dicha denominación (presidente y vicepresidente regional) para todo el documento de trabajo en adelante.

23 Esta última modificación de la LDPCC se dio en el periodo de elaboración de este documento de trabajo.

El procedimiento comenzó con la presentación ante el Congreso de la República del PL N.º 2274/2012, el 28 de mayo de 2013. Se trató de una iniciativa legislativa nacida del trabajo en conjunto de los tres órganos constitucionales autónomos que conforman el sistema electoral peruano —el JNE, la ONPE y el RENIEC—. Este documento contenía varias modificaciones sustanciales a la LDPCC, que el Congreso de la República, luego de su revisión por la Comisión de Constitución, presidida por el congresista Luis Llatas Altamirano, sometió a discusión y votación en el Pleno para finalmente aprobarlas, aunque con varias enmiendas y omisiones.

Así, el 7 de abril de 2015, se promulgó la Ley N.º 30315 que modifica diversos artículos de la LDPCC. Los artículos modificados fueron el 21º, 22º, 24º, 25º y 29º, y se incorporan los artículos 29º-A y 48º.

Todas las modificaciones normativas aprobadas son concernientes a la CPR, excepto el artículo 48º, que se refiere a que los diversos procesos de consulta en general serán regidos supletoriamente por las normas contenidas en la LOE. Si bien la temática más importante que buscaba la reforma mediante el PL se centraba en las modificaciones sobre la CPR, también se planteaban cambios en otros mecanismos de participación y control, competencias de los organismos electorales y ordenamiento cronológico de los procesos, entre otros. Sin embargo, estas últimas propuestas fueron desestimadas por el Congreso de la República.

54

A continuación, el cuadro 2.1 que compara los tres momentos del proceso de la reforma de la ley. Primero, la Ley N.º 26300 vigente hasta el 6 de abril de 2015. Segundo, la propuesta de modificación mostradas en la PL. Finalmente, las modificaciones aprobadas con la Ley N.º 30315. El análisis y los comentarios tanto sobre la propuesta de reforma como sobre los artículos aprobados por el Congreso de la República se realizarán en el acápite 2.5.

CUADRO 2.1.²⁴
COMPARATIVO DE LEY N.º 26300 VIGENTE, PROPUESTA DE REFORMA
Y MODIFICACIONES APROBADAS

Ley N.º 26300	Proyecto de Ley N.º 2274/2012-JNE	Ley Aprobada N.º 30315
<p>Artículo 21.º</p> <p>Los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas. La consulta de revocatoria sólo procede una vez en el periodo de mandato, excluyendo la posibilidad de presentarla en el primer y el último año, salvo el caso de los jueces de paz.</p> <p>La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), convoca a consulta electoral que se efectúa dentro de los noventa (90) días siguientes de solicitada formalmente.</p>	<p>Artículo 21.- Cronograma de la revocatoria</p> <p>La consulta de revocatoria solo procede una vez en el periodo de mandato regional o municipal del cual se trate, el último domingo de noviembre del tercer año, salvo el caso de los jueces de paz.</p> <p>Las solicitudes para someter a una autoridad a consulta popular de revocatoria se pueden presentar el primer día útil del mes de julio del segundo año de mandato, con los fundamentos y documentos que los sustentan.</p> <p>Los promotores deben completar el número de adherentes requerido a más tardar el último día hábil del mes de abril del tercer año de mandato.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones convoca a la consulta, a más tardar ciento cincuenta (150) días antes del acto de consulta.</p> <p>El cierre del padrón electoral se produce como máximo ciento veinte (120) días antes del acto de consulta popular de revocatoria. El padrón electoral actualizado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, que se utilizará en el proceso electoral convocado, será remitido al Jurado Nacional de Elecciones con noventa (90) días de anticipación a la consulta.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones aprueba su uso dentro de los diez (10) días siguientes; de no hacerlo, al vencerse este plazo, el padrón electoral queda automática y definitivamente aprobado.</p>	<p>Artículo 21.º Modificado: Procedencia de solicitud de revocatoria</p> <p>Los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas.</p> <p>La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, procede por una sola vez en el periodo del mandato y la consulta se realiza el segundo domingo de junio del tercer año del mandato para todas las autoridades, salvo el caso de los jueces de paz que se rige por ley específica.</p> <p>La solicitud se presenta ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), debe estar fundamentada y no requiere ser probada. La ONPE resuelve las solicitudes presentadas en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, en caso de ser denegada procede recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) el cual resuelve dicho recurso en un plazo no mayor de quince (15) días calendario. No procede recurso alguno contra dicha resolución. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) convoca a consulta popular para las solicitudes que han sido admitidas.</p> <p>Las causales de vacancia o suspensión y los delitos no pueden ser invocados para sustentar los pedidos de revocatoria.</p> <p>La adquisición de kits electorales para promover la revocatoria se podrá efectuar a partir de junio del segundo año de mandato de las autoridades a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 20 de la presente Ley.</p> <p>Los fundamentos deben ser hechos públicos por los promotores y por los organismos electorales a través de los medios de comunicación desde que se declara admitida la solicitud de revocatoria y hasta que se realice la consulta.</p>
<p>Artículo 22.º</p> <p>La consulta se lleva adelante en una circunscripción electoral, si el veinticinco por ciento de los electores de una autoridad, con un máximo de 400,000 firmas, presenta la solicitud de la revocación del mandato ante la Oficina de procesos electorales correspondiente.</p>	<p>Artículo 20.º Solicitud de revocatoria</p> <p>La revocatoria es el derecho que tienen los ciudadanos para someter a consulta de sus cargos a las siguientes autoridades:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Presidente regional b. Alcalde c. Consejo regional, incluyendo a su Presidente y Vicepresidente Regional. d. Concejo municipal, incluyendo a su alcalde. e. Jueces de paz que provengan de elección popular, de manera individual. <p>Las autoridades que asumen el cargo como consecuencia de la vacancia o inhabilitación por condena judicial durante el segundo, tercer o cuarto año de mandato no pueden ser sometidas al proceso de consulta popular de revocatoria.</p>	<p>Artículo 22.º Requisito de adherentes</p> <p>La consulta se lleva adelante en cada circunscripción electoral si la solicitud está acompañada del veinticinco por ciento (25%) de las firmas de los electores de cada circunscripción y ha sido admitida.</p>

24 El cuadro solo compara los siete artículos que fueron modificados el 7 de abril de 2015. Tómese en cuenta que el PL N.º 2274/2012 contemplaba modificaciones en veintiséis artículos.



La solicitud debe estar fundamentada. Los fundamentos deben ser hechos públicos por los promotores y los organismos electorales durante el procedimiento de verificación de firmas y hasta que se realice la consulta.

Se deben adjuntar los documentos que sustentan la fundamentación formulada contra la autoridad o autoridades.

Las causales de vacancia o suspensión y los delitos no pueden ser invocados para sustentar los pedidos de revocatoria.

La verificación de la presentación de los documentos está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que, de constatar el incumplimiento, declarará improcedente la solicitud. Dicha decisión es apelable ante el Jurado Nacional de Elecciones.

Si se cumple con los requisitos, la Oficina Nacional de Procesos Electorales lo comunica al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil para que proceda a la creación del Registro de Adherentes a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley.

La consulta se lleva adelante en una circunscripción electoral si el veinticinco por ciento (25%) de los ciudadanos incluidos en el padrón electoral aprobado para la elección de las autoridades que busca someter a consulta, se adhiere a la solicitud respectiva.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil verifica la identidad del promotor y los adherentes para determinar si se completa el porcentaje mínimo requerido. En dicho procedimiento, sigue lo previsto en los artículos 4 y 6 de la presente Ley.

Artículo 24.º

El Jurado Nacional de Elecciones acredita como reemplazante de la autoridad revocada-salvo los jueces de paz-, para que complete el mandato, según las siguientes reglas:

- a) Tratándose del presidente regional, al vicepresidente regional.
- b) Tratándose del vicepresidente regional, a quien resulte elegido por el Consejo Regional entre los consejeros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, mediante votación de la mitad más uno del número legal de los consejeros.
- c) Tratándose simultáneamente del presidente regional y el vicepresidente regional, a quienes resulten elegidos por el Consejo Regional entre los consejeros hábiles integrantes de la lista a la que pertenecen las autoridades revocadas, mediante votación de la mitad más uno del número legal de los consejeros.
- d) Tratándose de un consejero regional, al correspondiente accesorio.
- e) Tratándose del alcalde al primer regidor hábil que sigue en la lista electoral a que pertenece la autoridad revocada.
- f) Tratándose de un regidor, al correspondiente suplente en la lista electoral a que pertenece el regidor revocado.

Artículo 23.º Nuevas autoridades

Si se declara la revocatoria del presidente regional, el alcalde, el consejo regional o el concejo municipal, el Jurado Nacional de Elecciones acredita como reemplazantes de las autoridades revocadas, para que complete el mandato, según las siguientes reglas:

- a. Tratándose del presidente regional, al vicepresidente regional.
- b. Tratándose del alcalde, al teniente alcalde.
- c. Tratándose del consejo regional, a los consejeros regionales suplentes.
- d. Tratándose del concejo municipal, a los regidores suplentes.
- e. Tratándose de jueces de paz provenientes de elección popular, conforme a la ley de la materia.

El nuevo consejo regional o concejo municipal asume sus funciones el primer día hábil del mes de enero del siguiente año a la realización de la consulta, salvo que no se hayan proclamado en dicha fecha los resultados, en cuyo caso, asume al día siguiente de la proclamación.

Artículo 24.º Reemplazo de la autoridad revocada

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) acredita como reemplazante de la autoridad revocada-salvo los jueces de paz-, para que complete el mandato, según las siguientes reglas:

- * Tratándose del presidente regional, al vicepresidente regional
- * Tratándose del vicepresidente regional, a quien resulte elegido por el Consejo Regional entre sus miembros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, con votación simple.
- * Tratándose simultáneamente del presidente y vicepresidente regional, a quienes elija el Consejo Regional entre sus miembros hábiles integrantes de la lista a la que pertenecen las autoridades revocadas, con el voto favorable de la mitad más uno del número legal de los consejeros.
- * Tratándose de un consejero regional, al correspondiente accesorio.
- * Tratándose de un alcalde, al primer regidor accesorio en su misma lista.
- * Tratándose de un regidor, al correspondiente accesorio de su lista.



**Artículo 25°**

Únicamente si se confirmase la Revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal, se convoca a nuevas elecciones. Mientras no se elijan a los reemplazantes en el cargo, asumen las funciones los acesorarios o suplentes. Quienes reemplazan a los revocados completan el período para los que fueron elegidos éstos.

Artículo 29°

Quien hubiere sido revocado del cargo para el que fue elegido está apto para ser candidato al mismo cargo en las siguientes elecciones.

Artículo 25° Modificado: Reemplazo de revocados

Quienes reemplazan a los revocados completan el período para el que fueron elegidos éstos. En ningún caso hay nuevas elecciones.

Artículo 29° Modificado: Impedimento de autoridades revocadas

La autoridad revocada no puede postular a ningún cargo en la entidad de la que ha sido revocada en la elección regional o municipal siguiente, según corresponda.

Tampoco puede acceder a función pública bajo ninguna modalidad de contratación en la entidad de la que ha sido revocada hasta terminar el mandato para el que fue elegida. Salvo que al momento de postular haya sido trabajador a plazo indeterminado, para lo cual se reincorpora automáticamente a su puesto de origen.

Artículo 40.- Control de la actividad económico-financiera en la revocatoria

El promotor de la consulta popular de revocatoria y la autoridad sometida a consulta deberá controlar internamente sus actividades económico-financieras a fin de registrar la información financiera de la campaña electoral desde el inicio del procedimiento, la que deberá estar sustentada por la documentación de ingresos y gastos respectivos.

Para ello, se podrá optar por designar un tesorero, quién será responsable solidariamente con el promotor o la autoridad sometida a consulta popular de revocatoria, en la recepción y gasto de los fondos y deberán abrirse en el sistema financiero nacional las cuentas que resulten necesarias.

El promotor de la revocatoria, la autoridad sometida a consulta o los respectivos tesoreros se encuentran obligados a informar sobre los ingresos recibidos y los gastos efectuados a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en dos oportunidades, una, de manera preliminar, transcurridos dos meses luego del acto de convocatoria, y otra final, dentro de los quince (15) días calendarios posteriores a la jornada electoral.

Artículo 42.- Sanciones

El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, previo informe de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impondrá multas al promotor o autoridad sometida a consulta de hasta treinta unidades impositivas tributarias (30 UIT), por no presentar la información financiera de ingresos y gastos en el plazo que prevé el artículo 40° de la presente Ley.

Artículo 29°-A: Obligatoriedad de rendición de cuentas

Es obligatoria la rendición de cuentas de los ingresos y egresos indicando la fuente con sustento documental, tanto de los promotores como de la autoridad sometida a revocación. Su incumplimiento conlleva el pago de multa de hasta treinta (30) unidades impositivas tributarias (UIT) a favor de los organismos electorales. Los promotores de manera individual o como organización deberán inscribirse en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) una vez convocado el proceso, a fin de quedar legitimados para promover la revocatoria o defender a la autoridad en proceso de revocación y serán reconocidos por resolución expresa de la autoridad electoral correspondiente, igualmente quedan obligados a rendir cuentas en las mismas condiciones referidas en el párrafo precedente.





De igual manera, se impondrá una multa de hasta treinta (30) veces el monto de la contribución recibida, omitida o adulterada, cuando se acredite que el promotor o autoridad sometida a consulta popular hayan recibido contribuciones de fuente prohibida o por encima del tope, conforme al artículo 41° de la presente Ley; o que la información económico-financiera haya sido omitida o adulterada intencionalmente.

La decisión de la Jefatura de la Oficina Nacional de Procesos Electorales agota la vía administrativa en el procedimiento sancionador, y puede ser impugnada ante el Jurado Nacional de Elecciones, dentro de los cinco días hábiles computados desde la notificación.

Artículo 48° Incorporado: Normas Supletorias

Los procesos de consulta establecidos en la presente Ley se rigen supletoriamente por las normas contenidas en la Ley Orgánica de Elecciones*.

Fuente: LEY N.º 26300, PROYECTO DE LEY N.º 2274/2012-JNE Y LEY APROBADA N.º 30315
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

2.3. Nueva Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

58 En este apartado trataremos los aspectos más importantes del PLN.º 2274/2012-JNE, que tenía la intención de realizar modificaciones sustanciales a la LDPCC. Para facilitar la lectura, el texto está redactado en tiempo presente sin embargo este PL ya ha sido discutido y aprobado con modificaciones. Además, para mejor entendimiento, se han agrupado estos temas en cuatro segmentos: *i)* aspecto procedimental de las iniciativas ciudadanas; *ii)* mecanismo de control ciudadano: revocatoria; *iii)* otras iniciativas de participación y control; y *iv)* supervisión de la actividad económico-financiera.

2.3.1. Aspecto procedimental de las iniciativas ciudadanas

a) Inicio del procedimiento

El inicio del procedimiento se refiere a los elementos básicos que hay que tener en cuenta para comenzar un proceso de participación y control ciudadano. Los criterios básicos deberían aplicarse tanto a los ciudadanos participantes como al sistema encargado de desarrollar los procesos electorales. El PL aborda ciertos artículos que son necesarios precisarlos, aclararlos o modificarlos, para que el inicio del procedimiento esté acorde con el resto de modificaciones dentro de la ley.

De esta forma, comenzaremos por el artículo 4º, que puntualiza que las personas que promuevan algún tipo de consulta deben residir dentro de la jurisdicción

donde se realizaría esta. Así, no sería posible que alguna persona ajena a la circunscripción territorial pretendiese dar inicio a un proceso de consulta que en la práctica no le afectaría. Pero, además, agrega que el promotor debería figurar en el padrón electoral aprobado, es decir, que haya sido partícipe de la elección de la autoridad a la cual se le plantea la consulta.

Por otro lado, establece que el RENIEC será la institución que cree un registro de adherentes cuyo sistema de identificación sea biométrica digital, es decir, que se utilice las huellas digitales como medio de verificación de la existencia del ciudadano. Se debe tomar principal atención a este punto, ya que fue uno de los principales incidentes que se presentaron en la solicitud de revocatoria a la autoridad edilicia en la capital en 2012. En aquella ocasión, los equipos de verificación del RENIEC detectaron, por medio del análisis grafotécnico, la existencia de casos donde las firmas en los planillones no correspondían al registrado en la institución. Se comprobó que las firmas eran de dos tipos: la primera, que fueron copiadas de las rúbricas verdaderas; y la segunda, que fueron una imitación libre, es decir, que no se contaba con un original del cual copiarse y se inventó cualquier firma para ese adherente.²⁵

En ese caso se evidenció una clara intención de aprovecharse de las limitaciones que presenta la modalidad de adherencia mediante firmas, cuestión que debería resolverse con la aplicación de la de la tecnología biométrica digital. Para ello, desde 2006 hasta la actualidad, el RENIEC cuenta con el Sistema Automatizado de Identificación Biométrica (AFIS, por sus siglas en inglés), que lo utiliza para el registro de los ciudadanos al momento de sacar su documento de identidad y que bien podría ser utilizada para la verificación de los adherentes a las iniciativas de consulta.

Además, es preciso indicar que, al igual que se exige que los promotores de las iniciativas residan dentro de la jurisdicción donde se efectúe la consulta, se aplique también el mismo criterio para los adherentes. El artículo 6° señala que aquellas personas que se adhieran a una iniciativa o consulta deben residir dentro del ámbito de aplicación de esta, bajo el supuesto fehaciente que la admisión y posterior aprobación de dicha iniciativa o consulta les afectará principalmente a ellos.

b) Admisión de la iniciativa

El PL en su artículo 6° señala que antes que la ONPE prepare un expediente con los documentos necesarios para iniciar un procedimiento de participación o control, debe verificarse la cantidad de adherentes requeridos y luego proceder a comunicarlo al JNE. Ello implica haber realizado la verificación de la identidad de los

25 Nota periodística: “Miles de firmas para revocar a Villarán fueron falsificadas”. La República, jueves 14 de junio de 2012. Puede verse en: <<http://archivo.larepublica.pe/14-06-2012/revocatoria-susana-villaran-miles-de-firmas-fueron-falsificadas>>.

adherentes, en concordancia con el artículo 4º, por medio de la tecnología biométrica digital y, como ya se ha mencionado, estaría a cargo del RENIEC, institución que en la actualidad cuenta con la capacidad tecnológica para desarrollar esa tarea.

A su vez, en el artículo 7º, el PL traslada la competencia de admitir la iniciativa ciudadana al JNE. La ONPE, como parte del sistema electoral, cumplirá con su función de acoger las iniciativas ciudadanas, verificar los requisitos y trasladarlas al JNE, para que sea esta quien proceda a convocar la consulta.

Una vez realizada la verificación de los adherentes, le corresponde a la ONPE la preparación de un expediente donde se incluya el PL, en el caso de iniciativa legislativa, y el «fundamento», en el caso de la sustentación de las solicitudes de revocatoria o remoción de autoridades. Cabe precisar que, en el texto de la ley, con la que se desarrollaron las CPR anteriores a 2015, se utiliza el término «argumento» para sustentar las solicitudes de revocatoria y no el de «fundamento». Este cambio, que aparentemente puede resultar intrascendente, implica que la iniciativa deba contener una justificación sólida para que la iniciativa sea aceptada. Sobre este punto se tratará en profundidad en el análisis del artículo 20º, en el que se examina las causales de una solicitud de revocatoria.

60

2.3.2. *Mecanismo de control ciudadano: revocatoria*

La revocatoria ha sido la temática que ha sufrido la mayor cantidad de modificaciones con la aprobación de la Ley N.º 30315, ley que modifica los diversos artículos de la LDPPC. Debido a ello, es necesario abordarla a profundidad para tener una comprensión adecuada sobre la importancia de las modificaciones planteadas y, posteriormente, algunas de ellas aprobadas.

En primer lugar, se debe tener presente que la revocatoria es un mecanismo de control ciudadano inserto dentro del marco de la democracia directa. Este mecanismo quedó establecido en la Constitución en 1993 y fue puesto en práctica por primera vez tres años después. Como ya se ha mencionado, junto a otros mecanismos de participación directa, la revocatoria se propuso en un contexto en que la democracia representativa se debilitaba y la directa se presentaba como alternativa.

La revocatoria puede presentarse como un mecanismo de control que fortalece la democracia puesto que, a través del voto, la población tiene el poder de poner fin al mandato de una autoridad, es decir, que la población ejerce directamente soberanía sobre sí misma. Sin embargo, en algunos casos puede resultar perjudicial para la gobernabilidad, sobre todo cuando es utilizada con el fin de desestabilizar un mandato de gobierno.

La aparición en la ONPE de grupos opositores a los gobiernos municipales o regionales recientemente instaurados, con la intención de adquirir el kit de revocatoria (formatos que la norma establece para empezar la solicitud del proceso de revocatoria), en el primer día de mandato del nuevo gobierno, es signo de que este mecanismo se usa inadecuadamente. En estos casos, no se estaría actuando a partir de la evaluación de la gestión del gobierno municipal o regional sino como una herramienta de venganza política probablemente por no haber aceptado una derrota en las elecciones.

La venta de los kits de revocatoria, desde 1997 hasta 2013, es un indicador que permite evidenciar un aumento considerable de intentos de revocar a alguna autoridad. Porcentualmente, las solicitudes de revocatoria aceptadas están alrededor del 20%, mientras que en términos absolutos, la cantidad de solicitudes aprobadas ha aumentado progresivamente: de sesentauno en 1997 a trescientos noventa y nueve en el periodo 2012-2013. En el siguiente cuadro, se muestra el incremento, tomando en cuenta estos dos indicadores:

CUADRO 2.2.
1997-2013 KITS ELECTORALES²⁶ Y SOLICITUDES APROBADAS

Año	Kits vendidos	Solicitudes aprobadas	%
1997	270	61	23%
2001	875	173	20%
2004	762	188	25%
2005	30	21	70%
2008-2009	1607	317	20%
2012-2013	2256	399	18%
Total	5800	1159	20%

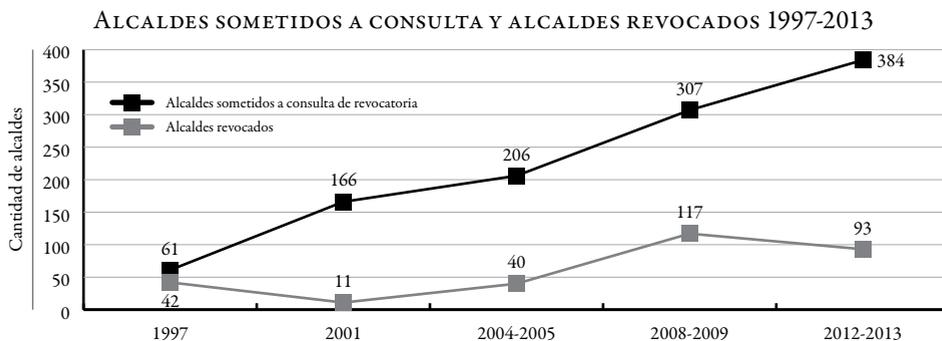
Fuente: PROYECTO DE LEY 2274-2012-JNE. REFORMA DE LA LEY N.º 26300 LDPC
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

Por otro lado, en las ocho oportunidades que se han realizado la CPR, entre 1997 y 2013, un total de mil ciento veinticuatro alcaldes fueron sometidos a la CPR, de los cuales un 27% fueron revocados, es decir, trescientos tres. Pero el dato resaltante es que se ha llegado a esta cantidad con un crecimiento progresivo en cada proceso de revocatoria (ver gráfico 2.1). Así en la CPR de 1997, se sometieron a consulta a sesenta y uno alcaldes de los cuales se revocaron a cuarenta y tres. En la CPR de 2001, se sometieron a consulta a ciento sesenta y seis alcaldes y se revocaron a once, mientras que en las CPR de 2004 y de 2005 se sometieron a consulta a

26 Los kits electorales incluyen la solicitud de revocatoria dirigida a diversas autoridades (presidente regional, vicepresidente regional, consejo regional, alcaldes, regidores, concejo municipal). En este caso, solo se presenta la cifra en cuanto a la cantidad de kits comprados sin referirse a una autoridad en particular.

doscientos seis alcaldes y se revocaron a cuarenta. En las CPR de 2008 y de 2009, se sometieron a consulta a trescientos siete alcaldes y se revocó a ciento diecisiete de ellos. Finalmente, en las CPR de 2012 y de 2013, se llamó a consulta a trescientos ochentaicuatro alcaldes y se revocó a noventaitrés.

GRÁFICO 2.1.



Fuente: ONPE

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

62

La creciente utilización de este mecanismo de control, junto con hechos que muestran una desnaturalización de sus fines, nos lleva a sostener que la revocatoria está siendo invocada inadecuadamente. Por esta razón, el sistema electoral se ha visto en la necesidad de plantear modificaciones en varias líneas.

a) Finalidad de la revocatoria

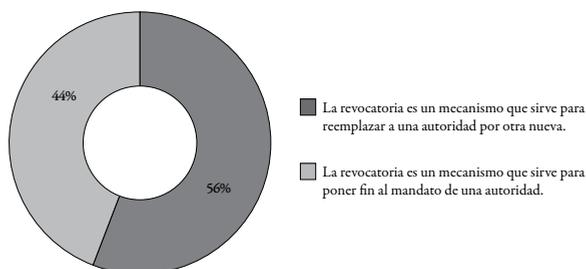
La finalidad que tiene el mecanismo de revocatoria es ejercer control sobre la gestión de una autoridad, sometiéndola a una consulta para definir su retiro o permanencia en el cargo que ostenta. De esta forma, se permite que la población ponga fin al mandato de una autoridad cuando se tengan los suficientes motivos para que proceda la iniciativa.

Resulta sutil la diferencia, pero es necesario aclarar que la revocatoria no es mecanismo que sirve para cambiar de autoridad. La naturaleza de la revocatoria es poner en cuestionamiento la representación que se ejerce, no utilizarla para elegir a otra. Debido a ello es que, en el artículo 20° del PL, se parte con una definición de lo que es una revocatoria. Según está escrito «es el derecho que tienen los ciudadanos para someter a consulta de sus cargos» a las autoridades. Esta definición es mucho más certera que su antecesora, ya que no se enfoca en el derecho de «destituir» a una autoridad sino al de cuestionar una representación. Si bien con una CPR se puede poner fin a un mandato, no debería pensarse en utilizarla como medio necesario para colocar a otra autoridad.

Sin embargo, con la aplicación del mecanismo de revocatoria por cerca de veinte años, la población la ha entendido no solo como la define la ley actualmente: «...derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos...» sino también como mecanismo para colocar a una autoridad nueva. Así, los resultados de la encuesta de «Temas políticos y reforma electoral», encargada por la ONPE, señalan que la mayor parte de la población, el 56%, piensa que «la revocatoria es un mecanismo que sirve para reemplazar a una autoridad por otra nueva», ante un 44% que piensa que «la revocatoria es un mecanismo que sirve para poner el fin el mandato de una autoridad». La idea profundamente inserta en la mentalidad de la población será difícilmente modificada mediante un cambio en la definición normativa de este mecanismo. Sin embargo, resulta necesario y primordial empezar por este aspecto para tener un marco en el cual sostener dichos cambios.

GRÁFICO 2.2.

¿CON CUÁL DE ESTAS DOS AFIRMACIONES ESTARÍA MÁS DE ACUERDO?



Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

Por otro lado, existen situaciones en las que se presentan efectivamente problemas de representatividad política, como en los casos de vacancia o inhabilitación de una autoridad elegida. En estos casos, es consecuente que los diversos actores políticos que quedaron rezagados en los procesos de elección o los que conforman un grupo opositor propugnen hacerse con el poder con el fin de llenar el vacío de representatividad existente. En ese contexto, es entendible que se intentase recurrir al mecanismo de la revocatoria ya que esta era la única que, en determinados casos, permitía convocar la realización de NEM en busca de un reemplazo a una autoridad que ya no ostenta el poder.²⁷ Sin embargo, como hemos señalado, una CPR tiene como finalidad el cuestionamiento de la representación de una autoridad, no directamente su destitución y menos la consecuente elección de otro. Ante este escenario, el PL en el mismo artículo 20° señala claramente que la vacancia o

27 El artículo 25° de la LDPC vigente hasta el 6 de abril de 2015 señalaba: «Únicamente si se confirmase la revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal o del Consejo Regional, se convoca a nuevas elecciones. Mientras no se elijan a los reemplazantes en el cargo, asumen las funciones los accesorios o suplentes. Quienes reemplazan a los revocados completan el periodo para el que fueron elegidos estos».

inhabilitación no pueden ser razones por las cuales se convoque a un CPR, puesto que en esos casos existen mecanismos establecidos como el de reemplazar a un alcalde vacado con el teniente alcalde o a los regidores con los regidores suplentes.

b) Causales de una solicitud de revocatoria

Otro de los puntos importantes sobre esta temática son las razones para llevar a una autoridad a un proceso de consulta sobre su permanencia o no en el cargo. Las motivaciones no están establecidas legalmente. Sin embargo, la ley vigente —y bajo las cuales se han desarrollado hasta ocho CPR—, indica en su artículo 21° que los motivos deben ser sustentados aunque no necesariamente probados. Según la casuística de la ONPE, en 1997, 2001, 2004 y 2005, los principales motivos²⁸ fueron:

- a. Pérdida de confianza del pueblo
- b. Abuso de poder
- c. Falta de respuesta a la demanda de servicios para la comunidad
- d. Contrato de familiares en el municipio (nepotismo)
- e. Incumplimiento de promesas ofrecidas en campaña
- f. No reconocimiento de los acuerdos del Concejo Municipal
- g. No vivir en la localidad
- h. Malversación de fondos municipales
- i. Comisión de irregularidades en las licitaciones de obras.

64

La experiencia demuestra que se han presentado causales tan genéricas como «pérdida de confianza el pueblo» o «falta de respuesta a la demanda de servicios para la comunidad», que pueden resultar subjetivos o al menos discutibles. Esta situación se agudiza cuando no se exigen documentos probatorios necesarios o suficientes para aceptar este tipo de causales. En teoría, cualquier causal relacionada con la gestión de gobierno podría ser aceptado y así proceder al proceso de consulta.

Al respecto, el artículo 20° del PL precisa que la solicitud de revocatoria debe ser fundamentada y que es necesario adjuntar documentos que sustenten la petición. Con ello no se están restringiendo las causales, estas pueden ser las mismas que se

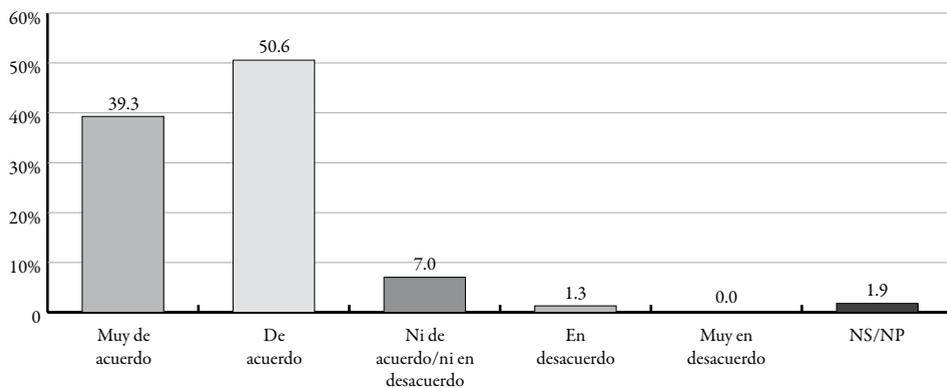
²⁸ Puede verse en: <www.web.onpe.gob.pe/preguntas-frecuentes.html#kit1> (fecha de consulta: 28 de abril de 2015).

han presentado en anteriores procesos. La diferencia es que en adelante se tendría que fundamentar mediante la presentación de documentos probatorios.

Al respecto, la mayor parte de la población estaría de acuerdo con que se presenten dichos documentos probatorios. En la encuesta de «Temas políticos y reforma electoral», la población está mayoritariamente de acuerdo con que la revocatoria se sustente con documentos o pruebas que la justifiquen. Un total de 89.9% de los encuestados está de acuerdo o muy de acuerdo con esta medida. Esta tendencia recorre todos los niveles socioeconómicos y las zonas geográficas en las que fue realizada la encuesta.

GRÁFICO 2.3.

¿ESTÁ DE ACUERDO QUE LA REVOCATORIA SE SUSTENTE CON DOCUMENTOS O PRUEBAS QUE LA JUSTIFIQUEN?



Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

Asimismo, en el mismo artículo 20° del PL, se explicita la actuación de la ONPE y del RENIEC. La ONPE tendría la responsabilidad de verificar la documentación y, en el caso de no cumplir con los requisitos establecidos, tiene la potestad de declarar improcedente la solicitud. A su vez, el RENIEC tendría el encargo de la creación del registro de adherentes y lo debe hacer en concordancia con el artículo 4°, es decir, siguiendo un procedimiento de verificación que el promotor debe estar domiciliado dentro del ámbito geográfico donde se aplicará la consulta, además de utilizar la tecnología de identificación biométrica digital para el registro de los adherentes.

Finalmente, en el PL se reafirma que la cantidad de adherentes a la iniciativa de consulta deberá ser del 25% de la población que se encuentra en el padrón electoral aprobado. Sin embargo, se elimina el tope de cuatrocientas mil firmas establecido en el artículo 22°. Esto es particularmente destacable por el antecedente ocurrido en el CPR en Lima Metropolitana de 2013, cuando las planillones presentados con

la cantidad de cuatrocientas mil firmas tan solo representaban el 6.7% de los electores hábiles. Esta fue una de las propuestas aceptadas por el Congreso en la modificación de la LDPCC que se tratará con más detalle en el apartado 2.5.

c) Cronograma de la revocatoria

La LDPCC solo exceptuaba la realización de CPR en el primer y último año de mandato de gobierno. Con ello cabía la posibilidad de realizar la revocatoria durante los dos años intermedios de dicho periodo (el segundo y el tercero). Ante el amplio margen de tiempo para solicitar una consulta popular, el JNE estructuraba un cronograma, en el cual se disponía de dos momentos para la realización de dicha consulta. Aquellas solicitudes presentadas y aceptadas aproximadamente en el primer semestre del segundo año de gobierno eran resueltas a finales de ese mismo año. A su vez, las solicitudes posteriores a esas fechas podían resolverse con la realización de la revocatoria en el tercer año.

Son dos los principales problemas generados por este tipo de ordenamiento. Por un lado, permitía un amplio margen de actuación para los promotores de la consulta, lo cual no tendría nada de malo tomando en cuenta que la LDPCC tiene como finalidad permitir la participación activa de los ciudadanos. Sin embargo, dentro de ese conglomerado de ciudadanos se encuentran aquellos promotores que actúan movidos por intereses propios de desestabilizar un gobierno o de llegar al poder. Este tipo de actores, como ya se ha mencionado, no necesariamente prestan atención a la gestión de las autoridades municipales o regionales, sino que actúan movidos probablemente por venganza política o por querer alcanzar el poder guiados por intereses individuales.

Esta situación no solo es aseverada por diversos estudios sino que es confirmada por la población que considera como segundo principal promotor de la revocatoria a los rivales políticos de la autoridad que los gobierna. Un 46.7% de los participantes de la encuesta de «Temas políticos y reforma electoral» de la ONPE cree que es «el pueblo descontento con la autoridad que los gobierna». Sin embargo, un contundente 32.1% considera que se trata de «los rivales políticos de la autoridad que los gobierna» quienes son los principales promotores de una revocatoria, mientras que un 13.8% indica que son los «empresarios o grupos económicos de interés locales». Además, es importante mostrar que existe una diferenciación respecto a la consideración del principal promotor de la revocatoria, según NSE. Un 31.7% de la población de NSE E considera a los rivales políticos como principal promotor de la revocatoria, mientras que en el NSE A/B se eleva a 42.9%.

CUADRO 2.3.

¿QUIÉN O QUIÉNES CREE QUE PROMUEVAN MÁS EL MECANISMO DE REVOCATORIA DE LAS SIGUIENTES ALTERNATIVAS?

	El pueblo descontento con la autoridad que los gobierna	Los rivales políticos de la autoridad que los gobierna	Empresarios o grupos económicos de interés locales	Organizaciones sociales de base (clubes de madres, comedores populares, juntas vecinales, entre otros)	NS/NP	
Total	46.7%	32.1%	13.8%	6.4%	1.0%	
Nivel socio- económico	A/B	35.6%	42.9%	15.5%	5.5%	0.6%
	C	47.8%	30.8%	15.9%	5.0%	0.5%
	D	50.4%	27.8%	14.3%	6.4%	1.0%
	E	49.2%	31.7%	5.8%	10.5%	2.8%

Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)

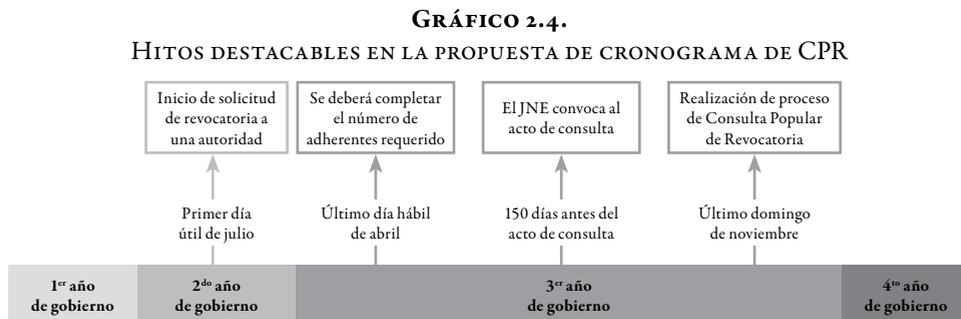
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

El otro tipo de problema generado por la clase de ordenamiento que permite varios momentos del desarrollo de las CPR tiene que ver con un análisis costo-beneficio. Cada uno de los procesos de consulta tiene un presupuesto y un costo determinado. Según el PL presentado para la modificación de la LDPC, en total se ha destinado 371,515,716 nuevos soles tanto para la realización de las CPR como de las NEM. Este monto no resultaría importante sabiendo que contribuye al fortalecimiento de la participación ciudadana, a mejorar la gobernabilidad municipal o regional, o en última instancia, a la democracia. Sin embargo, como se ha sostenido, en la mayoría de los casos el mecanismo de la revocatoria es usado de forma indebida por actores guiados por intereses individuales de llegar al poder. Entonces, se está destinando enormes presupuestos para la realización de procesos que no contribuyen necesariamente al fortalecimiento de la democracia.

De lo dicho, la propuesta de reforma de la ley plantea un ordenamiento del proceso centrado en la fundamentación de la revocatoria en la evaluación de la gestión municipal o regional, y no en las ambiciones de poder de los contrincantes políticos. A su vez, la propuesta permitía reducir el gasto destinado a este tipo de procesos sin afectar el ejercicio del derecho a participar y a elegir.

El PL propuso un cronograma donde se establecía la realización de las CPR en una fecha única, el último domingo de noviembre del tercer año. Para ello, se puede dar inicio al procedimiento desde el primer día útil del mes de julio del segundo año. Esto permitiría una extensión de tiempo algo mayor a la existente para que se pueda sustentar de manera más fundamentada las razones de una solicitud de revocatoria. Es decir, que se contaría con un tiempo medianamente aceptable como para ver los primeros resultados de la gestión municipal o regional. Asimismo, los promotores deberán completar la cantidad de adherentes hasta el último día hábil de abril del tercer año de gobierno. Finalmente, ciento cincuenta días antes del acto

de consulta, el JNE deberá realizar la convocatoria respectiva. A continuación, en el gráfico 2.4, presentamos un esquema explicativo sobre las fechas más importantes establecidas en el PL para el desarrollo de la CPR.



Fuente: ONPE

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

d) Personeros de los promotores y autoridades sometidos a consulta

68

Según el reglamento para la acreditación de personeros y observadores en los procesos electorales del JNE,²⁹ «el personero es el ciudadano inscrito ante el RENIEC que vela y representa los intereses de determinada organización política o una autoridad específica sometida a consulta popular, en el desarrollo de un proceso electoral». Sin embargo, agrega inmediatamente: «la representación que ejerce el personero es exclusiva a una organización política o promotor de una consulta popular o referéndum». Es claro que se define al personero en concordancia con la LDPCC donde no se incluye la figura de personero para la representación de los intereses de la autoridad sometida a consulta.

Ante ello, el artículo 8º del PL intenta poner en igualdad de condiciones a ambos actores de una revocatoria. Esto lo hace permitiendo la acreditación de personeros ante organismos electorales por parte de las autoridades sometidas a consulta.

La presencia de los personeros es importante como forma de control y de garantía de la genuina elección de ciudadanos por medio del voto. Es aceptada por los distintos códigos o normas electorales a escala internacional. Estos tienen la facultad de verificar y hacer reclamaciones en cada parte del proceso, con la finalidad de evitar posibles acciones injustas para la organización a quien representa.

29 Resolución N.º 291-2010-JNE. Reglamento para la acreditación de personeros y observadores en los procesos electorales.

En el reglamento del JNE, se establece la existencia de cuatro clases de personeros:

- a) Personeros legales (titulares y alternos) y técnicos inscritos en el ROP
- b) Personeros legales (titulares y alternos) y técnicos acreditados ante los JEE
- c) Personeros ante los centros de votación
- d) Personeros ante las mesas de sufragio

Dentro de las principales facultades que tendrían los personeros de ambos contendientes electorales se encuentran: presenciar la lectura de los votos, examinar el contenido de las cédulas de sufragio leídas y formular observaciones o reclamaciones durante el acto de sufragio, entre otros. Si estas facultades le fueran quitadas a alguna agrupación política, no cabría duda que se afectaría la transparencia de la elección.

A su vez, uno de los estándares electorales, que establece el consenso internacional respecto a elecciones (ONPE 2014:36), indica que estas se deben realizar sin distinciones, es decir, «se debe asegurar las condiciones necesarias para la participación igualitaria de todos los candidatos elegibles y electores, cualquiera que fuera su género, religión, etnicidad, filiación política, lenguaje o discapacidad». Si bien es cierto que en los procesos de consulta no se tienen estrictamente «candidatos» en disputa, sí existen dos actores que representan dos posturas por ser defendidas y posteriormente deliberadas en una la elección popular. Ante procesos de consulta como la revocatoria es importante ampliar los derechos de las autoridades llamadas a consulta para equipararla con la de los promotores. De esta forma se colocará en igualdad de condiciones a ambas partes y el proceso demostrará ser equitativo.

e) *Procedencia de la revocatoria*

Como se ha mencionado, la consulta de revocatoria no es precisamente un procedimiento para remplazar a una autoridad sino para poner fin a un mandato de gobierno. Por tanto, la fórmula para determinar su procedencia o improcedencia no se simplifica a tener mayor porcentaje de votos a favor o en contra de dar por concluido un mandato.

En primer lugar, se tiene que contar con la participación mayoritaria de los electores de una circunscripción. Esto quiere decir que al menos el 50% de los electores hábiles deban asistir al acto de consulta. Una vez cumplida esta regla, para revocar a una autoridad se debe obtener la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Estas reglas básicas están en la LDPPC. Sin embargo, ha sido necesario agregar otras generales y específicas para que se regule de forma coherente con otras leyes que versan sobre el mismo aspecto.

De esta forma, en el artículo 22° del PL se ha considerado la posibilidad de declarar improcedente la revocatoria cuando los votos nulos o blancos, sumados o separadamente, superan los dos tercios de los votos emitidos. Si se da este caso, es probable que los electores no estén de acuerdo siquiera con la realización de la CPR. Por esa razón es que se le declara improcedente.

Otra de las propuestas es que en ningún caso la cantidad de votos requerida para la revocación puede ser menor a la cantidad de votos con los que la autoridad en consulta fue elegida. Esto guarda coherencia con lo determinado en las urnas en el momento de elegir a la autoridad en consulta. Si dicha autoridad no tiene la confianza de la población, esta deberá ser lo suficientemente elevada y expresada en votos, como para superar a aquellos que lo apoyaron en su elección.

Finalmente, en el mismo artículo 22°, se agrega que se aplicará las causales de nulidad del proceso en los casos que regula el artículo 363° de la LOE y el artículo 36° de la Ley N.º 26864 —Ley de Elecciones Municipales (LEM)—. Sin embargo, indica tajantemente que en ningún caso de declaración de nulidad se realiza un nuevo proceso. A continuación, un cuadro que muestra las causales a las que se refiere:

CUADRO 2.4.
CAUSALES DE NULIDAD DE UN PROCESO DE CONSULTA DE REVOCATORIA

Artículo 363.º de la Ley Orgánica de Elecciones	Artículo 36.º de la Ley de Elecciones Municipales
<p>Los Jurados Electorales Especiales pueden declarar la nulidad de la votación realizada en las Mesas de Sufragio, en los siguientes casos:</p> <p>a) Cuando la Mesa de Sufragio se haya instalado en lugar distinto del señalado o en condiciones diferentes de las establecidas por esta Ley, o después de las doce (12.00) horas, siempre que tales hechos hayan carecido de justificación o impedido el libre ejercicio del derecho de sufragio;</p> <p>b) Cuando haya mediado fraude, cohecho, soborno, intimidación o violencia para inclinar la votación en favor de una lista de candidatos o de determinado candidato;</p> <p>c) Cuando los miembros de la Mesa de Sufragio hayan ejercido violencia o intimidación sobre los electores, con el objeto indicado en el inciso anterior; y,</p> <p>d) Cuando se compruebe que la Mesa de Sufragio admitió votos de ciudadanos que no figuraban en la lista de la Mesa o rechazó votos de ciudadanos que figuraban en ella en número suficiente para hacer variar el resultado de la elección.</p>	<p>El Jurado Nacional de Elecciones, de oficio o a pedido de parte, puede declarar la nulidad de las elecciones realizadas en uno o más distritos electorales cuando se comprueben graves irregularidades, por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la votación.</p> <p>Es causal de nulidad de las elecciones la inasistencia de más del 50% de los votantes al acto electoral o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos.</p> <p>En estos casos proceden Elecciones Municipales Complementarias.</p>

Fuente: LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES Y LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

f) Nuevas autoridades reemplazantes

La regulación normativa sobre la revocatoria ha previsto el reemplazo de autoridades en caso proceda la consulta. Estas son indispensables con la finalidad de no dejar a la población sin gobierno. La fórmula de reemplazo queda establecida en el artículo 24° de la LDPCC, y no presenta mayores objeciones, excepto porque no se

precisa desde cuándo es que los reemplazantes asumen sus funciones. Por ello es que la PL agrega en este artículo lo siguiente:

El nuevo consejo regional o concejo municipal asume sus funciones el primer día hábil del mes de enero del siguiente año a la realización de la consulta, salvo que no se hayan proclamado en dicha fecha los resultados, en cuyo caso, asume al día siguiente de la proclamación de los resultados. (JNE 2014: 36)

A su vez, la norma no establece el reemplazo en el caso de revocar a todo el concejo municipal. Por esta razón, en el PL se agrega que en caso se declare la revocatoria del concejo municipal, el JNE acredita como reemplazantes a los regidores suplentes.

Por otro lado, en el caso de los gobiernos municipales, los reemplazantes ejercerán funciones temporalmente si es que más de un tercio del concejo municipal es revocado, puesto que en esos casos deberá realizarse NEM, así lo dice el artículo 25° de la LDPCC. La existencia de este artículo ha causado mucha controversia en la historia de las revocatorias puesto que se ha podido constituir como la motivación principal para llevar adelante un CPR, es decir, promover una revocatoria no con la única meta de poner fin a un mandato, sino, además, de buscar la realización de otro proceso electoral en el que se puedan elegir nuevas autoridades.

El resultado de esta forma de actuación no solo implica que los rivales políticos utilicen, de forma perniciosa, la revocatoria con el único fin de alcanzar el poder, sino, probablemente lo más perjudicial, sea la generación de un escenario de ingobernabilidad al partir en tres los periodos de gobierno. En efecto, cuando se revoca a más de un tercio del concejo municipal, las autoridades son reemplazadas por suplentes y estas, a su vez, ejercen funciones hasta que las nuevas autoridades elegidas mediante NEM asuman sus funciones. Todo ello en cuatro años de mandato, que son los establecidos por ley y que particionado resulta imposible desarrollar una plena gestión municipal. A continuación, en el cuadro 2.5, se aprecian los tres periodos de mandato en cuatro años.

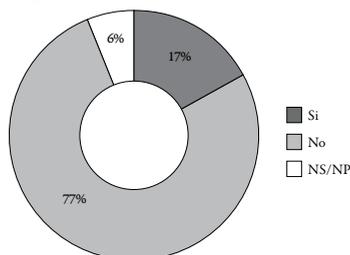
CUADRO 2.5.
TRES PERIODOS DE MANDATO CUANDO HAY NEM

	Alcalde/regidor elegido	Alcalde/regidor provisional	Alcalde/regidor por NEM
REV 2004	1 año, 6 meses y 19 días	1 año y 14 días	1 año, 5 meses y 28 días
REV 2005 (1)	2 años, 7 meses y 3 días	1 año, 1 mes y 13 días	4 meses y 18 días
REV 2005 (2)	2 años y 10 meses	9 meses y 13 días	4 meses y 18 días
REV 2008	1 año, 11 meses y 7 días	11 meses y 22 días	1 año, 1 mes y 1 día
REV 2009	2 años, 10 meses y 28 días	6 meses y 7 días	6 meses y 25 días
REV 2012	1 año y 9 meses	8 meses y 7 días	1 año, 5 meses y 24 días
REV 2013 Lima	2 años, 2 meses y 17 días	8 meses	1 año, 1 mes y 13 días

Fuente: JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

Esta situación es también percibida por la población como un escenario poco alentador para la gobernabilidad. Un 77% de aquellos que participaron en la encuesta sobre «Temas políticos y reforma electoral» de la ONPE considera que no se puede hacer una buena gestión de gobierno municipal o regional con tres gobernantes en cuatro años. Tan solo el 17% considera que sí, mientras que un 6% no sabe o no opina.

GRÁFICO 2.5.
TENIENDO TRES ALCALDES EN CUATRO AÑOS,
¿CREE USTED QUE SE PUEDE HACER UNA BUENA GESTIÓN?



Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

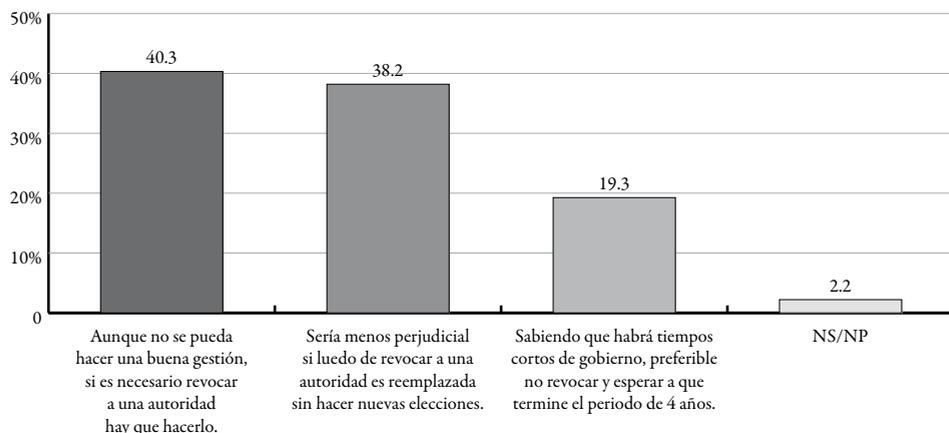
72

Sin embargo, a pesar de un posible perjuicio de la aplicación del mecanismo de la revocatoria sobre la gobernabilidad, la población considera importante preservar su derecho a decidir la permanencia o no de un gobernante (ver gráfico 2.6). Un 40.3% de la población considera que «aunque no se pueda hacer una buena gestión, si es necesario revocar a una autoridad, hay que hacerlo». A su vez, un 38.2% considera que «sería menos perjudicial si luego de revocar a una autoridad es reemplazada sin hacer nuevas elecciones», este porcentaje evidencia que la revocatoria sí es un mecanismo necesario en los casos de insatisfacción ciudadana. Sin embargo, para disminuir sus efectos sobre la gobernabilidad considera que no se debe realizar nuevas elecciones.

Por este motivo, como ya se ha mencionado líneas atrás, el PL plantea la realización de CPR en una fecha única con el fin de preservar el legítimo derecho de la población a revocar a sus gobernantes, pero también elimina la realización de nuevas elecciones no solo para reducir su efecto en la gobernabilidad sino también para dejar de costear un proceso que a todas luces no contribuye al fortalecimiento de la democracia.

GRÁFICO 2.6.

SI CONSIDERA QUE CON PERIODOS TAN CORTOS NO SE PUEDE HACER UNA BUENA GESTIÓN, ¿CON CUÁL DE ESTAS AFIRMACIONES ESTÁ MÁS DE ACUERDO?



Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

2.3.3. Otras iniciativas de participación y control

a) Remoción de autoridades

La remoción de autoridades se diferencia del proceso de revocatoria porque está dirigido para aquellas autoridades que han sido designadas por el gobierno nacional o regional, es decir, que no hayan sido elegidos por voluntad popular. Sin embargo, no se puede aplicar este mecanismo de control ciudadano a todas las autoridades elegidas de este tipo, ya que puede darse en circunstancias en que no se pueda prescindir de este tipo de autoridades, por ejemplo, en el caso de haber declarado en emergencia alguna circunscripción.

La remoción se aplica para autoridades designadas en circunscripción regional, departamental, provincial y distrital. Según el artículo 24° del PL, ante la solicitud de otro tipo de autoridades, la ONPE las declarará improcedentes. Para la remoción, a diferencia de la revocatoria, no se necesita convocar a la realización de un proceso de votación. La solicitud de remoción procede cuando más del 50% de los ciudadanos de una circunscripción electoral lo soliciten, o sea, se adhieran a la propuesta. Sin embargo, el PL, en su artículo 25°, agrega que la verificación de la identidad de los adherentes la efectuará el RENIEC, conforme con sus artículos 4° y 6°, es decir, con el registro y verificación mediante la tecnología de identificación biométrica digital.

Además, el PL, en su artículo 26°, señala que una vez que se ha verificado que se cumpla con los requisitos para proceder a la remoción, la autoridad encargada deberá reemplazar a la autoridad removida en un plazo no mayor a tres días. Por último, agrega que la autoridad que ha sido removida no podrá ejercer el mismo cargo ni otros similares en los próximos de cinco años.

b) Pliego interpelatorio

El pliego interpelatorio es un mecanismo de control para los ciudadanos, el cual consiste en el planteamiento de preguntas sobre temáticas especificadas por la ley. En el ejercicio político peruano son muy conocidos los pliegos interpelatorios planteados por los congresistas de la República, quienes también cuentan con esa potestad dictada por la ley.

La LDPPC señala que los cuestionamientos planteados a una autoridad deberán estar relacionados exclusivamente con la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios, es decir, a lo que comúnmente se le conoce como rendición de cuentas. Las preguntas contenidas en el pliego interpelatorio deberán estar planteadas de forma clara, precisa, y no deberá contener lenguaje inapropiado u ofensivo.

74 En el artículo 28° del PL se indica que la solicitud para rendición deberá canalizarse mediante la ONPE, que podría establecer observaciones que deberán ser subsanadas en un plazo de cinco días. De no subsanarse las observaciones, se declarará improcedente la solicitud.

Asimismo, el PL, en su artículo 29°, ha disminuido el porcentaje de adherencia a esta iniciativa como requisito para que proceda. Se bajado de 10% a 5% la cantidad de adherentes de población electoral con derecho a voto en la circunscripción correspondiente. Como se ha planteado en los anteriores artículos, el RENIEC sería el que se encargue de la verificación de la identidad de los adherentes mediante la tecnología de identificación biométrica digital.

La disminución de la cantidad de adherentes a la iniciativa, planteada en el PL, puede responder a la intención de promover el control ciudadano respecto a las rendiciones de cuentas. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, los ciudadanos no hacen uso efectivo del derecho a la información mediante la LDCPP, ya que existen otros mecanismos legales que permiten el acceso con mayor facilidad. Entre ellos, se encuentra la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley N.º 27785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República). Ambas normas permiten al ciudadano obtener la información requerida antes de iniciar un proceso de filiación de adherentes, verificación, subsanación de observaciones y demás.

c) Referéndum

El referéndum es un mecanismo de participación que le permite al ciudadano ejercer el derecho de tomar decisiones en materias legislativas. En este tipo de proceso el cuerpo electoral decide aprobar o desaprobar normas que la representación nacional había fallado a favor o en contra.

Con la LDPCC actual, el referéndum puede determinar la entrada en vigencia de una norma cuando el resultado de la votación haya obtenido la mitad más uno de los votos válidos, sin contar los votos blancos y viciados. Pero agrega que la consulta es válida solo cuando haya sido aprobada por no menos del 30% del total de votantes. El PL, mediante su artículo 37°, pretende eliminar esta última estipulación, puesto que considera que pone limitaciones a la expresión de la voluntad ciudadana en materia legislativa.

Por otro lado, busca normar también el referéndum en el ámbito subnacional. El artículo 39° de la LDPCC indica que es posible que el referéndum proceda «para la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales»; sin embargo, en los siguientes artículos no detalla el marco legal para que esta se desarrolle. Por ello, el artículo 39° del PL indica que el pedido para el referéndum subnacional se inicie con la adherencia del 8% de aquellos que votaron en la última elección y que se necesita la participación de no menos del 30% de electores para que este sea declarado válido. Además, señala que no pueden ser sometidas a referéndum la aprobación o desaprobarción de ordenanzas de naturaleza tributaria y que el consejo regional o concejo municipal se someta a los resultados de referéndum. No permite, además, que un periodo menor a tres años se pueda someter a referéndum lo ya dictaminado por segunda vez.

d) Derecho a la iniciativa de reforma constitucional

El derecho de participación ciudadano considera la posibilidad de hacer modificaciones en la misma Constitución Política del Perú. El PL, en su artículo 17°, ha conservado lo manifestado en la LDPCC, tan solo cambiando que la adhesión necesaria de la población electoral «no debe ser menor al 0.3%», cuando antes señalaba que «debería ser equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%)» de la población electoral nacional. Este cambio sutil permite, por un lado, contar con una mayor cantidad de adherentes a la propuesta de reforma constitucional y, por otro, evitar ambigüedades al interpretar el término «equivalente».

e) *La iniciativa legislativa*

El PL define lo que es una iniciativa legislativa en su artículo 9º, definición que está entendida tácitamente en la LDPCC. Sostiene que es el derecho de los ciudadanos en participar en la formación de leyes. Las iniciativas legislativas tienen un origen en la ciudadanía, por ello, una vez ingresadas en el Congreso, tienen una preferencia en los trámites y canales ya establecidos para su aprobación. Las iniciativas legislativas ciudadanas han ido aumentando progresivamente en cada periodo parlamentario, por tanto es una herramienta de participación que se está consolidando. Existen leyes emblemáticas que se han originado con la práctica de este derecho y que podemos mencionar:

- Ley N.º 28278 (Ley de Radio y Televisión), el 16 de julio de 2004
- Ley N.º 27677 (Ley de Uso de los Recursos de la Liquidación Fonavi), el 2 de marzo de 2002
- Ley N.º 29344 (Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud), en abril de 2009

Además, el PL, en su artículo 11º, especifica el procedimiento que tiene que seguir el Congreso de la República para la aprobación de una iniciativa legislativa ciudadana. Tomando en cuenta que el procedimiento para la aprobación de una ley toma un tiempo extenso, más aun si es que parte de una iniciativa ciudadana, era necesario hacer especificaciones que faciliten la acogida de este tipo de iniciativas. En primer lugar, se establece las responsabilidades que le compete a cada organismo para la recepción de las iniciativas. En este caso, la función de la ONPE es verificar el cumplimiento de los requisitos para admitir la solicitud. Pero es el JNE el que remitirá esta solicitud al Congreso de la República.

En segundo lugar, debido a que el origen de la iniciativa legislativa se funda y sostiene en la participación directa de la población por medio de su adhesión, esta recibirá una atención preferencial una vez que llegue al Congreso. La LDPCC señala que el Congreso dictamina y vota en un plazo de ciento veinte días. El PL, en el artículo 11º, plantea reducir el tiempo a noventa días para desalentar a los ciudadanos a presentar las iniciativas legislativas. Finalmente, se agrega que si la iniciativa legislativa prospera en el Congreso de la República, esta no puede ser observada por el Poder Ejecutivo.

Agrega también una estipulación respecto a la defensa y sustentación de las iniciativas legislativas ciudadanas. Se solicita a la defensa cuando existe interpuesto un recurso de reconsideración. Este recurso es utilizado cuando la materia en discusión

no llega a un consenso o cuando aún la iniciativa legislativa necesita ser perfeccionada, quitando o agregando artículos o especificaciones.

El PL, en el artículo 12º, mantiene la estipulación de contar con dos representantes para la sustentación o defensa de la iniciativa legislativa. Sin embargo, esta no solo se circunscribe cuando se da recurso de reconsideración sino también cuando la propuesta legislativa haya variado sustancialmente de la propuesta inicial.

f) Iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y municipales

El PL reconoce que el cuerpo normativo que rige sobre una población no solo se genera en el Congreso de la República, sino también dentro de las jurisdicciones subnacionales, tanto a escala regional como municipal. Por tanto, extiende el derecho de presentar propuestas de ordenanzas regionales y municipales desde la misma ciudadanía. Los procedimientos que se establecen para acoger estas ordenanzas y que prosperen es el mismo que en el caso de iniciativas legislativas, salvo algunas estipulaciones particulares. En el artículo 16º del PL se señala que se necesita el 1% de la población electoral del distrito, provincia o región correspondiente, para la que se inicie el procedimiento. Además, será el JNE el que remitirá al consejo regional o concejo municipal la iniciativa para que sea revisada en la primera sesión ordinaria. Finalmente, se podrá recurrir al uso de lo estipulado en el artículo 12º (contar con dos representantes que sustenten y defiendan la propuesta de ordenanza en caso se modifique sustancialmente o se rechace la propuesta).

77

2.3.4. Supervisión de la actividad económico-financiera.

a) Antecedentes y reglas generales

El proceso de CPR, como cualquier otro proceso electoral, necesita de recursos económicos para sostener una campaña en favor o en contra del planteamiento de la consulta. No es posible concebir una participación política sin la capacidad económica de sostenerla. Tanto la autoridad cuestionada como los promotores del proceso se ven obligados a realizar actividades económicas-financieras para sostener su participación. La forma más usual de captación de recursos económicos es por medio de aportes individuales, ya sea de personas naturales o jurídicas. En un primer momento, estas podrían ser vistas de forma negativa, ya que detrás de un aporte hay un interés puesto de manifiesto. Sin embargo, el financiamiento privado, en cuanto a las organizaciones políticas, no está prohibido, aunque se han establecido ciertos parámetros normativos que permite el control con ciertas limitaciones.

Lo dicho ha sido posible con la LPP. Esta se ha establecido que las organizaciones políticas deben controlar sus actividades económicas y financieras, con el fin de

contribuir a la transparencia en cuanto al financiamiento de sus actividades. Pero no se había previsto lo mismo para las iniciativas ciudadanas, cuando en la práctica ya hemos mencionado que se agencian de recursos económicos e igualmente incurren en gastos propios de una campaña electoral.

Por tal motivo, el PL agrega un apartado a la LDPCC que aborda esta temática: «Capítulo VIII: Verificación y control del financiamiento económico en procesos de consulta de revocatoria de autoridades». En ella, en el artículo 40º, establece que tanto los promotores como las autoridades cuestionadas deberán hacerse responsable de su estado económico desde el inicio del procedimiento. Esto quiere decir que deberán tener un registro de los ingresos y gastos, además sustentarlos mediante documentación.

En este sentido, es necesario que designen a un tesorero que sea responsable de llevar el control de los recursos económicos utilizados en la campaña. La figura del tesorero es importante en un proceso de supervisión del financiamiento, ya que permite un ordenamiento a nivel organizativo para el promotor o autoridad sometida a consulta. A su vez, se convierte en un interlocutor autorizado con conocimiento amplio y exclusivo sobre la materia económica. Con ello, facilita la tarea de control de las actividades económicas-financieras por parte de la entidad supervisora, en este caso la ONPE.

78

El PL, además, establece la obligación de informar sobre los ingresos y gastos en dos oportunidades. La primera, después de dos meses del acto de convocatoria, y la segunda, dentro de los quince días hábiles posteriores a la realización de la jornada electoral. La tarea de recepción, verificación y control de estos informes está a cargo de la ONPE, que deberá, a los en quince días de recibido los informes, pronunciarse sobre la validez y consistencia de la documentación.

b) Fuentes de financiamiento prohibido y topes

Las campañas electorales para cualquier proceso electoral, entre ellas una CPR, tienen un costo económico que, dependiendo del tamaño de la circunscripción, pueden alcanzar sumas exorbitantes. Sabiendo que no se pueden utilizar recursos públicos para financiar a los grupos en contienda, estas consiguen el dinero por medio de aportaciones de diversas fuentes. En este punto se tiene que entender que detrás de la revocatoria a una autoridad existe una disputa por hacerse del poder. Por tanto, se verán alineados y confrontados diversos intereses en favor o en contra de alguno de los bandos políticos. Estos intereses se ven reflejados en las aportaciones de diversos recursos, entre ellos el económico. Esta es una práctica habitual, que no puede ser necesariamente calificada de negativa. El problema radica cuando aquellas aportaciones llegan de fuentes prohibidas o incluso de actividades delictivas.

Por lo dicho, se puede colegir que las fuentes ilícitas y los actores que están detrás tienen la intención de financiar las campañas porque tienen el interés de verse beneficiados con los resultados de la CPR. Como se ha mencionado, la ley no considera el control de estas fuentes de financiamiento, por lo que en los procesos electorales fácilmente se filtra el dinero de origen prohibido. Ante lo descrito, el PL en su artículo 41° prohíbe el financiamiento a tres categorías de organizaciones:

- a. Cualquier entidad de derecho público, o empresa de propiedad del Estado o con participación de este.
- b. Organizaciones políticas extranjeras y agencias de gobiernos extranjeros.
- c. Organizaciones nacionales o extranjeras que realicen actividades calificadas de delitos.

Al igual que se establecen topes de financiamiento a los partidos políticos, se ha visto por conveniente fijar también un monto para el financiamiento de campañas en favor o en contra de la revocatoria. El tope de financiamiento es de treinta unidades impositivas tributarias (UIT) por aporte de una persona natural o jurídica.

c) Sanciones

Debido a que no había normas referidas a la supervisión de los fondos en el caso de los procesos de consulta popular, tampoco existían las sanciones al respecto. Por esta causa, en el PL se han especificado las sanciones a impartir cuando no se cumpla con los requerimientos que establece la ley.

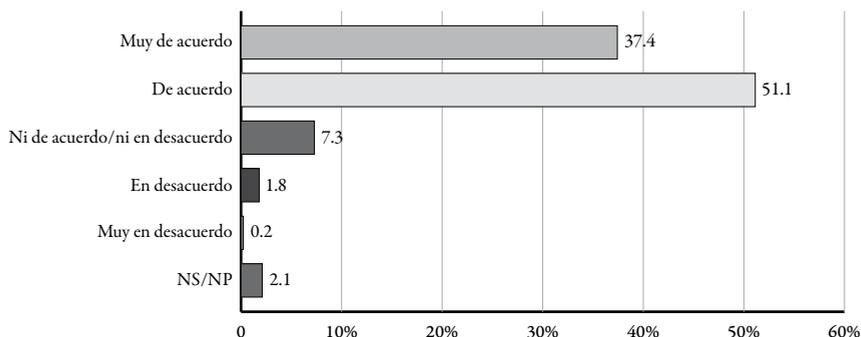
Con la experiencia de la CPR de 2013 en la ciudad de Lima, se observó que la autoridad llevada a consulta popular, junto con su organización política, fue capaz de organizar una campaña por el «no» a la revocatoria de su cargo. Por otro lado, el promotor de la revocatoria desplegó también una campaña en favor del «sí». En ambos casos existió un movimiento de recursos económicos que no se registraron ni se informaron adecuadamente porque no se contaba con una ley que lo exigiese. Ambos bandos, a exigencia del JNE, entregaron informes de cuentas que fueron insuficientes para conocer a las personas que financiaron la campaña en favor y en contra, y menos para aplicar alguna sanción en caso las fuentes de financiamiento fueran prohibidas o incluso ilícitas.

Al respecto, la encuesta de «Temas políticos y reforma electoral» levantó también información sobre la opinión de la población. El 88.5% está entre «de acuerdo» y «muy de acuerdo» con la aplicación de sanciones económicas a aquellos que no cumplan con la entrega de informes económicos. Esto revela la importancia de

la rendición de cuentas no solo para la credibilidad de los grupos o ideas políticas que se enfrentan sino, sobre todo, en el incremento de la confianza de la población en el sistema democrático.

GRÁFICO 2.7.

«QUE SE SANCIONE CON MULTAS AL PROMOTOR DE LA REVOCATORIA Y A LA AUTORIDAD SOMETIDA A CONSULTA, SI NO CUMPLEN CON LA PRESENTACIÓN DE INFORMES ECONÓMICOS-FINANCIEROS SOLICITADOS»



Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

80 Sobre las sanciones, la primera de ellas, estipulada en el artículo 42° del PL, se refiere al incumplimiento de los plazos para presentar los informes financieros de ingresos y gastos. Para ello se ha establecido una multa de treinta UIT y sería aplicable a ambos actores inmersos en la revocatoria: tanto el promotor como la autoridad sometida a consulta. Se espera que ello obligue a los involucrados a cumplir con la rendición de sus cuentas y tomar las precauciones de no recibir financiamiento de fuentes de dudosa procedencia.

Otra de las sanciones establece una multa equivalente a treinta veces el monto que supera el límite permitido de treinta UIT. Aplicará también a la cantidad de dinero que no haya sido rendido, o que se haya comprobado que se trata de fuentes prohibidas o ilícitas.

El PL permite que las resoluciones que establezca la ONPE en materia de sanciones puedan ser impugnadas ante el JNE. Esto es particularmente saludable para el fortalecimiento de la confianza en las instituciones. El ciudadano tiene la posibilidad de recurrir a otra instancia, en este caso el JNE, que analice el caso y pueda ratificar, absolver o rectificar lo dictaminado por la ONPE.

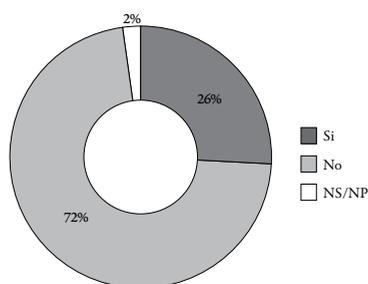
2.5. Propuestas del PL incorporadas en la Ley N.º 30315 que modifica a la Ley N.º 26300

De las muchas propuestas contenidas en el PL, solo algunas fueron tomadas en cuenta en las modificaciones hechas el 7 de abril de 2015. Luego de analizar dichos cambios, se puede concluir que estas modificaciones han sido unas de las más importantes desde que se promulgó la ley en 1994, como eliminar el tope de las cuatrocientas mil firmas para las solicitudes de revocatoria o la no realización de NEM en ningún caso. Sin embargo, no han sido las más trascendentes en cuestiones mucho más de fondo, como las responsabilidades económico-financieras a detalle del promotor y de la autoridad revocada, el ordenamiento de las etapas de un CPR mediante un cronograma detallado, y la fundamentación a través de documentación probatoria sobre las causales de realizar una revocatoria. Con ello, junto a otras modificaciones más puntuales, aunque igual de importantes, es que el resultado final es una ley mejorada, pero que conserva varios vacíos que mantiene complejo el marco normativo para la realización de procesos de participación y control ciudadano.

A la vez, la repercusión sobre estos cambios en la ley no ha sido conocido mayoritariamente por la población (ver gráfico 2.8). Esto no necesariamente se debe a que los cambios fueron nimios o han resultado imperceptibles a los ojos ciudadanos, sino que guarda correspondencia con el grado de conocimiento ínfimo que en general tiene el ciudadano sobre temas políticos y, más aun, normativos.

81

GRÁFICO 2.8.
CONOCÍA O HABÍA OÍDO HABLAR SOBRE LOS CAMBIOS EN LA LDPCC



Fuente: ENCUESTA GIEE-ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

a) Respecto a la finalidad de la revocatoria

Se había mencionado que la CPR no tiene como propósito reemplazar a una autoridad sino de poner fin al mandato de gobierno. Por esa razón, el PL señalaba que causales como la vacancia o inhabilitación de una autoridad no podían sustentar el

llamado a una CPR. Esta propuesta ha sido tomada en cuenta en la modificación de la norma mediante la Ley N.º 30315. En el párrafo 4, del artículo 21º, se señala que «las causales de vacancia o suspensión o los delitos no pueden ser invocados para sustentar los pedidos de revocatoria». Si bien esta modificación no resulta trascendental, ya que hasta la fecha se habían declarado improcedente las solicitudes de revocatoria cuando se utilizaban ese tipo de causales, es importante que figure dentro de la norma para disuadir directamente a aquellos que pretendan invocarla.

b) Respecto a causales de solicitud de revocatoria

En la aprobación de la Ley N.º 30315 se ha modificado el artículo 21º, en la que se ha agregado, en parte, lo planteado en el PL sobre la participación de la ONPE y el JNE. En ella se afirma que «La ONPE resuelve las solicitudes presentadas en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, en caso de ser denegada procede recurso de apelación ante el JNE». Sin embargo, no se ha tomado en cuenta lo referente a la creación del registro de adherentes por parte del RENIEC, con la utilización de tecnología de identificación biométrica digital que no solo facilitaría las tareas de verificación de identidad, sino también impediría, de manera más efectiva, la posibilidad de adulteraciones y suplantaciones de adherentes.

82 Por otra parte, una de las modificaciones más importantes que se hizo por medio de la reciente ley aprobada es la de eliminar el tope cuatrocientas mil firmas para admitir la solicitud de revocatoria. En efecto, el artículo 22º, que trataba sobre este asunto, solo indica como requisito de adherentes un 25% de las firmas de los electores en cada circunscripción.

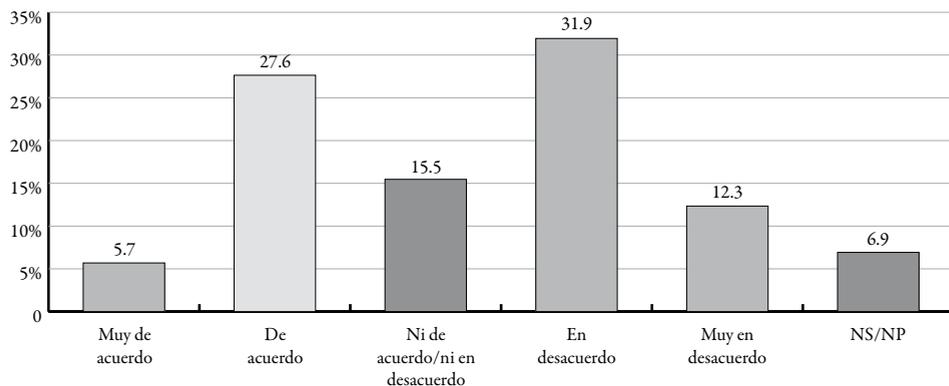
c) Respecto al cronograma de la revocatoria

La Ley N.º 30315 ha acogido la importancia de establecer un cronograma para la realización de un CPR, pero no ha tomado en cuenta la propuesta de las fechas del PL. En cambio, ha establecido solo dos puntos de referencia importantes: la realización del CPR en una fecha única, «el segundo día de junio del tercer año de mandato», y la posibilidad de adquirir el kit electoral, para el inicio del trámite, a partir de junio del segundo año de mandato.

Desde un punto de vista de ordenamiento organizativo, esta modificación resulta importante, pues permite concentrar las múltiples solicitudes de revocatoria en un solo momento y así concentrar los diversos recursos para su realización. Además, otorga un amplio margen para la evaluación de la gestión de un gobierno municipal o regional de parte de los ciudadanos. Sin embargo, para los ciudadanos que están inmersos dentro de un gobierno que no los satisface parece un tiempo bastante prolongado. La encuesta sobre «Temas políticos y reforma electoral» indagó. Sobre

ello, un 12.3% declaró estar «muy en desacuerdo», y 31.9%, en «desacuerdo». Mientras que un 27.6% se encuentra «de acuerdo», y un 5.7%, «muy de acuerdo».

GRÁFICO 2.9.
«QUE LA REVOCATORIA SE REALICE EN UNA FECHA FIJA EL TERCER AÑO
DEL MANDATO DE LA AUTORIDAD»



Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

La modificación de este artículo trata también sobre el cronograma que ya se mencionó en el apartado anterior, es decir, que la ONPE tiene treinta días para resolver las solicitudes presentadas, y en caso no proceda, se podrá apelar al JNE, que resolverá en un plazo no mayor a quince días.

d) Respecto a las nuevas autoridades reemplazantes.

La aprobación de la Ley N.º 30315 modifica el artículo 24º de la LDPCC donde se especifica quiénes son los reemplazantes de las autoridades revocadas. La modificación más resaltante es que, en el caso de revocar al vicepresidente regional, el reemplazante deberá ser elegido por el consejo regional con votación simple y no mediante votación de la mitad más uno de la cantidad legal de consejeros, como estaba estipulado antes. Además, se ha modificado la referencia a «primer regidor hábil» por el de «primer regidor accesitario» en el caso de los reemplazantes del cargo de alcalde. Asimismo, en el caso del cargo de regidor, de «suplente en la lista electoral a que pertenece el regidor revocado» a «accesitario de su lista». Estas modificaciones no son trascendentales puesto que, en el primer caso, en toda la historia de los CPR jamás se ha desarrollado un proceso de revocatoria a escala regional, y en el caso de la revocatoria a escala municipal, tan solo se trata de modificaciones de forma y no de fondo. Para concluir las modificaciones del artículo 24º, tampoco

se ha incluido la propuesta que establecía la fecha exacta en que los reemplazantes de las autoridades revocadas asumen sus funciones.

Sin embargo, quizá la modificación más importante hecha en este proceso de reforma ha sido sobre el artículo 25° de la LDPCC. Esta se ha modificado por completo puesto que, como se ha mencionado, indicaba la realización de NEM en caso que se revocara a la tercera parte del concejo municipal. Ahora señala que bajo ninguna circunstancia se realizarán nuevas elecciones y que los reemplazantes completarán el periodo que restaba del mandato de los revocados.

Tal como se ha mencionado, con esta modificación se trata de evitar o al menos disminuir los efectos perniciosos sobre la gobernabilidad. En caso que se logre revocar a una autoridad, el periodo de gobierno quedará partido en dos y ya no en tres partes. Esta medida es vista por la población como positiva. Sin embargo, existe un porcentaje considerable que no lo considera así. A modo general, un 41% está de acuerdo, mientras un 21.3%, en desacuerdo respecto a la no realización de NEM luego de una revocatoria. De modo desgregado se puede apreciar que a mayor NSE más en desacuerdo, el NSE A/B tiene un 38.2%, mientras el E solo un 4.1%. A su vez, cuando se analizan los datos por nivel de instrucción, vemos que a mayor nivel educativo más en desacuerdo con esta medida. Un 46.3% de la población con educación primaria está de acuerdo, mientras que los que están de acuerdo y tienen educación universitaria son un 33.6%.

84

CUADRO 2.6.
QUE SE REALICEN NEM DESPUÉS DE UNA CPR

		Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ ni en desacuerdo	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	NS/NP
	Total	10.0%	41.0%	17.2%	5.5%	21.3%	5.0%
Nivel socio-económico	A/B	7.0%	27.7%	14.1%	12.8%	38.2%	0.2%
	C	7.9%	41.5%	14.2%	5.7%	24.2%	6.6%
	D	13.1%	44.0%	17.7%	3.7%	17.0%	4.5%
	E	11.9%	49.4%	26.5%	0.0%	4.1%	8.1%
	Universitario	8.4%	33.6%	10.7%	9.8%	35.8%	1.6%
Nivel de instrucción	Técnico	5.3%	36.6%	16.2%	8.8%	29.4%	3.7%
	Secundaria	11.8%	45.6%	19.0%	3.3%	14.8%	5.6%
	Primaria	15.2%	46.3%	21.6%	0.0%	4.9%	12.0%
	Ninguno / Inicial	0.0%	0.0%	72.9%	0.0%	0.0%	27.1%

Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

e) *Respecto a la supervisión de la actividad económico-financiera*

La aprobación de la Ley N.º 30315 agrega a la LDPCC el artículo 29º-A, que se refiere en toda su extensión al tema económico-financiero. Sin embargo, no toma en cuenta muchas de las propuestas planteadas en el PL, tan solo rescata lo referido a la obligatoriedad de rendición de cuentas y establece una sanción en el caso de no hacerlo.

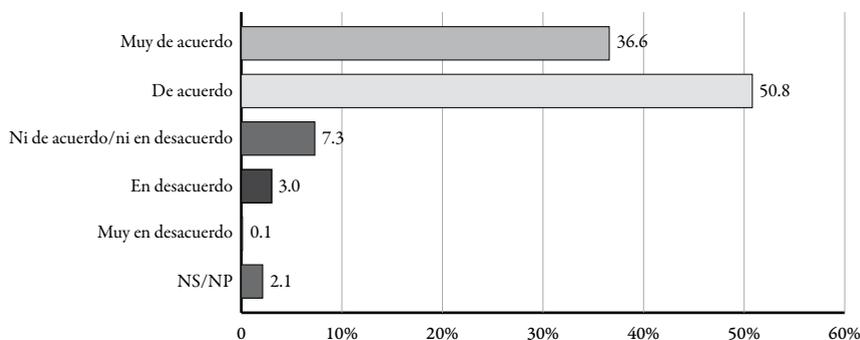
En efecto, la modificación señala que tanto los promotores como las autoridades sometidas a consulta deberán rendir cuenta de los ingresos y egresos, indicando la fuente de financiamiento con sustento documental. A su vez, el incumplimiento de rendir cuentas implica el pago de una multa de treinta UIT a favor de los organismos electorales.

Esta medida es ampliamente aceptada por los diversos sectores de la población. El tema económico-financiero es particularmente sensible en la ciudadanía debido a las innumerables denuncias que dan cuenta de irregularidades en el financiamiento de agrupaciones políticas. Por tanto, la población se muestra ampliamente de acuerdo en que tanto los promotores de revocatorias como las autoridades sometidas a consulta rindan cuentas económicas a la ONPE. La población que está de acuerdo y muy de acuerdo es conjuntamente el 87.4%, ante solo un 3% que está en desacuerdo.

85

GRÁFICO 2.10.

¿QUÉ TAN DE ACUERDO ESTÁ EN QUE LOS PROMOTORES DE REVOCATORIAS COMO LAS AUTORIDADES SOMETIDAS A CONSULTA, RINDAN CUENTAS ECONÓMICAS A LA ONPE?



Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

A pesar que la norma aprobada no aborda los aspectos como los plazos, la designación de un tesorero, el tope de aporte de treinta UIT y la prohibición de fuentes prohibidas son positivos puesto que reconocen la existencia y necesidad de controlar el manejo económico-financiero de los promotores de la revocatoria y las autoridades sometidas a consulta.

f) Respecto al impedimento de postular de las autoridades revocadas

La Ley N.º 30315 modificó también el artículo 29º y agregó el artículo 48º. Ambas modificaciones no estaban propuestas en el PL, pero el Congreso de la República ha considerado importante incorporarlas.

El artículo 29º de la LDPCC indicaba que «quien hubiere sido revocado del cargo para el que fue elegido está apto para ser candidato al mismo cargo en las siguientes elecciones». Sin embargo, el artículo modificado señala completamente lo contrario, es decir, impide a las autoridades revocadas a postular a algún cargo en la entidad donde se realizó el proceso en las siguientes elecciones municipales o regionales. Tampoco puede acceder a alguna función pública en la entidad que se realizó la revocatoria hasta que haya concluido el mandato para el que fuera elegido.

Finalmente, el artículo 48º señala pertinentemente que la LOE rija supletoriamente para los procesos de consulta establecidos en la LDPCC. Esta cuestión es importante para tener un sustento normativo en aquellos aspectos que se presentan en un proceso electoral y que no necesariamente se encuentre establecidos a detalle en la LDPCC.

CAPÍTULO 3

REFORMA DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Si bien las modificaciones efectuadas a la Ley N.º 26300 constituyen un avance importante de la reforma electoral, el núcleo de la reforma reside en los cambios propuestos a la Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos. La propuesta de reforma a esta ley fue presentada al Congreso de la República en diciembre del año 2013 con el PL N.º 3060/2013-JNE, Nueva Ley de Partidos Políticos.

A la fecha de cierre del presente documento —inicios de agosto de 2015—, estas propuestas aun no habían sido debatidas, quedando como pendientes en el Congreso de la República. Se presentarán a continuación las propuestas, partiendo de una mirada general a la actual crisis de partidos políticos. En segundo lugar, se analizará la actual LPP, para luego presentar la propuesta de reforma dividida a partir de los tres aspectos centrales de la legislación: *a)* conformación e inscripción de los partidos políticos, *b)* democracia interna y *c)* financiamiento de partidos. Se hará también una revisión a los principales estándares internacionales referidos al financiamiento de los partidos políticos, para concluir en un balance respecto a la importancia de los cambios propuestos y lo necesario que resulta su pronta aprobación.

3.1. *La crisis de los partidos políticos*

Como se discutió en el capítulo 1, las bases de la democracia peruana son frágiles, hecho que se habría acentuado desde la década de 1990 por la situación y fragilidad institucional de los partidos políticos desarrollada durante esos años. Esto repercutió en el sistema de partidos, acentuando la deslegitimación de los representantes políticos y, por extensión, de la política en general (LISSIDINI 2011:84). Según Lynch, los ciudadanos se habrían decepcionado de los partidos políticos al percibir que no se preocupan por las necesidades de la población, sino solo por su propia supervivencia y por obtener beneficios del «poder» (LYNCH 1999:12). Se trataría, según el autor, de una corriente de desprestigio de la política y los partidos vigente no sólo en el Perú sino en otros lados de mundo:

(...) en las distintas latitudes son señalados por el dedo acusador de ciudadanos decepcionados porque no suelen presentar soluciones a los problemas contemporáneos sino tratan nada más de sobrevivir de la mejor manera para seguir gozando de los beneficios del poder, llámese éste gobierno y oposición. (LYNCH 1999:12)

Mustapic (2008) señala también que un aspecto importante de los partidos políticos es su vínculo con la sociedad. En los casos en los que este se rompe, se dificultan sus facultades para articular sus intereses sociales (MUSTAPIC 2008: 3). En el caso peruano, existen evidencias de que ese vínculo es sumamente frágil. Así, según el Informe del Latinobarómetro 2013,³⁰ el 36% de los encuestados señala que puede haber democracia sin partidos políticos y un 35% manifiesta que puede haber democracia sin el Congreso. Estos porcentajes, si bien no alcanzan a la mitad de los encuestados, sí reflejan una creciente deslegitimación de pilares importantes del sistema político democrático.

En la encuesta «Temas políticos y reforma electoral» de la ONPE para la presente investigación, se tuvo como resultado que solo el 28% de electores se siente representado por los alcaldes de su distrito, mientras que solo el 11%, por el Congreso de la República. Estos porcentajes son similares a escala de todas las regiones del Perú y según el NSE. Este bajo sentido de representatividad por parte de los ciudadanos da cuenta de la crisis existente en el sistema de democracia representativa. El peruano no cree en sus autoridades ni nacionales ni distritales, reflejando que el escenario de desprestigio de la política sería aun mayor que lo imaginado. Si bien Nohlen señala que este tipo de comportamiento de falta de respeto e importancia de las instituciones es común en América Latina (2010:47-48), lo encontrado refleja que en el Perú se trata de un comportamiento que no retrocede sino todo lo contrario: avanza.

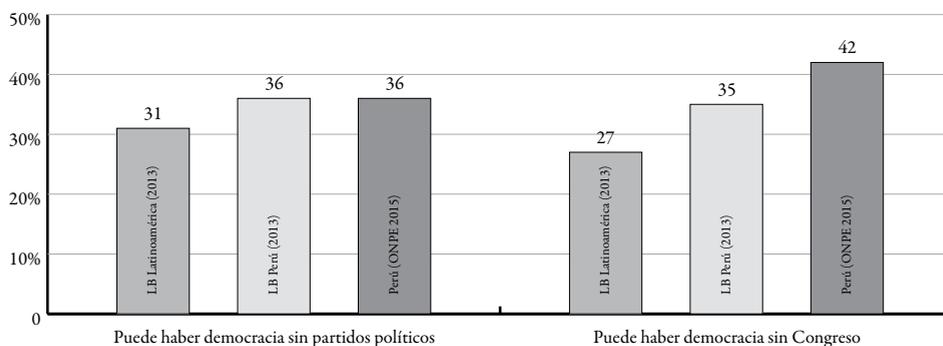
30 Para mayor información ver, Informe 2013 Latinobarómetro. Puede verse en: <www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf> (última consulta: 16:03/2015).

En el Latinobarómetro de 2013, se consultó también sobre si la democracia podía funcionar sin partidos políticos. Al respecto, a escala de América Latina, solo un 31% manifestó que la democracia puede funcionar sin partidos políticos, mientras que en el caso peruano este porcentaje ascendió a 36% (LATINOBARÓMETRO 2013:34). En el caso del enunciado, «Es posible que exista democracia sin Congreso Nacional», a escala de América Latina el 27% estaba de acuerdo, y en el caso peruano, el 35% (LATINOBARÓMETRO 2013:34).

De manera comparativa, en el estudio realizado por la ONPE, se encontraron resultados bastante semejantes. Un 36% de electores señaló que es posible una democracia sin partidos políticos y un 42% indicó que puede haber democracia sin Congreso de la República. Tal como se puede ver en el gráfico 3.1, presentado a continuación, la tendencia se mantiene en el caso del enunciado «Es posible que exista democracia sin partidos políticos». Sin embargo, en el caso del enunciado «Es posible que exista democracia sin Congreso de la República», los resultados de la investigación realizada por la ONPE (42%) superarían ampliamente el promedio latinoamericano (27%) e incluso a países como México (38%), caracterizado por la presencia de narcotráfico en la política. Este resultado es más elevado en las regiones Lima (42%), norte (46%) y oriente (42%).

GRÁFICO 3.1.

COMPARATIVO DE ENUNCIADOS «DEMOCRACIA SIN PARTIDOS Y CONGRESO»
LATINOBARÓMETRO (2013) VERSUS ONPE 2015



Fuente: LATINOBARÓMETRO (2013) Y ENCUESTA GIEE-ONPE (2015)
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

Respecto al enunciado «La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno», en América Latina y en el caso peruano el 56% de los ciudadanos respondió que este tipo de régimen es preferible a cualquier otra forma de gobierno. De manera comparativa, en el estudio realizado por la ONPE, se encontraron bastante semejantes: un 66% manifestó que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En relación con estos resultados, convendría profundizar en

qué entienden los peruanos por democracia y qué aspectos de la «democracia» son actualmente los más importantes para la población.

Por otro lado, Mena (1999) destaca como una de las causas de la crisis de representación política el debilitamiento de los actores sociales, producto de un proceso de conformación de espacios cada vez más autónomos. Esta situación debilita la capacidad de propuesta de los partidos políticos ante una multiplicidad de intereses y necesidades de los ciudadanos (MENA 1999:16).

Autores como Tanaka ubican el origen de esta crisis de representación en la década de 1990, cuando se afectó la institucionalidad empezándose por la de los partidos políticos, mostrándolos como caducos e ineficaces. Tal desprestigio llevó a los actores políticos a desprenderse de ellos y de sus ideales políticos, y a su vez, a asentar posiciones personalistas y propuestas de alcance reducido. Al respecto, Tanaka afirma que:

[...] desde la primera mitad de los años noventa, en el Perú funciona una política sin partidos: la política la realizan actores marcados por la desideologización; el personalismo; la volatilidad, improvisación y precariedad de los liderazgos; el cortoplacismo de su racionalidad; y su excesivo pragmatismo. (TANAKA 2005: 22)

90 La lógica de apertura existente durante este régimen era para este autor una estrategia para debilitar a los partidos tradicionales, fragmentar el campo opositor, dar lugar a organizaciones independientes y antipartidarias (TANAKA 2005: 104). En este periodo, el sistema político estuvo conformado por numerosas organizaciones pequeñas, en las cuales no se ejercía la democracia interna y que no gozaban de la credibilidad de la población (GARCÍA MONTERO & FREIDENBERG 2001: 413).

El periodo de surgimiento de la crisis de representación no solo estuvo marcado por un contexto que afectó el orden institucional y las organizaciones sociales, sino que explícitamente se generaron cambios normativos para el sistema electoral que terminaron por agudizar el problema de representación política existente.

Durante el régimen de Fujimori, se reforzaron los poderes del Poder Ejecutivo, se eliminó el Senado y se autorizó la reelección presidencial. Respecto al sistema electoral, se elevaron las barreras para la participación de las organizaciones políticas. Por ejemplo, para participar de un proceso electoral, una organización política debía conseguir el 4% de los votos válidos de la elección anterior. En las Elecciones Generales de 2000, los partidos políticos tradicionales PPC e IU no llegaron a este mínimo requerido (GARCÍA MONTERO & FREIDENBERG 2001: 412-413).

En este periodo se fomentó también la democracia participativa, aquella en la que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones por medio de diferentes canales de participación, incentivada en muchos de los casos

desde el mismo gobierno. Este modelo no se contraponen a la democracia representativa. Sin embargo, causa distorsiones al tratar de sobreponerlo, sobre todo cuando el entramado institucional de una sociedad no se encuentra lo suficientemente fortalecido como para recibir y canalizar aquellas demandas de participación. Este fue justamente el escenario que prevaleció en la década de 1990.

Los canales de participación que se implementaron desde la década de 1990 hasta nuestros días —como el presupuesto participativo, planes de desarrollo concertado, comités de vigilancia ciudadana, demanda de rendición de cuentas, mesas de concertación de lucha contra la pobreza,³¹ consejo de coordinación local y consejo de coordinación regional, entre otros—, en contra de lo que podría pensarse, han estado funcionando con dificultad y sin causar un impacto significativo en la dimensión social y política del país. Por un lado no se ha reparado en el «hecho de que se piensa la participación social como respuesta a los límites de los partidos políticos, sin repararse en que las organizaciones sociales de la sociedad civil están también tan debilitadas como los partidos» (TANAKA 2005: 22).

Así, la democracia participativa funciona en un contexto de debilitamiento del sistema de partidos políticos con la clara pretensión de no fortalecerlos sino de superponerlos. Sin embargo, «no debe perderse de vista que el marco de nuestro régimen político es el de una democracia representativa y que los mecanismos de democracia directa o participativa deben complementar y mejorar el funcionamiento de la primera, no sustituida» (TANAKA 2005: 52).

91

Los diversos problemas de los partidos políticos resultantes del régimen de Fujimori propiciaron que, en 2003, se promulgue la LPP. Sin embargo, la volatilidad electoral existente ha continuado siendo una constante en la política peruana (TANAKA 2005: 101). La volatilidad electoral consiste en «la suma total de votos transferidos desde unos partidos a otros de una elección a la siguiente» (SCOTT 2007: 151). Este tipo de condición dificulta que se construyan mayorías estables, así como la identificación de la población con algún partido político (TANAKA 2005: 103).

Asimismo, dicho autor señala que es necesario tener cautela al momento de plantear una reforma, debido a que estas pueden tener consecuencias no deseadas, como las acontecidas en Colombia, Bolivia y Ecuador. En estos países las reformas suscitaban problemas de gobernabilidad, fragmentación de partidos y aparición de actores antisistémicos (TANAKA 2005:83).

31 Fueron creadas durante el gobierno de transición en 2001. Puede verse en: <www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/2004_0316.pdf> (fecha de consulta: 29/04/2015).

Una reforma del sistema político significa también para Tanaka la posibilidad de fomentar el riesgo de un círculo vicioso, en el cual la apertura del sistema político con la finalidad de renovarlo podría generar que se conserve la volatilidad existente y con esta la disociación de la sociedad con sus representantes (TANAKA 2005: 84). Para él, la reforma de partidos políticos requiere de propuestas capaces de fortalecerlos y que faciliten su perduración en el tiempo (TANAKA 2005: 103).

3.2. *Antecedentes: Ley de Partidos Políticos*

La LPP se promulgó en noviembre de 2003. Esta ley obedece al mandato constitucional establecido en el artículo 35º, que señala lo siguiente:

Artículo N.º 35.- Organizaciones Políticas. Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personería jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general. (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993)

92

La principal motivación que llevó a la elaboración de la LPP fue la promoción del fortalecimiento institucional de los mecanismos de democracia interna y de manejo de fondos partidarios. La coyuntura de aquella época propició que los congresistas y la opinión pública— pese a la categorización de los partidos políticos como personas jurídicas de derecho privado—, se dieran cuenta que era necesario regular a los partidos políticos y a su vez que estas regulaciones fueran custodiadas por ciertos organismos públicos (ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA 2005:77).

Reyna (2005) planteó también que existieron procesos sociales, políticos y económicos que no favorecieron el desarrollo de los partidos políticos en el país los cuáles hacían evidente la necesidad de un marco legal. Por ejemplo: «c. La inequidad creciente de la competencia política derivada del encarecimiento de las campañas electorales y la desigualdad de acceso a recursos, e. El aumento del potencial de influencia política indebida de grupos de interés con poder financiero, f. El desconocimiento de la ciudadanía respecto al origen y la gestión de las finanzas partidarias» (ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA 2005:78).

El régimen autoritario de la década de 1990 se apoyó entonces en la existente crisis de los partidos, y la exacerbó, debido a que en ese gobierno se promulgaron medidas que obstaculizaron su fortalecimiento. Después de la caída del régimen de Fujimori, el Congreso de 2001 pudo consolidar sus posturas para formular una ley de partidos, con la finalidad de que el régimen democrático recuperado pueda ser «más estable, legítimo y eficiente» (ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA 2005:79).

El dictamen de la LPP se aprobó en el Congreso de la República de manera unánime. Este provino de cuarenta proyectos de ley y contó para su desarrollo con el apoyo de organizaciones no gubernamentales como Idea Internacional y Transparencia (PEASE 2003:06).

Los temas centrales que se proponían en este dictamen eran: «la creación de partidos nacionales, regionales y listas independientes, su financiamiento, régimen patrimonial y recursos de los partidos, acceso a los medios de comunicación y las franjas electorales, mecanismos de elección de autoridades internas y candidatos a cargos públicos, así como los derechos y obligaciones de los militantes, entre otros» (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ 2003: 08).

La LPP se conformó entonces con los siguientes seis títulos: «Título I: Definiciones generales», «Título II: Constitución y reconocimiento de los partidos políticos», «Título III: Constitución y reconocimiento de los movimientos y organizaciones políticas de alcance local», «Título IV: De la condición de afiliado», «Título V: Democracia interna» y «Título VI: Del financiamiento de los partidos políticos».

Sin embargo, esta norma ha sido modificada notablemente en 2005 y 2009 — nótese que fueron años previos a las Elecciones Generales— en al menos veinte de sus artículos. A pesar de ello, estos cambios no constituían una propuesta integradora y carecían de una mirada global (JNE 2014: 53).

3.3. *La propuesta de Nueva Ley de Partidos Políticos*

Después de más de once años desde la promulgación de la LPP en el país, cerca del 50% de sus artículos han pasado por alguna modificación. Sin embargo, esta serie de modificaciones no propiciaron una reforma integral de la ley con objetivos claros sino que, más bien, fueron modificaciones aisladas unas de otras. En el PL N.º 03060/2013 (Nueva LPP), elaborado por los organismos electorales peruanos —JNE, ONPE y RENIEC— y presentada al Congreso de la República en diciembre de 2013, se buscó en cambio realizar una reforma integral de la ley. Este PL está conformado por los siguientes títulos: «Título I: Definiciones generales», «Título II: Constitución y reconocimiento de los partidos políticos», «Título IV: De la condición de afiliado», «Título V: Democracia interna», «Título VI: Del

financiamiento de los partidos políticos» y finaliza con «Disposiciones finales, transitorias y derogatorias».³²

Estos títulos responden principalmente a los siguientes tres temas: i) constitución y reconocimiento de los partidos políticos, ii) democracia interna, y iii) financiamiento de los partidos políticos. A continuación, se analizará en qué consiste la reforma legal a partir de los temas mencionados.

3.3.1. *Constitución y reconocimiento de los partidos políticos*

Los primeros cambios contenidos en esta propuesta de ley se refieren a la definición, y a los fines y objetivos de los partidos políticos, detallados en los artículos 1° y 2°. En el artículo 1° «Definición» se delimita la denominación de partido a aquellos inscritos como tales por el ROP. Estos se clasificarían en nacionales y regionales, es decir, los movimientos regionales se pasarían a llamar partidos regionales y, en ese sentido, se equipararían los requisitos y obligaciones aplicables a los partidos nacionales. Mientras que en el artículo 2° «Fines y objetivos de los partidos políticos» se modifican los literales a) y b), de la siguiente manera:

- a. Asegurar la vigencia, defensa y fortalecimiento del sistema democrático.
- b. Contribuir a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos consagrados por la legislación peruana y los tratados internacionales de los que el Perú es parte.

94

Se pueden encontrar posteriormente las modificaciones correspondientes al Título II del PL, denominado «Constitución y reconocimiento de los partidos políticos» comprende los artículos del 3° al 17°. En este, las principales modificaciones son las siguientes:

En el artículo 4°, «Registro de organizaciones políticas», se especifica que durante el cierre temporal del ROP, los partidos políticos que participen en el proceso electoral no podrán modificar su inscripción.

En el artículo 5°, «Requisitos para la inscripción de los partidos políticos nacionales o regionales» se proponen principalmente las siguientes modificaciones o inclusiones:

- Se reduce la cantidad de firmas de adherentes requeridas del 3% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, a

32 El Título III de la LPP, se denomina «Constitución y Reconocimiento de los Movimientos y Organizaciones Políticas de alcance local», éste no forma parte del pliego de modificaciones propuestas en el PL N.º 03060/2013-JNE.

un 1%. Esta propuesta de modificación flexibiliza levemente los requisitos para poder inscribir un partido político.

- Propone la designación de un tesorero del partido. Esta propuesta, desarrollada en países vecinos como Argentina, busca responsabilizar a una persona en caso hubiera algún problema relacionado con el financiamiento de los partidos políticos.
- Se propone la presentación de un «Reglamento Electoral». Este documento sería el encargado de regular los procedimientos y reglas de competencia interna de elección de cargos directivos y de candidatos por partido político.
- Se propone ampliar el requerimiento de comités partidarios, según lo dispuesto en el artículo 7°. En caso de partidos políticos nacionales, de un tercio de las provincias ubicadas en al menos las dos terceras partes de los departamentos del país, según la ley vigente en por lo menos dos tercios de las provincias del país ubicadas al menos una en cada departamento. Mientras que en el caso de los partidos políticos regionales, para su inscripción deberán contar con comités partidarios en todas las provincias del departamento, con un máximo de trece. En el caso de la provincia de Lima, en no menos de la mitad de los distritos que la conforman, y en la provincia constitucional del Callao, en todos los distritos. En este caso se observa también un incremento del requerimiento exigido por la ley puesto que esta solo exige la mitad más uno de las provincias que integran el departamento.

En el artículo 6°, «El acta de fundación», se especifica que el «ideario» de un partido político, es decir, sus principios objetivos y su visión del país, deben ser lícitos y coherentes con el sistema democrático. Se añade también en el numeral 5), que el acta de fundación debe contener lo siguiente:

Marcas registradas, imágenes, figuras o efigies que correspondan a personas naturales o jurídicas, salvo que el uso de la denominación, marca, lema comercial u otro sea solicitado por el propio titular o por su representante, de tratarse de personas jurídicas.

El procedimiento para inscribir a un partido político propuesto en el artículo 10° del PL es bastante similar al procedimiento vigente. La LPP señala que el resumen de la solicitud de inscripción debe ser publicado en el Diario Oficial El Peruano, y deberá contener: a) la denominación y símbolo del partido, b) el nombre de sus fundadores, dirigentes y apoderados, c) el nombre de sus personeros, y d) el nombre de sus representantes legales. Sin embargo, el PL propone que también se publique el nombre del tesorero del partido político y la relación de los comités partidarios. Asimismo, en la página electrónica, se publicaría la relación de afiliados en orden alfabético.

Al respecto, Tanaka (2005) manifiesta su preocupación por la debilidad de la legislación en referencia a los requisitos de un partido político para permanecer vigente, y señala lo siguiente:

(...) entrar y permanecer en el sistema debería tener requisitos exigentes y, de no cumplirse con ciertos estándares que acrediten la representatividad partidaria, debería haber mecanismos expeditivos de salida y de pérdida de registro para evitar que organizaciones que solo existen en lo formal mantengan inscripción (...).» (TANAKA 2005: 109)

En ese sentido, el PL pretende elevar las exigencias para que los partidos políticos y alianzas electorales permanezcan en el sistema. El núcleo de este PL sería conseguir una menor cantidad de partidos políticos y alianzas, pero más articuladas y representativas.³³ Para ello, se propone aumentar las exigencias en ambos niveles, tanto para la inscripción de los partidos políticos como para las exigencias necesarias para que estos se mantengan vigentes. Por esta razón, en el párrafo 14.1 de este PL se adicionan los siguientes literales, para la cancelación de un partido político nacional:

- e. Cuando no participe en elecciones generales.
- f. En caso de haber participado en alianza, si esta no hubiese alcanzado al menos un 0.5% adicional al porcentaje de votos válidos establecido en el inciso a) del presente artículo a partir del segundo partido político que integra la alianza.
- g. En caso de haber participado en alianza, si el partido político no hubiese obtenido ningún representante afiliado a su partido o designado por este.
- h. Cuando se incumpla la resolución firme que impone sanción producto de la verificación y supervisión de fondos partidarios.
- i. Por no cumplir con subsanar el o los incumplimientos durante el plazo de suspensión de inscripción del partido político, de conformidad con el artículo 13° de la presente ley.

Asimismo, en el párrafo 14.3, se especifican las razones por las cuales se cancelaría la inscripción de un partido político regional. Por otro lado, Tanaka (2005:109) enfatiza también que la LPP vigente es débil en el caso de las alianzas, permitiendo que varias continúen registradas a pesar de haber conseguido solo un representante en el Congreso.

La propuesta de ley, en ese sentido, propone también medidas más severas para la vigencia de las alianzas electorales y de los partidos políticos que participan por

33 Por otro lado, a diferencia de Tanaka, Lynch (2004) señala que las democracias a escala mundial fomentan que los requisitos de ingreso a los partidos políticos sean poco exigentes, mientras que aquellos para quedarse suelen ser más elevados con la finalidad de favorecer la actividad política partidaria (LYNCH 2004: 68). Para dicho autor, esta debería ser la línea que se tendría que seguir en el Perú.

medio de estas, como se puede observar en los literales f) y g) del párrafo 14.1 y en el párrafo 14.2., presentado a continuación:

14.2. Las alianzas se cancelan cuando concluye el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar su plazo de vigencia (...).

En el artículo 17º, «Fusión de partidos políticos», se estipula la posibilidad de que los partidos regionales se puedan convertir en partidos políticos nacionales. Los partidos políticos regionales pueden optar por esta posibilidad, si tienen comités provinciales en por lo menos un tercio de las provincias del país y al menos un comité constituido en cada departamento. Existen dos tipos de fusión: a) plena y b) por absorción.

La fusión plena se da cuando se configura un nuevo partido político nacional o regional, con un nombre y símbolo distintos al de los partidos que conforman la alianza, y la fusión por absorción se da cuando los partidos se fusionan «a favor de otro». En esas circunstancias, se mantiene la vigencia de uno de los partidos.

Por último, en el artículo 18º, «De la afiliación», el cual forma parte de «Título IV: De la condición de afiliado», se esclarecen los pasos que se debe seguir para que un afiliado pueda renunciar cabalmente a un partido político. En relación con este aspecto, se agrega que el ROP debe remitir esta copia al partido político y al presunto renunciante, para que, en un plazo de tres días hábiles, confirmen la presentación de la renuncia. Si no se hiciera ninguna observación, se aceptaría la renuncia, entre otras modificaciones.

97

3.3.2. Democracia interna

En el funcionamiento interno de los partidos políticos, debe primar en teoría los mismos principios democráticos que regulan su participación en el espacio público. De ahí que las decisiones sobre quiénes son las personas que postularán a los cargos públicos tanto para ser autoridades como para ser representantes no debería definirse sin elecciones internas, libres y transparentes. La democracia interna en los partidos políticos se refiere principalmente a la reproducción de procedimientos democráticos al interior de aquellos para la elección de los candidatos que se presentarán a los procesos electorales nacionales. Las elecciones internas para candidatos y representantes suelen llamarse «primarias», por ser las primeras elecciones antes de las elecciones generales. En el caso peruano, estas se llaman elecciones internas.

La democracia interna se asocia también a las características que debería de tener un «buen partido» (FREIDENBERG 2006:03). En ese sentido, el ejercicio de la democracia interna en un partido supone la inclusión de ciertas prácticas. Para la autora, las principales serían: *a)* la inclusión del criterio de competencia, *b)* la adopción de valores democráticos, *c)* la inclusión de mecanismos competitivos en la

toma de decisiones y *d*) la existencia de canales que permitan el ejercicio efectivo del control político (FREIDENBERG 2006:03). Para lograr ello, sería necesario que se cumpla con los siguientes requisitos (FREIDENBERG 2006:03-04): *i*) respeto de la libertad de opinión y expresión de los militantes, *ii*) elección competitiva de candidatos, *iii*) respeto del principio de la mayoría, *iv*) participación activa de los diversos grupos de militantes en la toma de decisiones y discusiones centrales de la organización política, y *v*) mecanismos de control efectivo por parte de los militantes, para con sus representantes.

Para Hernández (2002), la democracia interna de los partidos políticos se encuentra asociada a seis elementos: «1) la selección de los dirigentes internos, 2) la designación de los candidatos a puestos electivos, 3) la determinación de la plataforma política, 4) la financiación, 5) la representación equitativa en las papeletas por género y 6) el control heterónimo de constitucionalidad y legalidad de la actividad interna de los partidos» (HERNÁNDEZ 2002: 06).

98 En el PL Nueva Ley de Partidos Políticos, las modificaciones referidas a la democracia interna se encuentran en los artículos del 19° al 27°. En el artículo 19°, titulado «Democracia interna», se modifica el aspecto referido a la denominación de los partidos políticos. En la ley vigente, en este artículo figura lo siguiente: «La elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental (...)». En la modificación propuesta, este texto se sustituye por lo siguiente: «La elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos nacionales, regionales y alianzas electorales (...)». La variante principal en este caso sería la inclusión de las alianzas regionales. Estas deberían elegir también sus autoridades por medio de los mecanismos de democracia interna estipulados en la normativa.

Las modificaciones correspondientes al órgano electoral que figuran en el artículo 20°, «Del órgano electoral», apuntan a un fortalecimiento de este al interior del partido. Los miembros de este órgano deben ser mínimo tres y constituir una cantidad impar. Este órgano es la última instancia al interior del partido. Sin embargo, las decisiones que tome pueden ser impugnadas ante el JNE. Es importante mencionar que los integrantes del órgano electoral no pueden participar como candidatos en las elecciones internas del partido.

En el artículo 21°, «Participación de los organismos electorales», se propone la participación del Sistema Electoral (JNE, ONPE y RENIEC) en las elecciones internas de los partidos políticos nacionales o regionales, las cuales se realizarían de manera simultánea, siguiendo el modelo argentino.³⁴ Los organismos del sistema electoral, a diferencia de la mayoría de los partidos políticos, cuentan con la

34 Puede verse en: <www.elecciones.gov.ar/elecciones_primarias/primarias.htm>.

capacidad logística, económica y experiencia para desarrollar procesos electorales transparentes. En ese sentido, según el PL, los organismos electorales se encargarían de las siguientes funciones: *i)* la ONPE sería la encargada de organizar los procesos electorales en coordinación con el JNE y el RENIEC, *ii)* la elaboración y depuración del padrón electoral con la información remitida por el Registro de Organizaciones Políticas, estaría a cargo del RENIEC, y *iii)* el JNE se encargaría de fiscalizar y de resolver las controversias que pudieran suscitarse.

Según la encuesta «Temas políticos y reforma electoral», el 75.4% de los peruanos se encuentra de acuerdo o muy de acuerdo con el enunciado «Que las elecciones internas de los partidos políticos se lleven a cabo el mismo día y sean organizadas por la ONPE, con la fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones y con el padrón electoral elaborado por RENIEC». Esta propuesta tuvo mayor aprobación en las regiones oriente y sur con 83.3% y 81.4%, respectivamente. Según el NSE, tuvo mayor aceptación en el NSE A/B, alcanzando un 85.7% de aprobación. Además, de acuerdo con el nivel de instrucción, aquellos con estudios universitarios tuvieron una mayor aprobación de la propuesta, con 86.4%, seguidos por aquellos con formación técnica, con 76.2%. Tal como se puede ver en el cuadro 3.1 presentado a continuación:

CUADRO 3.1.

«QUE LAS ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SE LLEVEN A CABO EL MISMO DÍA Y SEAN ORGANIZADAS POR LA ONPE, CON LA FISCALIZACIÓN DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES Y CON EL PADRÓN ELECTORAL ELABORADO POR RENIEC»

99

	Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ ni en desacuerdo	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	NS/NP	Muy de acuerdo/ De acuerdo
Total	21.5%	53.9%	10.8%	2.9%	7.9%	2.9%	75.4%
Región							
Lima	23.7%	51.3%	12.5%	1.0%	9.5%	2.0%	74.9%
Norte	18.1%	59.2%	4.5%	13.0%	3.7%	1.6%	77.3%
Centro	6.8%	55.4%	14.7%	2.4%	11.0%	9.7%	62.2%
Sur	18.7%	62.6%	8.7%	1.4%	6.8%	1.8%	81.4%
Oriente	33.9%	49.4%	8.6%	0.0%	1.1%	6.9%	83.3%
Nivel socio-económico							
A/B	29.0%	56.7%	5.6%	1.1%	7.3%	0.2%	85.7%
C	21.7%	53.0%	11.0%	1.9%	11.1%	1.3%	74.7%
D	19.7%	54.5%	14.0%	3.1%	5.2%	3.4%	74.3%
E	15.8%	51.4%	10.0%	7.0%	7.4%	8.5%	67.2%
Nivel de instrucción							
Universitario	33.5%	52.9%	6.2%	2.7%	4.2%	0.5%	86.4%
Técnico	20.5%	55.7%	12.8%	0.5%	9.4%	1.1%	76.2%
Secundaria	18.5%	54.0%	12.6%	3.4%	7.1%	4.4%	72.5%
Primaria	11.7%	56.7%	6.7%	7.0%	13.1%	4.8%	68.4%
Ninguno / Inicial	0.0%	72.9%	27.1%	0.0%	0.0%	0.0%	72.9%

Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

Según el artículo 22° del PL, las elecciones internas para la elección de candidatos a elección popular se realizarían de manera simultánea. Para el caso de elecciones generales estas se realizarían el primer domingo de diciembre del año anterior a las mismas y para el caso de las elecciones regionales y municipales, las elecciones internas de sus candidatos a elección popular se realizarían el primer domingo de junio del mismo año. Las autoridades de elección popular, que están sujetas a elección interna, según el artículo 23°, son las siguientes: *a)* presidente y vicepresidentes de la República, *b)* representantes al Congreso y al Parlamento Andino, *c)* gobernador, vicegobernador y consejeros regionales,³⁵ *d)* alcalde y regidores de los concejos municipales, *e)* alcaldes y regidores de los concejos municipales de centros poblados, y *f)* cualquier otro que disponga el estatuto. La novedad de la propuesta de ley es que incluye la elección de «Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales de Centros Poblados».

Actualmente, en la mayoría de partidos, se realizan elecciones, pero con lista única. Se encuentran también casos en los que se presenta más de un candidato, pero siempre hay uno altamente favorito. Estas experiencias de democracia interna cuestionan la eficiencia de la norma vigente.

100 Por otro lado, las desventajas de que la asistencia técnica de la ONPE sea facultativa es que no se puede verificar si los partidos políticos cumplen con los requisitos de democracia interna estipulados en la vigente LPP. Además, los que acceden a esta asistencia técnica no tienen ventajas comparativas en contraste a los que no acceden a esta; en ambos casos pueden inscribir sus candidaturas en los procesos electorales (ONPE 2006: 139).

Sobre las elecciones internas de los partidos políticos, en la encuesta «Temas políticos y reforma electoral», el 75.3% de los ciudadanos señaló estar «De acuerdo» o «Muy de acuerdo» con la propuesta de que las elecciones internas de los partidos políticos se lleven a cabo el mismo día y que sean organizadas por los organismos del sistema electoral. Esta propuesta tiene mayor aceptación en la región oriente (83.3%), seguida por la región sur (81.4%). Según el NSE, existe una mayor aceptación de la propuesta en el NSE A/B, alcanzando un 85.7%, seguido por el NSE C, con un 74.7%. En general, a mayor NSE, mayor aprobación de la propuesta. Según sexo, 77.2% de los hombres encuestados estarían de acuerdo, mientras que 74.1% de las mujeres también. Tal como se puede observar en el cuadro 3.2, presentado a continuación:

35 El literal c de este artículo se modificó con la Ley N.º 30326, ley que modifica el artículo 23° de la LPP, estableciendo requisitos adicionales en la declaración de hoja de vida de candidatos a cargos de elección popular, el 19 de mayo de 2015.

CUADRO 3.2.
ELECCIONES INTERNAS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS
ORGANIZADAS POR EL SISTEMA ELECTORAL

Que las elecciones internas de los partidos políticos se lleven a cabo el mismo día
y sean organizadas por la ONPE, con la fiscalización del Jurado Nacional de las Elecciones
y con el padrón electoral elaborado por RENIEC

	Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ ni en desacuerdo	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	NS/NP	Muy de acuerdo/ De acuerdo
Total	21.5%	53.9%	10.8%	2.9%	7.9%	2.9%	75.4%
Región							
Lima	23.7%	51.3%	12.5%	1.0%	9.5%	2.0%	74.9%
Norte	18.1%	59.2%	4.5%	13.0%	3.7%	1.6%	77.3%
Centro	6.8%	55.4%	14.7%	2.4%	11.0%	9.7%	62.2%
Sur	18.7%	62.6%	8.7%	1.4%	6.8%	1.8%	81.4%
Oriente	33.9%	49.4%	8.6%	0.0%	1.1%	6.9%	83.3%
Nivel socio-económico							
A/B	29.0%	56.7%	5.6%	1.1%	7.3%	0.2%	85.7%
C	21.7%	53.0%	11.0%	1.9%	11.1%	1.3%	74.7%
D	19.7%	54.5%	14.0%	3.1%	5.2%	3.4%	74.3%
E	15.8%	51.4%	10.0%	7.0%	7.4%	8.5%	67.2%
Sexo							
Hombre	19.9%	55.0%	10.5%	3.6%	8.2%	2.8%	77.2%
Mujer	23.0%	52.8%	11.2%	2.3%	7.7%	3.0%	74.1%

Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)
 Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

IOI

Además el PL propone incluir que la declaración jurada de vida que es entregada por los candidatos a los partidos políticos lo sea también al JNE. Según la LPP, la declaración jurada de vida del candidato debía contener: 1) lugar y fecha de nacimiento, 2) experiencia laboral, 3) estudios, 4) trayectoria de dirigente, y 5) relación de sentencias condenatorias impuestas al candidato por delitos dolosos y que estuviera firme, es decir, que no se puede interponer ningún recurso.

La nueva propuesta de ley propone que se incluyan en la declaración jurada de vida: 1) los estudios realizados en los distintos niveles educativos, incluyendo entidades educativas, periodo de estudios, y títulos y grados si los tuviere, 2) cargos de elección popular previamente desempeñados, con periodos y lugares, 3) relación de sentencias firmes y vigentes impuestas por la comisión de delitos dolosos, lo que incluye las sentencias con reserva de fallo condenatorio, 4) relación de procesos penales en trámite, 5) relación de sentencias fundadas en todo o parte, que hubieran quedado firmes por incumplimiento de obligaciones alimentarias, contractuales, laborales o por incurrir en violencia familiar, 6) mención de la afiliación a organizaciones políticas, con precisión del partido político, el periodo de pertenencia y la fecha de renuncia o desafiliación, y 7) declaración de sus bienes y rentas, según las pautas previstas para la declaración de bienes y rentas de los funcionarios públicos.

El 27 de abril de 2015, se aprobó en el Congreso de la República la modificación del artículo 23° de la LPP, por medio de la Ley N.º 30326 —Ley que modifica el artículo 23° de la actual LPP—, estableciendo requisitos adicionales en la declaración de hoja de vida de candidatos a cargos de elección popular³⁶ (ver anexo 1.4). Las principales modificaciones y adiciones que dispone esta ley se relacionan a la información que debe tener la declaración jurada de hoja de vida del candidato y se encuentran en los siguientes numerales:

(...) 5) Relación de sentencias condenatorias firmes impuestas al candidato por delitos dolosos, la que incluye las sentencias con reserva de fallo condenatorio, 6) Relación de sentencias que declaren fundadas las demandas interpuestas contra los candidatos por incumplimiento de obligaciones familiares o alimentarias, contractuales, laborales o por incurrir en violencia familiar, que hubieran quedado firmes, 7) Mención de las renunciaciones efectuadas a otros partidos, movimientos de alcance regional o departamental u organizaciones políticas de alcance provincial y distrital de ser el caso y 8) Declaración de bienes y rentas, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos. (...). (LEY N.º 30326, DIARIO OFICIAL EL PERUANO, 19 DE MAYO DE 2015)

Asimismo, se adicionan los siguientes párrafos:

23.4 En caso de que el candidato sea inscrito como tal por su partido o alianza, movimiento u organización política local, según corresponda, la Declaración Jurada de Hoja de Vida se incorpora en la página web del Jurado Nacional de Elecciones. (LEY N.º 30326, DIARIO OFICIAL EL PERUANO, 19 DE MAYO DE 2015)

23.5 La omisión de la información prevista en los numerales 5), 6) y 8) del párrafo 23.3 o la incorporación de información falsa dan lugar al retiro de dicho candidato por el Jurado Nacional de Elecciones, hasta diez días antes del proceso electoral. El reemplazo del candidato excluido solo procede hasta antes del vencimiento del plazo para la inscripción de la lista de candidatos.

23.6 En caso de que haya excluido al candidato o de que haya transcurrido el plazo para excluirlo, y habiéndose verificado la omisión o falsedad de la información prevista en el párrafo 23.3, el Jurado Nacional de Elecciones remite los actuados al Ministerio Público. (LEY N.º 30326, DIARIO OFICIAL EL PERUANO, 19 DE MAYO DE 2015)

La publicación de la declaración jurada de hoja de vida de los candidatos, mencionada en el párrafo 23.4, favorece la transparencia de los procesos electorales, ya que facilita que la información de los candidatos sea más accesible para los electores.

Asimismo, el párrafo 23.5 es bastante exigente con la información que se debe presentar en la declaración jurada de hoja de vida de los candidatos. Los numerales 5) y 6) se refieren a sentencias, y el numeral 8), a la declaración de bienes y rentas. La declaración de bienes y rentas es particularmente importante para fines de transparencia. Si un candidato no presenta la información solicitada, este corre el riesgo de ser retirado. Adicionalmente, de acuerdo con el párrafo 23.6, la información sobre el candidato excluido sería remitida al Ministerio Público.

36 Esta Ley fue aprobada por el Presidente de la República el lunes 18 de mayo, y publicada en el Diario Oficial El Peruano, el martes 19 de mayo de 2015.

Según la encuesta «Temas políticos y reforma electoral», la ciudadanía aprueba ampliamente que la declaración jurada de hoja de vida de los candidatos presente de manera obligatoria la declaración de sus bienes y rentas y la relación de sus procesos penales. Sobre esta propuesta, que es actualmente una ley, el 87.7% (52.3% «De acuerdo» y 35.4% «Muy de acuerdo») de los ciudadanos a escala nacional está de acuerdo, sobre todo en la región norte donde estas medidas alcanzan una aceptación del 95.4%. Esta información se puede observar en el cuadro 3.3:

CUADRO 3.3.
INCLUSIÓN DE NUEVA INFORMACIÓN EN LA DECLARACIÓN JURADA DE VIDA
DE LOS CANDIDATOS

	Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ ni en desacuerdo	En desacuerdo	NS/NP	Top2Box	
Total	35.4%	52.3%	7.0%	3.2%	2.2%	87.7%	
Región	Lima	40.6%	47.1%	6.5%	3.7%	2.1%	87.7%
	Norte	33.9%	61.5%	3.4%	1.2%	0.0%	95.4%
	Centro	17.5%	59.0%	16.3%	1.2%	5.9%	76.5%
	Sur	34.0%	52.7%	4.6%	5.8%	2.8%	86.8%
	Oriente	17.8%	68.1%	10.3%	1.7%	2.0%	85.9%
Nivel socio-económico	A/B	46.3%	42.9%	7.3%	1.6%	1.9%	89.2%
	C	35.9%	52.4%	4.6%	4.8%	2.3%	88.3%
	D	34.0%	53.9%	8.3%	2.6%	1.2%	87.9%
	E	24.1%	59.9%	9.2%	2.5%	4.3%	84.0%

Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

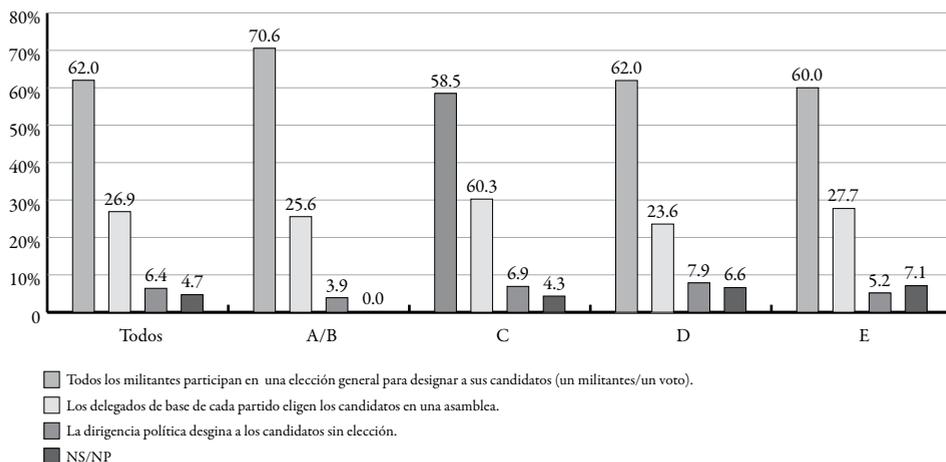
En relación con la modalidad de elección de los candidatos, en el artículo 25° del PL se indica que los partidos políticos y alianzas deben elegir entre sus afiliados al menos las cuatro quintas partes del total de candidatos a representantes a los diferentes cargos de representación pública (Congreso, Parlamento Andino, consejeros regionales, regidores distritales). Estas elecciones, además, deben cumplir la característica de realizarse por medio del voto universal, libre, igualitario, directo y secreto de los afiliados. La quinta parte de los candidatos pueden ser entonces designados directamente entre ciudadanos no afiliados al partido político. Sin embargo, para el caso de las candidaturas de presidente y vicepresidentes de la República se deben realizar obligatoriamente elecciones internas.

Otra modificación que se propone en este artículo es la inclusión de los cargos de gobernadores y vicegobernadores (en el ámbito regional) y de los alcaldes (en el local), como cargos públicos que necesitan la realización de elecciones internas de manera obligatoria. Con este tipo de medida se busca fortalecer los cuadros internos de los partidos políticos.

Por otro lado, la elección a cargos directivos, estipulada en el artículo 26°, se efectuaría una vez cada cuatro años, al igual que lo dispuesto en la LPP vigente. Esta elección, según la propuesta de ley, se realizaría con un «voto universal, libre, igual, directo y secreto de los afiliados».

Sobre cómo elegir a los candidatos, la opinión pública señala estar de acuerdo, en un 62% de los casos, con la propuesta de hacerlo al interior de los partidos y que debe considerar el voto universal, es decir, un militante un voto. Por otro lado, solo un 26.9% de los encuestados señaló que los candidatos en los partidos políticos se deben elegir por medio de los delegados de base de cada agrupación y un 6.4% señaló que la dirigencia política debería designar a los candidatos sin elección. Esta propuesta tiene mayor aprobación en el NSE A/B con un 70.6% de aprobación, seguidos por los NSE D, E y C, con una aprobación de 61.9%, 60% y 58.5%, respectivamente. Tal como se puede observar en el gráfico 3.2, presentado a continuación:

GRÁFICO 3.2.
MODALIDAD DE ELECCIÓN CANDIDATOS AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO



Fuente: ENCUESTA GIEE-ONPE (2015)
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

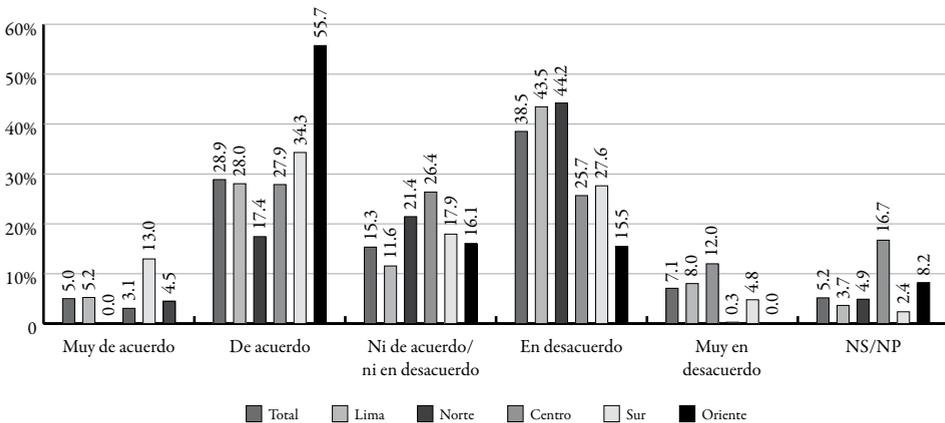
Asimismo, en el artículo 27°, titulado «Participación de hombres y mujeres en elecciones del partido político», se propone que, para cargos de elección popular, las listas de candidatos deberán presentarse de manera alternada, es decir, combinando sexo femenino con masculino (mujer y hombre) hasta agotar la cuota o el equivalente a la cuota electoral de mujeres. Además, se mantiene la cuota de 30% de candidatas mujeres en las listas. Las mencionadas listas de candidatos titulares y accesorios son presentadas alternándose un sexo y otro hasta agotar la cuota.

Esta modificación en la legislación se debe a que las organizaciones políticas, con la finalidad de cumplir con la cuota de género, suelen colocar a las mujeres en los últimos lugares de las listas, lo cual no ayuda que estas sean electas. La reforma apuntaría a que estas no sean colocadas al final de la lista, favoreciendo que ocupen de manera intercalada con los hombres los primeros lugares de las listas partidarias hasta agotar la cuota, lo cual incrementaría notablemente su elección. Sin embargo, cabe destacar que, así se apruebe la alternancia, esta no lograría atender el problema de fondo: la participación de las mujeres hoy en día no es paritaria a la de los hombres al interior de las organizaciones políticas.

En relación con la participación de la mujer como autoridad del Estado y a la cuota de género vigente, los resultados de la encuesta «Temas políticos y reforma electoral» señala que un 80% de los ciudadanos considera que deberían haber más mujeres autoridades y solo un 34% de los electores piensa que la cuota electoral vigente —según la cual se requiere de una participación de 30% de mujeres en las listas de candidatos— es suficiente para lograr que las mujeres sean electas.

En el gráfico 3.3, presentado a continuación, podemos observar que en la región norte la ciudadanía desapruueba en un mayor porcentaje la cuota de género vigente, con un 56.2%, seguido por la región Lima, con un 51.5%. Sin embargo, en el caso de la región oriente, el 60.2% de los ciudadanos señala que está de acuerdo con que esta cuota es suficiente para conseguir que las mujeres sean electas.

GRÁFICO 3.3.
CUOTA DE GÉNERO DEL (30%) ES SUFICIENTE PARA CONSEGUIR QUE LAS MUJERES SEAN ELECTAS



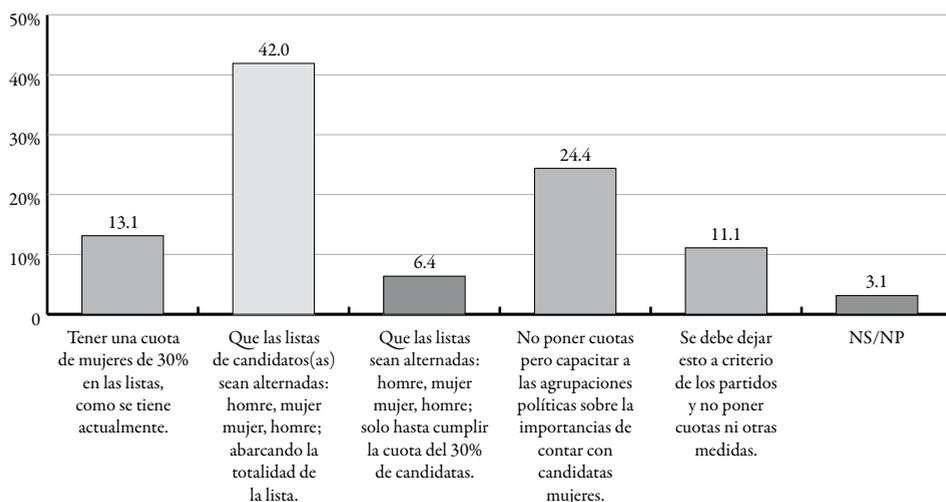
Fuente: ENCUESTA GIEE-ONPE (2015)
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

Asimismo, cuando se les pregunta a los ciudadanos: ¿qué se debe hacer para que más mujeres sean electas para cargos de dirección de un partido o de elección popular como el Congreso?, el 41.9% señala que las listas de candidatos sean alternadas, abarcando la totalidad de la lista. En segundo lugar, el 24.4% señala como alternativa no poner cuotas, pero capacitar a las agrupaciones políticas sobre la importancia de contar con candidatas mujeres.

La propuesta del sistema electoral, en este aspecto, no ha sido acogida por la población, alcanzando un 6.4%, probablemente por ser una propuesta compleja. Sin embargo, sí se observa un amplio interés por la propuesta de alternancia, lo que da cuenta de una apertura al cambio por parte de la ciudadanía. Otro elemento importante es la importancia que la población le da a la capacitación o concientización de las organizaciones políticas sobre la importancia de contar con candidatas, como podemos observar en el gráfico 3.4 presentado a continuación:

GRÁFICO 3.4.

¿QUÉ SE DEBE HACER PARA QUE MÁS MUJERES SEAN ELECTAS PARA CARGOS DE DIRECCIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO O DE ELECCIÓN POPULAR?



Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

A escala de América Latina, Bolivia es el país de la región que se encuentra más avanzado, en esta materia, en el aspecto legal. En este país, además de la alternancia, se promueve la paridad a nivel de la Constitución y otras normas. Por ejemplo, en la Ley del Régimen Electoral N.º 26 (2010),³⁷ el artículo 2º, literal h) señala lo siguiente:

37 Puede verse en: <<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf>> (fecha de consulta: 16/03/2015).

Que la democracia se sustenta en equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas para todos los cargos de gobierno y de representación.

De manera conjunta, en el artículo 11° se indica lo siguiente:

La democracia intercultural boliviana garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las autoridades electorales competentes están obligadas a su cumplimiento, conforme a los siguientes criterios básicos:

- a. Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejalas y Concejales Municipales, y otras autoridades electivas, titulares y suplentes, respetarán la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres, de tal manera que exista una candidata titular mujer y, a continuación, un candidato titular hombre; un candidato suplente hombre y, a continuación, una candidata suplente mujer, de manera sucesiva.
- b. En los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se expresará en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecerán a mujeres, c) Las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, elaboradas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, respetarán los principios mencionados en el parágrafo precedente.

En Bolivia, al igual que en el caso peruano, se incluyó la cuota de género en la normativa en 1997. Sin embargo, esta cuota no trajo los resultados esperados, por lo cual se han desarrollado diversos esfuerzos por lograr una mayor participación femenina en la política. Estos esfuerzos se encuentran en la línea de la paridad y la alternancia en listas. A diferencia del caso peruano, la demanda de una mayor inclusión de la mujer en la política parte de una demanda social. En 2012, más de cincuenta organizaciones e instituciones que luchan por los derechos de la mujer presentaron una propuesta que garantizaba la paridad de la participación de las mujeres para la Ley de Régimen Electoral Transitoria.³⁸ Dicha propuesta fue incluida en esta norma y posteriormente en la Ley de Régimen Electoral N.º 26. Sucesivamente, esta legislación favoreció que en las elecciones presidenciales de 2014, el 52% de las candidatas fueran mujeres.³⁹

3.3.3. *Financiamiento de partidos políticos*

El financiamiento público es aquel que reciben los partidos por parte del Estado. Existen dos modalidades: directo e indirecto. El financiamiento público directo es la transferencia de fondos del tesoro público a los partidos políticos y alianzas

38 Puede verse en: <<http://iknowpolitics.org/es/news-events/world-news/bolivia-organizaciones-de-mujeres-demandan-senado-paridad-y-alternancia>> (fecha de publicación: 30/05/2012, fecha de consulta: 16/03/2015).

39 Puede verse en: <<http://iknowpolitics.org/es/news-events/world-news/bolivia-perfila-elecciones-hist%C3%B3ricas-con-52-de-mujeres-candidatas>> (fecha de publicación: 30/07/2014, fecha de consulta: 16/03/2015).

electorales que mantienen su vigencia y obtienen representación en el Congreso de la República, con el objeto de que este sea destinado a actividades específicas, como formación, capacitación e investigación, y en actividades de funcionamiento ordinario. La ONPE, desde 2007, realiza los cálculos de los montos correspondientes del financiamiento público directo y presenta un informe al MEF, señalando el monto total y el que corresponde distribuir por cada uno de los cinco años posteriores a la elección.

El financiamiento público indirecto es el espacio asignado de manera gratuita a los partidos políticos y alianzas electorales, en los medios de comunicación de propiedad privada o del Estado para la difusión de sus programas y planteamientos políticos y electorales. Este se encuentra conformado por el espacio en periodo no electoral y la franja electoral de las Elecciones Generales y de las Elecciones Regionales.

En los artículos 28° y 29° del PL, se establece la obligatoriedad del financiamiento público directo para los partidos políticos nacionales y alianzas electorales, y el financiamiento público indirecto para los partidos regionales. En el caso del financiamiento público directo, este sería calculado sobre la base de los votos válidos y no sobre los votos emitidos.⁴⁰ Esto no es muy distinto de lo señalado en la redacción original de la LPP, la cual menciona el financiamiento público directo en su artículo 29°, calculado sobre votos emitidos, como figura a continuación:

108

(...) el Estado destinará el equivalente al 0,1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, así como para sus gastos de funcionamiento ordinario.

Cabe mencionar que la Tercera Disposición Transitoria de la LPP señala que este financiamiento se daría de manera progresiva con arreglo a las provisiones presupuestarias y posibilidades de la economía nacional, como se presenta a continuación:

La distribución de fondos públicos prevista por el artículo 29.º se aplica a partir de enero del año 2007, de acuerdo a los resultados de las últimas elecciones generales para elegir al Congreso de la República y de manera progresiva, con arreglo a las provisiones presupuestarias para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional.

⁴⁰ Para Tuesta & Mendieta (2006:60), el uso del término «voto emitido» estipulado en la ley vigente es incorrecto, debido a que los votos emitidos son la suma de los votos válidos, más los votos nulos y en blanco. En ese sentido, los autores recomiendan utilizar «votos válidos» en lugar de «votos emitidos».

Este tipo de financiamiento, sin embargo, se encuentra suspendido por el MEF, a pesar de que actualmente se cuenta con la viabilidad económica para poder brindarlo. Por ello, los partidos políticos tienen como principal sustento los fondos privados. Para Gerardo Távora, secretario general de la Asociación Civil Transparencia, el Estado está incumpliendo con su responsabilidad de brindar este financiamiento a los partidos políticos:

Ese financiamiento (público), representa apenas el 0,0008% del presupuesto de la república. Es decir, es una parte muy pequeña que se reparte entre todos los partidos políticos que llegaron al Congreso y que se reparte solamente para que lo usen en capacitación, investigación y en funcionamiento ordinario. (Gerardo Távora, en Diálogo Electoral, 5 de marzo de 2015)

En este artículo, se propone también que sea la ONPE el organismo electoral encargado de realizar los cálculos de los montos correspondientes al financiamiento público tanto de los partidos políticos como de las alianzas electorales. El monto recibido por cada organización política se determinaría por la cantidad total de votos emitidos multiplicado por el 0.1% de la UIT. Este monto se distribuiría de la siguiente manera: un 60% se repartiría de forma proporcional a los votos válidos obtenidos por cada agrupación con representación en el Congreso y un 40% de forma igualitaria entre todos los partidos con representación en el Congreso.

Los fondos del financiamiento público, como se indica en la ley vigente, podrán ser usados en formación, capacitación e investigación, y en actividades de funcionamiento ordinario. En la nueva propuesta de ley, se hace la salvedad de que los gastos por funcionamiento ordinario no pueden exceder el 50% del monto que les fue asignado. Esta precisión se realiza para que al menos la mitad de estos fondos se reserve para actividades de formación, capacitación e investigación.

109

De acuerdo con los resultados de la encuesta «Temas políticos y reforma electoral», solo un 27.1% de los ciudadanos conoce que uno de los objetivos del financiamiento del Estado a los partidos políticos es disminuir el riesgo que los apoyen económicamente grupos vinculados con el narcotráfico o mafias diversas. A escala de áreas geográficas, en el norte se observa un mayor conocimiento: 39.2% de los electores señala conocer el sentido de esta propuesta, mientras que en el sur se registra el menor conocimiento del sentido de esta propuesta, alcanzando solo un 12.4%. En el NSE A/B se observa un mayor conocimiento del sentido de la ley, alcanzando un 38.9% de los electores, mientras que en los NSE D, C y E el nivel de conocimiento de la población electoral fluctúa entre 22.9%, 25.5% y 25.9%, respectivamente. Esto se puede observar en el cuadro 3.4, presentado a continuación:

CUADRO 3.4.
¿SABÍA QUE UNO DE LOS OBJETIVOS DE QUE EL ESTADO FINANCIÉ
A LOS PARTIDOS ES DISMINUIR EL RIESGO QUE LOS FINANCIEN GRUPOS
VINCULADOS AL NARCOTRÁFICO O MAFIAS DIVERSAS?

		Si	No	NS/NP
Total		27.1%	70.1%	2.8%
Región	Lima	27.1%	71.1%	1.8%
	Norte	39.2%	56.8%	4.0%
	Centro	12.4%	80.9%	6.7%
	Sur	29.8%	67.1%	3.1%
	Oriente	15.4%	81.7%	2.9%
Nivel socio-económico	A/B	38.9%	58.0%	3.1%
	C	25.5%	72.1%	2.4%
	D	22.9%	75.1%	2.0%
	E	25.9%	69.4%	4.7%
Edad	De 18 a 24 años	30.8%	69.1%	.1%
	De 25 A 39 años	27.9%	70.7%	1.4%
	De 40 a 70 años	24.7%	70.3%	5.0%
Sexo	Hombre	29.9%	67.2%	2.9%
	Mujer	24.4%	73.0%	2.9%
Nivel de instrucción	Universitario	35.5%	63.1%	1.4%
	Técnico	23.4%	74.0%	2.6%
	Secundaria	24.3%	73.1%	2.6%
	Primaria	27.0%	66.3%	6.7%
	Ninguno / Inicial	0.0%	100.0%	0.0%

Fuente: ENCUESTA GIEE- ONPE (2015)

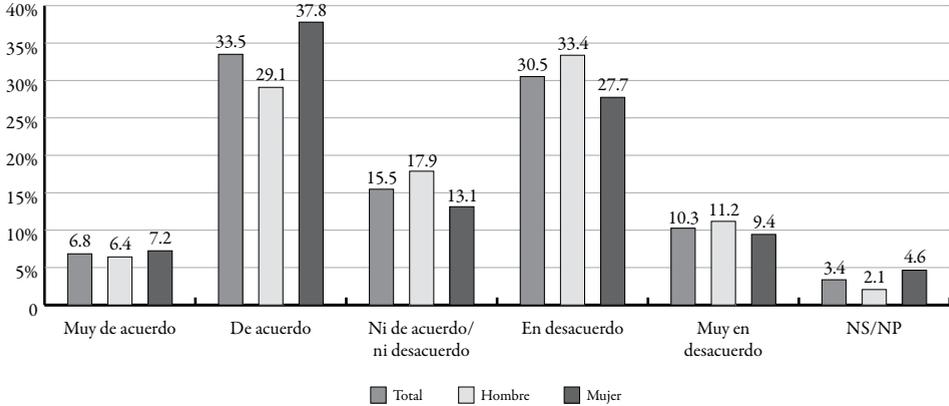
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

El financiamiento otorgado a los partidos políticos por parte del Estado serviría para actividades de formación, capacitación, investigación y funcionamiento ordinario. Sin embargo, solo un 43% de los electores estaría de acuerdo con que se otorgue financiamiento para estas actividades, mientras que un 37% no lo estaría, un 18% tendría una postura neutral y un 2% no precisó una respuesta.

Por otro lado, con relación con el enunciado «Que los partidos políticos recibían financiamiento por parte del Estado para que no dependan solo de grupos o de aportes del sector privado», solo un 40.3% del electorado estaría de acuerdo o muy de acuerdo; mientras que un 40.8%, en desacuerdo o muy en desacuerdo; un 15.5% se manifestaría neutral; y el 3.4% restante no precisó una respuesta. Según el sexo del entrevistado, las mujeres que estarían de acuerdo con este enunciado serían cerca de un 10% más que los hombres. Esto se puede observar en el gráfico 3.5, presentado a continuación:

GRÁFICO 3.5.

«QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS RECIBAN FINANCIAMIENTO POR PARTE DEL ESTADO PARA ACTIVIDADES DE FORMACIÓN, CAPACITACIÓN, INVESTIGACIÓN Y FUNCIONAMIENTO ORDINARIO»



Fuente: ENCUESTA GLEE-ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

Respecto al financiamiento público indirecto, se incrementó la duración de la franja electoral (artículo 38°). Además, se prohibió la difusión de propaganda electoral por un periodo mayor a la franja electoral.

a) *Financiamiento privado*

El financiamiento privado son los aportes que reciben los partidos políticos de diferentes fuentes. Por ejemplo, cuotas y aportes de afiliados, producto de las actividades de los partidos políticos, y créditos, entre otros.

En el caso de este tipo de financiamiento, se sincera el tope de aporte individual de sesenta a doscientas UIT al año para personas naturales y jurídicas (artículo 30°). Percy Medina, jefe de la misión en el Perú de Idea Internacional, manifiesta que la propuesta de la ONPE del incremento del tope del aporte para personas naturales y jurídicas es válida, puesto que el contexto de nuestra economía actual ha variado en comparación a 2003, y las campañas electorales son actualmente costosas a escala mundial.⁴¹ Sin embargo, esta propuesta de mejora debe estar entrelazada con una fuerte fiscalización y verificación de los fondos recibidos por los partidos políticos.

Además se incorporan nuevas fuentes de financiamiento prohibidas (artículo 31°), como: *i*) gobiernos extranjeros, *ii*) personas naturales o jurídicas extranjeras, o personas jurídicas peruanas con participación de capital extranjero, excepto cuando

41 Puede verse en: <<http://idecleradio.org.pe/web/wNoti.php?idN=11947&tip=especiales>> (fecha de publicación: 27/02/2015, fecha de consulta: 23/03/2015).

los aportes estén destinados a la formación, capacitación e investigación, *iii*) organizaciones nacionales o extranjeras que realicen actividades calificadas como delitos, y *iv*) aportes anónimos con excepción de aquellos que financien la organización y desarrollo de actividades proselitistas, estos fondos no podrán exceder un tope de treinta UIT, según el literal b) del artículo 30° del mencionado PL.

Por otro lado, según una encuesta desarrollada por la ONPE (2015), el 63% de la población electoral estaría de acuerdo con la propuesta de prohibición de aportes provenientes de gobiernos extranjeros.

b) Administración de fondos partidarios

El artículo 32° de la LPP señala que la administración de fondos partidarios es competencia de la tesorería del partido. La modificación presente en la Nueva Ley de Partidos Políticos es que «los partidos políticos o alianzas de ámbito nacional, a través de su tesorero nacional, podrán designar a un tesorero descentralizado en cada uno de los departamentos o regiones del país».

Esta propuesta es bastante favorable debido a que la presencia de un solo tesorero por partido a escala nacional dificulta la gestión de los partidos en el ámbito subnacional. En algunos casos, la centralización de todas las funciones en un solo tesorero encargado de recibir y gastar los fondos favorece a que, en la práctica, el tesorero muchas veces delegue su función incumpliendo la ley. Se propone también que todo aporte que reciban los partidos políticos o alianzas electorales superiores a una UIT se realice mediante el sistema financiero nacional. Este tipo de transacciones favorecen la tarea de determinar de dónde sale el dinero y a quién está dirigido, lo cual permite la óptima verificación de fondos partidarios.

112

c) Verificación y control

La verificación y control se refiere a los procesos de revisión de los ingresos y gastos de las organizaciones políticas, ya sean gastos por campaña o por funcionamiento ordinario, realizados por la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE. Toda organización política debe cumplir con presentar la información requerida según el cronograma establecido.⁴² Existe información financiera que debe ser entregada de manera bimestral (en el caso de campañas), semestral y anual. Uno de los aspectos que se indican en el artículo 34° «Verificación y control» de la LPP es el siguiente:

(...) Los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital presentan ante la Gerencia de

⁴² Puede verse en: <www.web.onpe.gob.pe/verificacion-control-fondos-partidarios.html> (fecha de consulta: 02/07/2015).

Supervisión de Fondos Partidarios, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual, un informe financiero.⁴³

Según la ONPE, al 30 de junio de 2015 —plazo máximo de entrega— solo catorce partidos políticos y treintaidós movimientos regionales, es decir, solo cuarentai-séis organizaciones políticas de todo el país cumplieron con presentar su informe financiero anual (IFA). Estas organizaciones representaron solo el 19% del total de organizaciones políticas que debían presentar dicho informe.⁴⁴

Al respecto, el PL modifica el artículo 34º, que precisa que los partidos políticos presentan a la ONPE en el plazo de noventa días contados a partir del cierre de cada ejercicio anual, un informe financiero, y que la ONPE, en el plazo de ciento ochenta días, contados desde la recepción de la documentación antes señalada, se pronunciará sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto en la ley.

La nueva propuesta plantea una notable reducción de tiempo para la entrega del IFA por parte de las organizaciones políticas: de seis a tres meses. Por ejemplo, en el caso mexicano, este plazo es de sesenta días (dos meses),⁴⁵ lo que quiere decir que es bastante factible que las organizaciones políticas se puedan adecuar al nuevo plazo propuesto. Se reduce también el tiempo para que la ONPE brinde su pronunciamiento al respecto: de ocho a seis meses. Con la reducción de estos plazos, la ONPE verificaría y controlaría ágilmente el proceso. La agilización de estos procesos favorecería una mayor fiscalización de los fondos partidarios por parte de la ciudadanía, y que esta se dé en un tiempo razonable y no a destiempo. La ONPE considera que pronunciarse más de un año después sobre las finanzas anuales de un partido político no beneficia la transparencia de las finanzas partidarias.

113

En el caso de la información financiera semestral, el plazo máximo para presentar la información correspondiente al primer semestre de 2015 por parte de las organizaciones políticas (partidos políticos y movimientos regionales) era el 16 de julio. A esa fecha, sin embargo, solo presentaron su información financiera dieciocho partidos políticos y treintaisiete movimientos regionales.⁴⁶ De acuerdo con proyecto de Nueva LPP, la sanción para aquellas organizaciones políticas que no

43 En concordancia con el artículo 34º de la LPP, el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios señala en su artículo 67º que el IFA debe contener lo siguiente: «(...) 1. Balance General con el detalle de la composición de cada una de sus cuentas. 2. Estado de ingresos y egresos, diferenciando las fuentes de financiamiento privadas y públicas. 3. Notas a los estados financieros. 4. Información complementaria a los estados financieros».

44 Puede verse en: <www.web.onpe.gob.pe/prensa-8707_catorce-partidos-politicos-treinta-dos-movimientos-regionales-presentaron-su-informe-financiero-anual-2014.html> (fecha de consulta: 02/07/2015).

45 Puede verse en: <www2.ine.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-25Preguntas/CNCS-faq-docs/5-RegimenJdcoFinancPPs-nov2009.pdf> (fecha de consulta: 31/07/2015).

46 Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios 2015. Fecha: julio de 2015.

presenten su información financiera semestral y de campaña en el plazo previsto por la ley sería una multa equivalente a diez UIT.

d) Infracciones y sanciones

Es importante destacar que la ley vigente no sanciona de manera adecuada y eficaz que el 81% de agrupaciones políticas en el país no haya cumplido con presentar su Informe Financiero Anual (IFA). De acuerdo con el artículo 79° del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, la sanción que tendrían las organizaciones políticas por incumplimiento de presentación de la IFA sería la pérdida del derecho al financiamiento público directo. Este tipo de financiamiento, como ya se ha mencionado antes, no es efectivo en la práctica por lo que aquellas organizaciones políticas que no han cumplido con presentar su IFA solo podrían tener una sanción simbólica, según la ley vigente.

Con el afán de incentivar que las organizaciones políticas presenten sus IFA y promover de esta manera la transparencia financiera de las organizaciones políticas, la Nueva LPP propone en su artículo 36° que la sanción por no presentar la IFA sea el pago de veinte UIT.

114 Como se ha referido, la LPP con las sanciones existentes no disuade a las organizaciones políticas que incumplen con la normativa sobre financiamiento, así como verificación y control de fondos partidarios. Gerardo Távara, al respecto, señala lo siguiente:

Y finalmente, creo que en las sanciones está la debilidad, porque no hay sanción para cobranza coactiva, (...) el partido Alianza Para el Progreso debe como S/. 9 millones de soles en multas, y la mayor sanción que la ONPE puede poner es la suspensión del financiamiento público directo, y entre el 2010 y el 2013 hay como ocho resoluciones, de la ONPE sancionando a partidos políticos que incumplieron reportando sus gastos, con la máxima sanción, te suspendo el financiamiento público directo. Pero si el financiamiento público directo no se cumple, ¿qué sanción es esa? (GERARDO TÁVARA EN DIÁLOGO ELECTORAL, 5 DE MARZO DE 2015)

Por ejemplo, la sanción impuesta a Alianza Para el Progreso (APP) se debió a que en 2010 este partido recibió aportes por 1,155,544 nuevos soles de la Universidad César Vallejo (UCV), los cuales superaron las sesenta UIT (doscientos dieciséis mil nuevos soles⁴⁷), monto máximo permitido según el artículo 30° de la LPP. De acuerdo con el literal c del artículo 36° de la LPP vigente, la sanción para este tipo de faltas es una multa no menor de diez ni mayor de treinta veces el monto de la contribución recibida. Luis Valdez Farías, dirigente de APP y vicegobernador regional de La Libertad, declaró a los medios de comunicación que su partido recurrirá a la vía judicial para eludir el pago de la multa de 2,267,440 nuevos soles impuesta

47 La UIT en 2010 tenía el valor de tres mil seiscientos nuevos soles.

por la ONPE. El JNE ratificó esta multa que en un inicio alcanzó los nueve millones de nuevos soles y la redujo al monto mencionado anteriormente.⁴⁸

En efecto, como se ha mencionado anteriormente, esta sanción no es efectiva en la práctica porque el Estado peruano no brinda financiamiento público directo a los partidos políticos. Además de esta sanción, los partidos políticos son sancionados con una multa en los siguientes casos:

- b. Si el partido político recibe ingresos de fuente prohibida, o si presenta información omitida o adulterada. La multa deberá ser de no menos de diez ni más de cincuenta veces el monto de dicha contribución.
- c. Si se acreditan contribuciones individuales o aportaciones anónimas superiores a treinta UIT. Para estos casos, la multa no es menor de diez ni mayor de treinta veces el monto de la contribución recibida.

En el proyecto de Nueva Ley de Partidos Políticos, se establecen las siguientes sanciones, según lo establecido en el artículo 36°, como se puede observar en el cuadro 3.5 presentado a continuación:

CUADRO 3.5.
INFORMACIÓN REFERIDA A LAS SANCIONES, ARTÍCULO 36.º,
PROYECTO DE LEY N.º 3060/2013 -JNE

II5

Artículo 36.º.- De las sanciones	
Infracción	Sanción
<p>A</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los ingresos recibidos o los gastos efectuados se realicen a través de persona distinta al tesorero del partido político. b) No informen sobre las cuentas abiertas en el sistema financiero. c) Reciban aportes iguales o superiores a una (1) unidad impositiva tributaria a través de mecanismo ajeno al sistema financiero. d) No se informe ante la ONPE, en el plazo otorgado, los datos del tesorero nacional y sus tesoreros descentralizados e) No expidan comprobantes de aporte que permitan identificar a los aportantes. f) Los aportes en especie realizados al partido político no consten en documento legalizado que permita identificar al aportante, la fecha de entrega del bien, el valor a precio de mercado del bien u objeto de la prestación, de ser el caso. g) Contraten publicidad electoral fuera del plazo previsto en la ley o publicidad que exceda al tiempo diario permitido. 	<p>Multa equivalente a tres (3) unidades impositivas tributarias</p>
<p>B</p> <ul style="list-style-type: none"> a) No presente su información financiera semestral y de campaña en el plazo previsto en la ley. b) Los partidos políticos nacionales o regionales que integren una alianza electoral no informen, en el plazo previsto, su aporte inicial a la alianza electoral. 	<p>Multa equivalente a diez (10) unidades impositivas tributarias</p>



48 Puede verse en: <www.larepublica.pe/30-03-2015/app-recurrira-a-la-via-judicial-para-no-pagar-multa-de-soles-2-millones> (fecha de publicación: 30/03/2015, fecha de consulta: 31/03/2015).



C	a) No presenten su información financiera anual en el plazo previsto en la ley. b) No lleven libros y registros de contabilidad actualizados. c) Los partidos políticos o alianzas electorales hagan uso indebido de los ingresos percibidos a través del financiamiento público directo.	Multa equivalente a veinte (20) unidades impositivas tributarias
D	Cuando se acredite que el partido político o alianza o sus candidatos hayan recibido ingresos anónimos, de fuente prohibida o por encima de los topes señalados en la ley, o que la información económica-financiera haya sido omitida o adulterada intencionalmente.	Multa equivalente a no menos de diez (10) veces el monto de la contribución recibida en exceso, omitida o adulterada.
Los partidos políticos nacionales o regionales o las alianzas electorales sancionadas que no hayan cancelado la multa impuesta.		No podrán acceder al financiamiento público directo ni indirecto.
En el caso que un partido político pretenda conformar una alianza electoral cambiar de denominación o realizar cualquier acto que modifique su ficha de inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas, deberá previamente acreditar el cumplimiento de las sanciones impuestas. Si por la realización de un mismo acto u omisión se incurriese en más de una infracción, se aplicará la sanción prevista para la infracción con mayor nivel de gravedad. La Oficina Nacional de Procesos Electorales tendrá un plazo de dos (2) años para iniciar el procedimiento sancionador correspondiente, luego de lo cual prescribe la acción. Además, podrá establecer acciones coactivas para el cumplimiento de las sanciones impuestas. Las resoluciones de sanción pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones, en el plazo de cinco (5) días hábiles desde el día siguiente de su notificación. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.		

Fuente: PROYECTO DE LEY N.º 3060/2013/ÁREA NORMATIVA Y REGULACIÓN DE FINANZAS PARTIDARIAS.
 Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

116

De manera adicional, según lo dispuesto en el párrafo 14.1 literal h del PL, Nueva Ley de Partidos Políticos, se cancela la inscripción de un partido político cuando este incumple la resolución firme⁴⁹ que impone sanción producto de la verificación y supervisión de fondos partidarios. La ley vigente resulta blanda debido a que no dispone de sanciones para aquellas organizaciones políticas que incumplan con lo dispuesto por el Jurado Nacional de Elecciones mediante resolución firme. Se espera que con una sanción drástica como la cancelación de la inscripción, las organizaciones políticas puedan ceñirse a lo dispuesto por la ley.

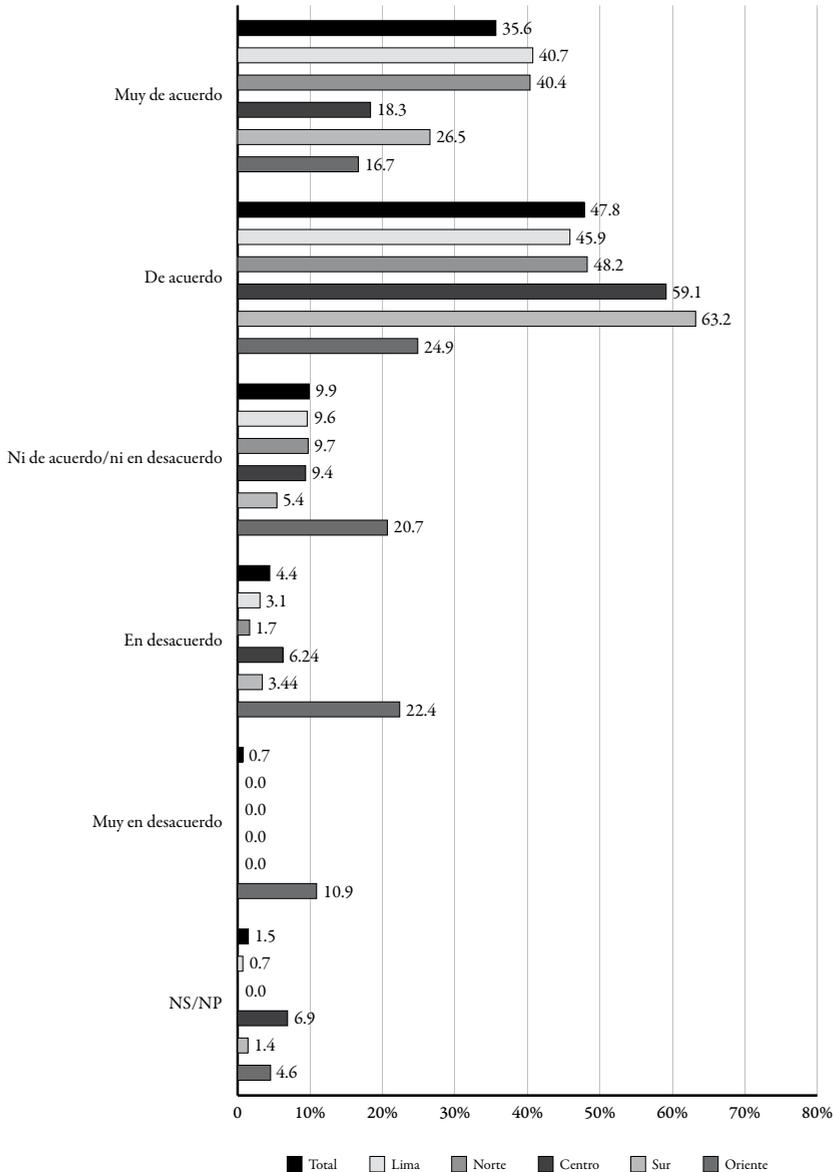
En ese sentido, un 83.4% de los ciudadanos encuestados señala que está de acuerdo o muy de acuerdo con que se realice una mayor fiscalización a los partidos políticos y que se les sancione económicamente en caso no cumplan la ley.

Si bien la labor de la ONPE no es la de fiscalizar, la población peruana demanda claramente un mayor control de los fondos partidarios, así como sanciones económicas para aquellas organizaciones políticas que incumplan con los mandatos de la ley. Según regiones, en el sur existe una mayor aprobación de este enunciado, alcanzando un 89.8%, seguido por el norte con un 88.6%, mientras que en el oriente solo un 41.5% del electorado aprueba que haya una mayor fiscalización, como se puede observar en el gráfico 3.6:

49 La resolución firme es aquella emitida por el JNE.

GRÁFICO 3.6.

«QUE SE REALICE UNA MAYOR FISCALIZACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y QUE SE LES SANCIONE ECONÓMICAMENTE EN CASO DE QUE NO RESPETEN LA LEY»



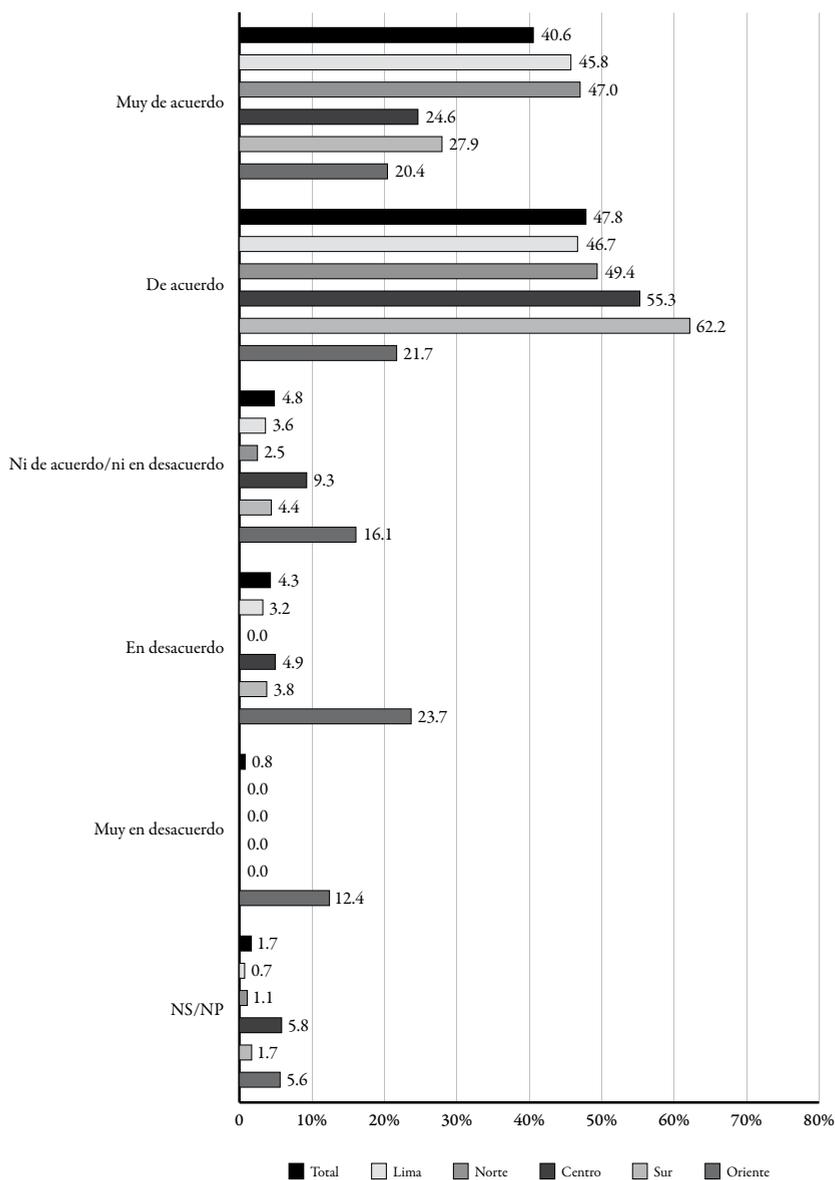
Fuente: ENCUESTA GIEE-ONPE (2015)

Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

De manera adicional, otra exigencia de la población es «Que los partidos políticos declaren de dónde provienen sus fondos privados», ante lo cual el 88.4% de la población electoral peruana se encuentra de acuerdo con este enunciado, que da cuenta de una demanda de transparencia a las organizaciones políticas por parte de

la ciudadanía. La aprobación de este enunciado supera el 90% en las regiones norte, Lima y sur, con 96.4%, 92.4% y 90.1% de aprobación, respectivamente, como se puede observar en el gráfico 3.7:

GRÁFICO 3.7.
 «QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DECLAREN DE DÓNDE PROVIENEN
 SUS FONDOS PRIVADOS»



Existe un alto riesgo de que las organizaciones políticas reciban dinero de fuentes ilícitas como el narcotráfico. Por esta razón, el sistema electoral y la ciudadanía demandan que se conozca de manera detallada de dónde provienen estos fondos privados. El artículo 68° del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, titulado «Detalle de ingresos y gastos generales», en concordancia con el artículo 30° de la LPP, señala lo siguiente:

En lo que respecta al estado de ingresos y gastos contemplado en el numeral 2 del artículo 67° del Reglamento —«Contenido de la información financiera anual»—, cuando se trate de los ingresos por financiamiento privado se debe reportar, además, un detalle de aportaciones clasificadas por cada persona natural o jurídica que realizó el aporte y señalando el monto total de aportes que realizó en el año del informe.

Es decir, se encuentra ya estipulado en la ley que las organizaciones políticas deben declarar de manera detallada de dónde provienen sus aportes, distinguiendo a las personas naturales de las jurídicas. Sin embargo, como se ha indicado, gran parte de las organizaciones políticas no cumplen con presentar dicha información, lo cual perjudica los procesos de verificación y control desarrollados por la ONPE por medio de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

3.3.4. *Estándares electorales internacionales de financiamiento*

Según las directrices para la Financiación de Partidos Políticos de 2001 elaboradas por la Comisión de Venecia,⁵⁰ los partidos políticos pueden buscar y recibir financiación por medio de fondos públicos o privados (COMISIÓN EUROPEA 2007:283). La financiación pública, en ese sentido, debe estar destinada a todos los partidos representados en el Parlamento. El financiamiento público debe tener como condición que las cuentas de las organizaciones políticas estén sujetas al control de órganos públicos específicos. En general, los Estados deben procurar promover una política de transparencia financiera de los partidos políticos que se beneficien de la financiación pública (COMISIÓN EUROPEA 2007:283). En el caso de la financiación privada, la Comisión de Venecia recomienda la prohibición de donaciones de Estados extranjeros o empresas, y la incorporación de las siguientes limitaciones:

- a. Una cuantía máxima para cada contribución.
- b. La prohibición de contribuciones de empresas de naturaleza industrial y comercial o de organizaciones religiosas.
- c. Un control previo a las contribuciones de miembros de partidos que deseen presentarse como candidatos a las elecciones por medio de órganos públicos especializados en materias electorales (COMISIÓN EUROPEA 2007:283).

50 La Comisión de Venecia es un órgano consultivo del Consejo de Europa.

En relación con las sanciones, «cualquier irregularidad en la financiación de un partido político comportará sanciones proporcionadas a la gravedad de la falta» (COMISIÓN EUROPEA 2007:285). Si existiera alguna irregularidad en el financiamiento de una campaña electoral, se pueden considerar las siguientes sanciones, dependiendo de la gravedad de la falta: «pérdida o reembolso del financiamiento público, pago de una multa u otra sanción económica, o incluso anulación de las elecciones» (COMISIÓN EUROPEA 2007:285).

Asimismo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa elaboró el siguiente documento de recomendación en 2003, «Recomendación relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales», el cual consta de los siguientes seis puntos: *i*) fuentes externas de financiamiento de partidos políticos (este punto se refiere a las características que deberían de tener los donantes externos a los partidos, ya sea el Estado o algún otro donante privado. Sobre las donaciones de fuentes extranjeras se menciona que estas deberían de ser limitadas), *ii*) fuentes de financiamiento de candidatos a elecciones o a funcionarios electos, *iii*) gastos por concepto de campañas electorales (se recomienda exigir la contabilización de todos los gastos de la campaña, tanto directos como indirectos), *iv*) transparencia (los Estados deberían exigir que se lleve una contabilidad adecuada), *v*) supervisión (los Estados deben contar con un sistema de supervisión de fondos independiente y promover la especialización del personal responsable de la detección de financiamiento ilegal en los partidos políticos), y *vi*) sanciones (los Estados deben tener sanciones eficaces que promuevan el cumplimiento relativo a las reglas del financiamiento de los partidos políticos) (COMISIÓN EUROPEA 2007:186-190).

120

En el caso peruano, la LPP reconoce que los partidos políticos pueden acceder a fondos públicos y privados, como señala la Comisión de Venecia (2001).⁵¹ Este financiamiento está destinado para aquellos partidos políticos con representación en el Congreso de la República. Si bien la actual ley no establece con claridad que la entrega de dinero público se encuentre condicionada al control de un órgano público específico, sí se indica que la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponde a la ONPE. Al respecto, el artículo 34° de la LPP señala que:

La verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital corresponden exclusivamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios. (artículo 34°, LPP)

51 Si bien la Comisión de Venecia es un órgano consultivo del Consejo de Europa, sus recomendaciones son válidas para la legislación peruana.

Respecto a las fuentes de financiamiento prohibidas, la ley vigente y la Nueva LPP se adecuan a la directiva de la Comisión de Venecia (2001) que sugiere determinar «una cuantía máxima para cada contribución». En la ley vigente esta cuantía asciende a sesenta UIT y en la Nueva LPP a doscientas UIT. En general, ambas leyes se adecuan a los fondos privados prohibidos por las directrices de la Comisión de Venecia, pero no en lo referido a la prohibición de las contribuciones de empresas de naturaleza industrial y comercial.

Otro aspecto que no se toma en cuenta por parte de la LPP y su propuesta de reforma es la de realizar un control público a las contribuciones de los miembros de partidos que deseen presentarse como candidatos a las elecciones. Finalmente, la ley vigente no promueve sanciones eficaces, de acuerdo con lo estipulado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa (2003). Sin embargo, la propuesta de nueva ley —que aún no ha sido aprobada— sí establece sanciones que promueven el cumplimiento de lo dispuesto por esta en materia de transparencia de financiamiento.

3.3.5. *Balance final*

En síntesis, el sistema electoral de manera articulada propuso una Nueva Ley de Partidos Políticos con el fin de consolidar, en una sola propuesta, todos los cambios necesarios para promover transparencia e inclusión en el ámbito de las organizaciones políticas. El PL está compuesto, al igual que la ley vigente, por tres temas centrales: a) constitución y reconocimiento de los partidos políticos, b) democracia interna, y c) financiamiento. A la fecha de cierre del presente documento, el Congreso de la República no ha aprobado los componentes de esta propuesta en la primera legislatura, lo cual dificulta su ejecución con miras a las Elecciones Generales de 2016.

Las implicancias de la no aprobación de este proyecto son muy perjudiciales para el sistema de partidos y la sociedad peruana. El tema más problemático es el relativo al financiamiento de las organizaciones políticas, debido a que la ley vigente no promueve que las organizaciones políticas sean transparentes con la procedencia de sus fondos. De esta manera, impide que la ONPE pueda desarrollar a cabalidad los procesos de verificación y control requeridos, así como los procesos para sancionar a una organización política cuando incumpla con lo establecido en la ley. Esta situación favorece la intromisión de dinero de fuentes ilícitas en el escenario electoral venidero.

No obstante existen avances en la reforma de algunos componentes de la LPP. El más destacable conseguido al cierre de este documento fue la aprobación de la modificación del artículo referido a la hoja de vida de los candidatos por medio de la Ley N.º 30326 (ver anexo 1.4). Según esta, se añaden en el artículo 23º de la ley más requisitos a la hoja de vida, como la inclusión de relación de sentencias firmes

y vigentes, aun aquellas con reserva a fallo condenatorio, relación de sentencias que declaren fundadas las demandas interpuestas por incurrir en violencia familiar que hubieran quedado firmes y la declaración de bienes y rentas. También es destacable la aprobación de la Ley que crea la ventanilla única de antecedentes para uso electoral (ver anexo 1.3), un instrumento que permitirá a las organizaciones políticas conocer el perfil de sus posibles candidatos a través de un sistema que estará a cargo del Jurado Nacional de Elecciones. Si bien esta Ley no modifica la Ley de Partidos Políticos es parte de las propuestas planteadas por los organismos electorales como parte de su paquete de reforma y se espera incida positivamente en la dinámica partidaria.

CONCLUSIONES

El primer periodo legislativo de 2015 concluyó a fines del mes de julio. Durante su transcurso, los legisladores nacionales prometieron incorporar la reforma electoral como tema prioritario de discusión en el Parlamento, un ofrecimiento que, viendo los logros conseguidos a la fecha, solo se cumplió en parte.

En efecto, parte de las propuestas de reforma electoral fueron discutidas y aprobadas, en particular las referidas a la LDPCC. Un avance clave en esto fue la aprobación de la eliminación de las NEM como mecanismo para elegir nuevas autoridades después de una revocatoria. Desde varios frentes se había visibilizado que estos procesos electorales constituían incentivos perversos para el desarrollo de CPR, siendo positivo el haberlos descartado de la legislación. En general gran parte de las propuestas contenidas en el paquete de reformas de la LDPCC han sido incorporadas en la legislación vigente.

No obstante, el núcleo de la reforma electoral planteada por el JNE, ONPE y RENIEC fue la propuesta de Nueva Ley de Partidos Políticos, en la que se incluían trascendentales cambios destinados a corregir la dinámica partidaria y contribuir a enfrentar la actual crisis de representación política. Estos puntos no fueron discutidos al cierre de la primera legislatura y se trasladaron a la segunda legislatura del 2015 iniciada oficialmente el 27 de julio de 2015 y extraoficialmente en agosto. El avance más destacable al respecto que puede mencionarse hasta inicios de agosto del 2015, fue la ya mencionada modificación del artículo 23° de la LPP donde se solicitan mayores requisitos de información en la hoja de vida de los candidatos

incluyendo la relación de sentencias condenatorias impuestas por delitos dolosos y que hubieran quedado firmes si las hubiere, así como la declaración de sus bienes y rentas.

Asimismo, hubo otras reformas aprobadas en este periodo y destinadas a modificar la dinámica partidaria, algunas provenientes del paquete de reforma de los organismos del sistema electoral, otras provenientes de los propios legisladoras. Es aquí donde se sitúan: a) la ventanilla única, b) la ley del voto golondrino, c) la figura de la «curul vacía», y d) la ley sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y municipales. Estas iniciativas, si bien recibieron una considerable atención mediática y fueron percibidas positivamente por la población —aunque algunas, caso de la no reelección de autoridades, fueron cuestionadas desde ciertos sectores de la opinión pública—, no formaron parte de la propuesta original de reforma planteada por los organismos del sistema electoral.

12.4 Haciendo un balance de este primer impulso a la reforma electoral, es necesario preguntarse por los factores que propiciaron y limitaron su discusión y aprobación. De acuerdo con lo observado, y partiendo de los conceptos definidos en el capítulo 1, se identificaron hasta cinco principales condiciones para la aprobación exitosa de una reforma electoral: a) el impulso por parte de un actor político en posición clave de poder, b) el compromiso del organismo-ente rector electoral, c) la apertura y respaldo de los grupos políticos involucrados, d) el apoyo de los medios de comunicación y e) la demanda popular. La experiencia de 2015 resulta en ese sentido muy particular a escala latinoamericana, ya que el organismo impulsor de la reforma electoral no fue el Poder Ejecutivo, sino el propio «organismo electoral» (en este caso, los tres organismos del sistema electoral peruano), es decir, los actores que en otras experiencias constituyen el aliado clave para una iniciativa de reforma, pero no quienes convencionalmente la impulsan.

En este particular escenario, los organismos del sistema electoral fueron abiertamente respaldados por el ámbito académico y por las organizaciones internacionales de observación electoral (caso de la Asociación Civil Transparencia). Fue desde ese punto de partida que buscaron generar alianzas con actores del Parlamento, encontrándose algunos aliados clave en determinados grupos políticos que se comprometieron con la reforma, obteniéndose a su vez el respaldo de los medios de comunicación. No obstante, hubo dos factores que no participaron claramente en este proceso de reforma y que, en parte, pueden explicar el tibio avance que tuvo durante la primera mitad de 2015: primero, la ausencia de un respaldo activo por parte de una agrupación o actor que, estando en una posición clave de poder, aparezca como vocero político de la reforma; y segundo, la ausencia de una efectiva demanda popular en pos de la reforma.

Lo primero proviene de los propios límites de la agencia política de los organismos electorales para promover una reforma electoral de este tipo, siendo organismos que en principio deben velar por la transparencia y la autonomía electoral. Así, algunas voces críticas de la reforma electoral cuestionaron la injerencia de los organismos electorales en un tema que era eminentemente político, intentando de esta forma deslegitimizar la iniciativa. Este inconveniente se podría haber evitado si una agrupación política decidía adoptar el pliego de propuestas y encabezar la campaña en pro de la reforma, buscando dar de esta forma mayor visibilidad pública al tema y mayor agencia en el Parlamento. No ocurrió así, a pesar que desde el Poder Ejecutivo y algunas voces en el Congreso se produjeron gestos de respaldo abierto a la reforma. Esto, no obstante, no se tradujo en una campaña abierta y activa en la que estos actores políticos se involucraran de forma protagónica. Así, ante la ausencia de acciones reales, la reforma siguió siendo impulsada principalmente por los organismos del sistema electoral, sin que una agrupación política o algún otro actor político decidieran tomar las riendas a favor del cambio.

Lo segundo corresponde al apoyo popular. En efecto, lo encontrado en las encuestas realizadas para el presente estudio revela lo que ya se observaba en estudios de opinión entre mayo y julio de 2015: la ciudadanía no estaba informada de la reforma electoral. Si bien, junto con este hallazgo, se encuentra que los ciudadanos apoyaban la realización de una reforma electoral en distintos aspectos, manifestaban este respaldo después de haber aceptado desconocer que una reforma electoral se encontraba en marcha, reflejando que en su imaginario no se trataba de un tema de agenda. Otra vez, en las experiencias revisadas de otros países, se encuentra que las reformas no son necesariamente demandas orgánicas de la población, sino que en gran parte son visibilizadas por quienes las lideran. El carisma, el poder político y la capacidad de convocatoria de los protagonistas o impulsores de un cambio son factores clave para inocular en la población la urgencia de una transformación política, en este caso de una reforma electoral. Los organismos del sistema electoral tenían un capital político y simbólico importante para iniciar el impulso de la reforma electoral —el JNE, ONPE y RENIEC son de los organismos públicos con más altos porcentajes de aceptación popular—, pero su accionar debió ser reforzado con el apoyo abierto de los actores políticos más importantes, situación que no se llegó a dar.

En este nuevo periodo legislativo iniciado en agosto de 2015 —donde los parlamentarios han prometido debatir los temas pendientes de la reforma electoral—, se debe considerar asociar estas iniciativas en la agenda de un grupo o coalición de grupos políticos con mayores cuotas de poder real que puedan darle mayor fortaleza a la visualización pública del tema. Esto, además, podría contribuir a impulsar

en la población la necesidad de ver a la reforma electoral como un tema urgente y de mayor importancia que muchos otros asuntos que actualmente gobiernan la coyuntura política. Solo si la reforma electoral es integrada como tema prioritario por estos actores políticos se podrán aprobar sus puntos más importantes, contribuyéndose así al cambio de las problemáticas condiciones actuales en que se desarrolla la política en el país.⁵²

52 Si bien el presente documento de trabajo abarca solo los cambios conseguidos hasta inicios de agosto de 2015, la edición final ha incorporado un avance importante de la reforma electoral hacia finales del mes de octubre. Se trata del Dictamen aprobado por la Comisión de Constitución del Congreso de la República que presenta un texto sustitutorio de varios artículos de la Ley de Partidos Políticos referidos al financiamiento partidario. El dictamen incorpora algunas de las propuestas del proyecto de Nueva Ley de Partidos Políticos presentado originalmente por los organismos electorales y analizado en este documento de trabajo, pero solamente del financiamiento partidario, quedando pendiente otros temas urgentes como la democracia interna. El texto sustitutorio incluido en el dictamen se presenta en el Anexo 2.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN, Joaquín

1996 *El concepto moderno de democracia*. Disponible en: <www.consensocivico.com.ar/uploads/54117bbc6bc52Abell%C3%A1n,%20El%20concepto%20moderno%20de%20democracia%20%28CC%29.pdf>

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

2005 *Financiamiento de partidos políticos*. Foro latinoamericano del 13 de octubre de 2004. Lima: Asociación Civil Transparencia.

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA - INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

2007 *La otra reforma: 40 soluciones elementales para la legislación electoral*.

BASABE-SERRANO, Santiago

2009 «Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas». En: *Revista de Ciencia Política*, volumen 29.

BATTLE, Margarita & PUYANA, José Ricardo

2013 «Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla» En: *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 4, segundo semestre, N.º 7: pp. 73-88.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos

2013 «La revocación de las autoridades regionales y municipales». En: *Elecciones*, volumen 12, N.º 13. Lima: ONPE.

BOBBIO, Norberto

1986 *El futuro de la democracia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2003 *Ley de Partidos Políticos Dictamen por Consenso. Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales*.

DAHL, Robert

2004 «La democracia». En: *Revista Postdata 10*, diciembre de 2004.

DE LA CALLE, Humberto

2008 «Reforma electoral en Colombia» En: *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. Universidad Nacional Autónoma de México. Idea Internacional, México.

128

DE TOCQUEVILLE, Alexis

2007 *La democracia en América*. Ediciones Akal, Madrid.

FREIDENBERG, Flavia

2006 «Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos». En: *Revista de Derecho Electoral. Tribunal Supremo de Elecciones*. N.º 1, primer semestre, pp. 1-17.

FREIDENBERG, Flavia & DOSEK, Tomas

2015a «Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)», texto preliminar presentado en el II Congreso Internacional de Estudios Electorales, organizado por el JNE, en Lima, del 27 al 29 de noviembre de 2014.

2015b «Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos»

GARCÍA MONTERO, Mercedes & FREIDENBERG, Flavia

2001 «Perú». En: Alcántara Sáez & Freidenberg (Eds). *Partidos políticos de América Latina: Países andinos*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 410-486.

HERNÁNDEZ, Virgilio

- 2009 «Nueva Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas». En: Revista *La Tendencia*. Quito, 2009, pp. 116-120. Disponible en: <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4670/1/RFLACSO-LT09-21-Hernandez.pdf>> (fecha de consulta: 02/06/2015).

HERNÁNDEZ, Virgilio & BUENDÍA, Fernando

- 2011 «Ecuador: avances y desafíos de Alianza País». En: *Revista Nueva Sociedad* N.º 234, 2011. Disponible en: <www.nuso.org>

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL

- 2006 Diseño de sistemas electorales: *El nuevo manual de Idea Internacional. México.*

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL-ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

- 2004 *Ley de Partidos Políticos: La construcción de un consenso*. International Idea-Transparencia. Biblioteca de Reforma Política N.º 3.

129

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

- 2014 *En busca de la reforma electoral*. Iniciativas Legislativas.

LAZARTE R., Jorge.

- 2008 *Reforma electoral en Bolivia*. Universidad Nacional Autónoma de México (pp. 65-313). Idea Internacional. México, 2008. Disponible en: <www.idea.int/publications/perla/upload/Political_and_Electoral_Reformin_Latin_America.pdf>

LISSIDINI, Alicia

- 2008 «Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación». En: PACHANO, Simón. *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Quito: Flacso, pp. 89-148.

- 2011 *Democracia directa Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

LYNCH, Nicolás

2004 «Diagnóstico y propuesta para consolidar un sistema de partidos políticos». En: *Los nudos críticos de la gobernabilidad: propuestas para un buen gobierno*. Lima: Idea, pp. 53-73.

1999 *La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú, 1980-1992*. Lima: UNMSM-Fondo Editorial.

MARENCO, André

2010 *Reformas electorales en América Latina: Condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia*. Universidad Federal de Rio Grande Do Sul. Disponible en: <www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/184/Capitulo_3.pdf>

MENA KEYMER, Carlos Eduardo

1999 *Rediseño de partidos políticos en América Latina*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL.

MUSTAPIC, Ana María

130 2008 *Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos*. Santiago de Chile: IFHC/Cieplan.

NEGRETTO, Gabriel L.

2009 «La reforma electoral en América Latina: Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas». En FONTAINE, LARROULET, NAVARRETE & WALKER (eds.). *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. Santiago de Chile: PNUD-Cieplan, 2009, pp. 63-103.

NOHLEN, Dieter

1992 *Sistemas electorales y gobernabilidad*. Barcelona.

2004 *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima International Idea, Asociación Civil Transparencia, 73 pp.

NORRIS, Pippa

1992 «Cultural explanations of electoral reform: a Policy Cycle Model». Harvard Kennedy School. Disponible en: <<http://dash.harvard.edu/handle/1/4449095>>

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

- 2006 *Democracia en los partidos políticos. Análisis de las elecciones internas 2005-2006.*
- 2005 *Reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios.* Resolución Jefatural N.º 060-2005-J/ONPE. Publicada el 16 de marzo de 2005.
- 2014 *Buenas prácticas en torno al voto electrónico en América. Reflexiones y lecciones desde los estándares electorales internacionales.* Lima, ONPE.

PACHANO, Simón

- 2008 *Reforma electoral en Ecuador.* Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2527/13.pdf>>

PAZ, Juan José & CÉPEDA, Miño

- 2008 *Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008.* Disponible en: <www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html>

PEASE, Henry

- 2003 «Institucionalizar la vida política». En: *Ley de Partidos Políticos Dictamen por Consenso.* Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales: Congreso de la República del Perú.

131

RAGAS ROJAS, José

- 2006 «Clío en las urnas. La historiografía electoral sobre el Perú. Estado de la cuestión y guía bibliográfica (1810-1930)». En: *Elecciones*, año 5, N.º 6, pp. 243-272. Lima: ONPE.

REYNA, Carlos

- 2005 «Tercera sesión: Retos y lineamientos de la supervisión del financiamiento partidario en el Perú». En: Asociación Civil Transparencia. *Foro Latinoamericano sobre financiamiento de partidos políticos.* Lima: Asociación Civil Transparencia, pp. 76-87.

RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, Cesáreo

- 1997 «Norberto Bobbio y el futuro de la democracia». En: *Working Paper*, N.º 125. Barcelona: Universitat de Barcelona.

SARTORI, Giovanni

2003 ¿*Qué es la democracia?* Buenos Aires: Taurus.

SCOTT MAINWARING, Edurne Zoco

2007 «Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias». En: *Revista América Latina Hoy*, N.º 46, agosto de 2007, pp. 147-171. Salamanca: Universidad de Salamanca.

TANAKA, Martín

2005 *Democracia sin partidos, 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: IEP.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando & MENDIETA BARRERA, Tatiana

2006 *Hecha la ley, ¿hecha la trampa?: una evaluación del financiamiento de los partidos políticos*. Versión modificada de la ponencia presentada al seminario internacional Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales, organizado por Idea Internacional, Legislatura de la Provincia de Córdoba (Argentina), las universidades Católica y Nacional de Córdoba, realizado el 14 y 15 de agosto de 2006 en la ciudad de Córdoba.

132

ZAVALETA, Mauricio

2014 *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

ZOVATTO, Daniel

2006 «Instituciones de democracia directa en América Latina». En: *La Política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, pp. 241-261.

2010 «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010». En: *Revista de Sociología*, N.º 24 (2010) pp. 87-124.

LEYES

- Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. — 02/MAY/1994.
- Ley N.º 26592, Modifican artículos de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. — 18/ABR/1996.
- Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones. — 01/OCT/1997.
- Ley N.º 27520, Ley que deroga las leyes N.º 26592 y N.º 26670, y restituye la plena vigencia de la Ley N.º 26300 (Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos). — 26/SET/2001.
- Ley N.º 27706, Ley que precisa la competencia de verificación de firmas para el ejercicio de los derechos políticos. — 25/ABR/2002.
- Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. — 03/AGO/2002.
- Ley N.º 28421, Ley que modifica los artículos 23º y 29º de la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.— 18/DIC/2004.
- Ley N.º 29313, Ley que modifica la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.— 07/ENE/2009.
- Ley N.º 30305, Ley de reforma de los artículos 191º, 194º y 203º de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y alcaldes.— 10/MAR/2015.
- Ley N.º 30315, Ley que modifica diversos artículos de la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.— 07/ABR/2015.
- Ley N.º 30322, Ley que crea la Ventanilla Única de Antecedentes para uso electoral. — 07/MAY/2015.
- Ley N.º 30326, Ley que modifica el artículo 23 de la Ley 28094, Ley De Partidos Políticos, estableciendo requisitos adicionales en la declaración de Hoja de Vida de candidatos a cargos de elección— 19/MAY/2015.
- Ley N.º 30338, Ley que modifica diversas leyes sobre el registro de la dirección domiciliaria, la certificación domiciliaria y el cierre del padrón electoral— 27/AGO/2015.

PROYECTOS DE LEY

- PL N.º 2274-2012-JNE (JNE, ONPE y RENIEC). — 28/MAY/2013.
- PL N.º 3060/2013-JNE (JNE, ONPE y RENIEC). — 06/DIC/2013

Anexos

ANEXO I

LEYES APROBADAS

Anexo 1.1. *Ley N° 30305*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley de Reforma Constitucional:

Ley de reforma de los artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y alcaldes, Ley N.º 30305

137

Artículo único. Modificación de los artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú Modificanse los artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú de acuerdo con los siguientes textos:

"ARTÍCULO 191°.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.

El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a

las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde; los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.

Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad".

"ARTÍCULO 194°.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

138 Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva".

"ARTÍCULO 203°.- Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

(...)

6. Los Gobernadores Regionales con acuerdo del Consejo Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.

(...)".

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los cinco días del mes de marzo del dos mil quince.

ANA MARÍA SOLÓRZANO FLORES
Presidenta del Congreso de la República

NORMAN LEWIS DEL ALCÁZAR
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los nueve días del mes de marzo del año dos mil quince.

OLLANTA HUMALA TASSO
Presidente Constitucional de la República

ANA JARA VELÁSQUEZ
Presidenta del Consejo de Ministros

Publicada en Diario Oficial El Peruano: 10/03/2015

Anexo 1.2
Ley N° 30315

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

Ley que modifica diversos artículos de la ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

Artículo I. Modificación de los artículos 21, 22, 24, 25 y 29 e incorporación de los artículos 29-A y 48 en la Ley 26300

Modifícase los artículos 21, 22, 24, 25 y 29 e incorpóranse los artículos 29-A y 48 a la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, con los textos siguientes:

"Artículo 21.- Procedencia de solicitud de revocatoria

Los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas.

La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, procede por una sola vez en el periodo del mandato y la consulta se realiza el segundo domingo de junio del tercer año del mandato para todas las autoridades, salvo el caso de los jueces de paz que se rige por ley específica.

La solicitud se presenta ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), debe estar fundamentada y no requiere ser probada. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) resuelve las solicitudes presentadas en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, en caso de ser denegada procede recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) el cual resuelve dicho recurso en un plazo no mayor de quince (15) días calendario. No procede recurso alguno contra dicha resolución. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) convoca a consulta popular para las solicitudes que han sido admitidas.

Las causales de vacancia o suspensión y los delitos no pueden ser invocados para sustentar los pedidos de revocatoria.

La adquisición de kits electorales para promover la revocatoria se podrá efectuar a partir de junio del segundo año de mandato de las autoridades a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 20 de la presente Ley.

Los fundamentos deben ser hechos públicos por los promotores y por Los organismos electorales a través de los medios de comunicación desde que se declara admitida la solicitud de revocatoria y hasta que se realice la consulta.

Artículo 22.- Requisito de adherentes

La consulta se lleva adelante en cada circunscripción electoral si la solicitud está acompañada del veinticinco por ciento (25%) de las firmas de los electores de cada circunscripción y ha sido admitida.

Artículo 24.- Reemplazo de la autoridad revocada

EL Jurado Nacional de Elecciones (JNE) acredita como reemplazante de la autoridad revocada -salvo los jueces de paz-, para que complete el mandato, según las siguientes reglas:

- a) Tratándose del presidente regional, al vicepresidente regional.
- b) Tratándose del vicepresidente regional, a quien resulte elegido por el Consejo Regional entre sus miembros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, con votación simple.
- c) Tratándose simultáneamente del presidente y vicepresidente regional, a quienes elija el Consejo Regional entre sus miembros hábiles integrantes de la lista a la que pertenecen las autoridades revocadas, con el voto favorable de la mitad más uno del número legal de los consejeros.
- d) Tratándose de un consejero regional, al correspondiente accesitario.
- e) Tratándose de un alcalde, al primer regidor accesitario en su misma lista.
- f) Tratándose de un regidor, al correspondiente accesitario de su lista.

142

Artículo 25.- Reemplazo de revocados

Quienes reemplazan a Los revocados completan el período para el que fueron elegidos éstos. En ningún caso hay nuevas elecciones.

Artículo 29.- Impedimento de autoridades revocadas

La autoridad revocada no puede postular a ningún cargo en la entidad de la que ha sido revocada en la elección regional o municipal siguiente, según corresponda.

Tampoco puede acceder a función pública bajo ninguna modalidad de contratación en la entidad de la que ha sido revocada hasta terminar el mandato para el que fue elegida. Salvo que al momento de postular haya sido trabajador a plazo indeterminado, para lo cual se reincorpora automáticamente a su puesto de origen.

Artículo 29-A.- Obligatoriedad de rendición de cuentas

Es obligatoria la rendición de cuentas de los ingresos y egresos indicando la fuente con sustento documental, tanto de los promotores como de la autoridad sometida a revocación. Su incumplimiento conlleva el pago de multa de hasta treinta (30) unidades impositivas tributarias (UIT) a favor de los organismos electorales.

Los promotores de manera individual o como organización deberán inscribirse en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) una vez convocado el proceso, a fin de quedar legitimados para

promover la revocatoria o defender a la autoridad en proceso de revocación y serán reconocidos por resolución expresa de la autoridad electoral correspondiente, igualmente quedan obligados a rendir cuentas en las mismas condiciones referidas en el párrafo precedente.

Artículo 48.- Normas supletorias

Los procesos de consulta establecidos en la presente Ley se rigen supletoriamente por las normas contenidas en la Ley Orgánica de Elecciones”.

Artículo 2. Vigencia y aplicación de la Ley

La presente Ley tiene vigencia el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano y no es de aplicación a los procesos de revocatoria que se encuentran en trámite a la vigencia de la presente Ley.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los trece días del mes de marzo de dos mil quince.

ANA MARÍA SOLÓRZANO FLORES
Presidenta del Congreso de la República

MODESTO JULCA JARA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los seis días del mes de abril del año dos mil quince.

OLLANTA HUMALA TASSO
Presidente Constitucional de la República

PEDRO CATERIANO BELLIDO
Presidente del Consejo de Ministros

Publicada en Diario Oficial El Peruano: 07/04/2015

Anexo 1.3
Ley N° 30322

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

Ley que crea la ventanilla única de antecedentes para uso electoral

Artículo 1. Objeto de la Ley

Créase la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral con el propósito de suministrar información a las organizaciones políticas debidamente inscritas en el Jurado Nacional de Elecciones sobre sus posibles candidatos en los procesos electorales en los que participen.

La Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral está a cargo del Jurado Nacional de Elecciones, en concordancia con el inciso 3 del artículo 178 de la Constitución Política del Perú.

El Jurado Nacional de Elecciones podrá solicitar al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) soporte tecnológico para el funcionamiento de la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral.

145

Artículo 2. Oportunidad para la presentación de solicitudes de información ante la -ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral

Las organizaciones políticas presentan las solicitudes de información en la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral sobre sus posibles candidatos desde los diez días hábiles antes de la convocatoria del proceso electoral en el que participen y hasta el cierre de la etapa de inscripción de candidatos.

Artículo 3. Especificación de la información

La información que puede ser solicitada en la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral es la siguiente:

- a) Antecedentes de sentencias condenatorias con calidad de cosa juzgada por delito doloso en el Perú, que son solicitados al Poder Judicial.
- b) Certificados sobre órdenes de captura nacional e internacional vigentes o no vigentes e información sobre notificaciones de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), que son solicitados a la Policía Nacional del Perú.
- c) Antecedentes de sentencias condenatorias con calidad de cosa juzgada por delito doloso existentes en el exterior, que son solicitados al Ministerio de Relaciones Exteriores.
- d) Información por deudas originadas en tributos, contribuciones, tasas, arbitrios o multas de naturaleza municipal; deudas a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de

Administración Tributaria (Sunat), y al Registro de Deudores Alimentarios Morosos del Poder Judicial (Redam), que es solicitada a las entidades correspondientes.

- e) Información sobre bienes, que es solicitada a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp).
- f) Información sobre deudas contraídas con el Estado por concepto de reparación civil fijadas por sentencia judicial.

Artículo 4. Medidas de reserva

Las organizaciones políticas que accedan a la información señalada en el artículo 3 de la presente norma deben guardar la debida reserva en los casos previstos por ley, bajo responsabilidad.

Artículo 5. Respuesta a las solicitudes de información ante la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral

El Jurado Nacional de Elecciones debe responder a las solicitudes de información presentadas por las organizaciones políticas sobre sus posibles candidatos en la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral en un plazo máximo de diez días hábiles, por lo que debe realizar las coordinaciones y gestiones necesarias con las entidades correspondientes para que la información solicitada le sea remitida dentro del plazo mencionado, sin perjuicio de que pueda implementar otros mecanismos que permitan el acceso a dicha información de conformidad con los fines y objetivos de la presente Ley.

146 Artículo 6. Obligatoriedad de remitir la información solicitada por el Jurado Nacional de Elecciones

Las entidades públicas están obligadas a remitir la información requerida por el Jurado Nacional de Elecciones para la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral, bajo responsabilidad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. El Jurado Nacional de Elecciones implementará mecanismos informáticos a fin de contar con información en tiempo real.

Las organizaciones políticas podrán acreditar un personero a efectos de acceder a la información referida en el artículo 3 de la presente Ley en tiempo real a través de un mecanismo de acceso directo a la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral.

SEGUNDA. La presente Ley se reglamenta por el Poder Ejecutivo,

La presente Ley se reglamenta por el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Jurado Nacional de Elecciones, en un plazo máximo de noventa días calendario, a partir de su entrada en vigencia.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los dieciséis días del mes de abril de dos mil quince

ANA MARÍA SOLÓRZANO FLORES

Presidenta del Congreso de la República

MODESTO JULCA JARA

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los seis días del mes de mayo del año dos mil quince.

OLLANTA HUMALA TASSO

Presidente Constitucional de la República

PEDRO CATERIANO BELLIDO

Presidente del Consejo de Ministros

Publicada en Diario Oficial El Peruano: 07/05/2015

Anexo 1.4
Ley N° 30326

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

Ley que modifica el artículo 23 de la ley 28094, Ley de Partidos Políticos, estableciendo requisitos adicionales en la declaración de hoja de vida de candidatos a cargos de elección

Artículo único. Modificación del artículo 23 de la Ley 28094, Ley de Partidos

Se modifica el artículo 23 de la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, modificado por las leyes 28624 y 29490, en los siguientes términos:

"Artículo 23. Candidaturas sujetas a elección

23.1 Están sujetos a elección interna los candidatos a los siguientes cargos:

(...)

c) Gobernador, Vicegobernador y Consejeros Regionales.

(...)

23.2 Los candidatos que postulen a los cargos referidos en el párrafo 23.1, habiendo o no participado en elección interna, están obligados a entregar al partido, alianza, movimiento u organización política local, al momento de presentar su candidatura a elección interna o de aceptar por escrito la invitación para postular a los cargos referidos, una Declaración Jurada de Hoja de Vida que es publicada en la página web del respectivo partido, alianza, movimiento u organización política local.

23.3 La Declaración Jurada de Hoja de Vida del candidato se efectúa en el formato que para tal efecto determina el Jurado Nacional de Elecciones, el que debe contener:

(...)

5. Relación de sentencias condenatorias firmes impuestas al candidato por delitos dolosos, la que incluye las sentencias con reserva de fallo condenatorio.

6. Relación de sentencias que declaren fundadas las demandas interpuestas contra los candidatos por incumplimiento de obligaciones familiares o alimentarias, contractuales, laborales o por incurrir en violencia familiar, que hubieran quedado firmes.

7. Mención de las renunciaciones efectuadas a otros partidos, movimientos de alcance regional o departamental u organizaciones políticas de alcance provincial y distrital, de ser el caso.
8. Declaración de bienes y rentas, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos.

23.4 En caso de que el candidato sea inscrito como tal por su partido o alianza, movimiento u organización política local, según corresponda, la Declaración Jurada de Hoja de Vida se incorpora en la página web del Jurado Nacional de Elecciones.

23.5 La omisión de la información prevista en los numerales 5, 6 y 8 del párrafo 23.3 o la incorporación de información falsa dan lugar al retiro de dicho candidato por el Jurado Nacional de Elecciones, hasta diez días antes del proceso electoral. El reemplazo del candidato excluido solo procede hasta antes del vencimiento del plazo para la inscripción de la lista de candidatos.

23.6 En caso de que se haya excluido al candidato o de que haya transcurrido el plazo para excluirlo, y habiéndose verificado la omisión o falsedad de la información prevista en el párrafo 23.3, el Jurado Nacional de Elecciones remite los actuados al Ministerio Público".

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

150

Comunicase al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintisiete días del mes de abril de dos mil quince.

ANA MARÍA SOLÓRZANO FLORES

Presidenta del Congreso de la República

MODESTO JULCA JARA

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los dieciocho días del mes de mayo del año dos mil quince.

OLLANTA HUMALA TASSO

Presidente Constitucional de la República

PEDRO CATERIANO BELLIDO

Presidente del Consejo de Ministros

Publicada en Diario Oficial El Peruano: 19/05/2015

Anexo 1.5
Ley N° 30338

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

Ley que modifica diversas leyes sobre el registro de la dirección domiciliaria, la certificación domiciliaria y el cierre del padrón electoral

Artículo 1. Incorporación del inciso m) en el artículo 32 de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Incorpórase el inciso m) en el artículo 32 de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, modificado por las leyes 26745 y 29478, en los siguientes términos:

"Artículo 32.- Contenido del Documento Nacional de Identidad (DNI)

El Documento Nacional de Identidad (DNI) debe contener, como mínimo, la fotografía del titular de frente y con la cabeza descubierta, la impresión de la huella dactilar del índice de la mano derecha del titular o de la mano izquierda a falta de este, además de los siguientes datos:

(...)

m) La dirección domiciliaria que corresponde a la residencia habitual del titular".

Artículo 2. Modificación del artículo 37 de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Modifícase el artículo 37 de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, modificado por las leyes 26745, 27178, 28316 y 29222, en los siguientes términos:

"Artículo 37.- Vigencia e invalidez del Documento Nacional de Identidad (DNI), obligación de actualizar datos y verificación de la dirección domiciliaria

- 37.1 El Documento Nacional de Identidad (DNI) tendrá una validez de ocho (8) años, vencido el cual será renovado por igual plazo.
- 37.2 La invalidez se presenta cuando el citado documento sufre de un deterioro considerable, por cambios de nombre, o de alteraciones sustanciales en la apariencia física que originen que la fotografía pierda valor identificatorio. En este caso, el Registro emite un nuevo documento con los cambios que sean necesarios.
- 37.3 La falta de actualización de datos, como los cambios de la dirección domiciliaria habitual o del estado civil del titular, dentro de los treinta días de producidos, no genera la invalidez

del documento, sino el pago de una multa equivalente al 0.3 por ciento de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), cobrada coactivamente por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), aplicable a los ciudadanos que no cumplan con actualizar dichos datos, salvo casos de dispensa por razones de pobreza.

- 37.4 El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), de manera permanente, realiza acciones de verificación de la dirección domiciliaria declarada, con cargo a su presupuesto y sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Para estos efectos, el RENIEC podrá solicitar a las instituciones públicas los informes y registros que correspondan, en coordinación con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y otras entidades con información vinculada al domicilio, a efectos de verificar la autenticidad de los datos consignados.

Además, el RENIEC prioriza las verificaciones domiciliarias cuando existan concentraciones excepcionales de habitantes en un mismo domicilio o se detecte una variación porcentual superior al promedio habitual en la circunscripción correspondiente.

El RENIEC administra la plataforma de interoperabilidad electrónica en materia domiciliaria con la finalidad de articular esta información georreferenciada con las entidades del Sistema Electoral y demás entidades que así lo requieran. Para tal efecto, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), en coordinación con las entidades del Sistema Electoral dictan las disposiciones necesarias.

- 152 37.5 La información sobre las observaciones del dato del domicilio que resulten de las acciones de verificación domiciliaria, es registrada en el Registro Único de Identificación de Personas Naturales (RUIPN) y es incluida en las consultas en línea que suministre el RENIEC.
- 37.6 Para la emisión del Documento Nacional de Identidad (DNI) al obtener la mayoría de edad, es necesaria la presentación de la partida de nacimiento o el Documento Nacional de Identidad (DNI) del menor de edad".

Artículo 3. Modificación del artículo 17 de la Ley 19814, Ley de Justicia de Paz

Modifícase el inciso 5 del artículo 17 de la Ley 29824, Ley de Justicia de Paz, en los siguientes términos:

"Artículo 17.- Función notarial

En los centros poblados donde no exista notario, el juez de paz está facultado para ejercer las siguientes funciones notariales:

(...)

5. Otorgamiento de constancias, referidas al presente, de posesión, domiciliarias, de supervivencia, de convivencia y otros que la población requiera y que el juez de paz pueda verificar personalmente. En el caso de las constancias domiciliarias, debe llevar el registro respectivo en el que conste la dirección domiciliaria habitual del titular e informar periódicamente al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

(...)"

Artículo 4. Modificación del artículo 1 de la Ley 28882, Ley de Simplificación de la Certificación Domiciliaria

Modificase el artículo 1 de la Ley 28882, Ley de Simplificación de la Certificación Domiciliaria, en los siguientes términos:

"Artículo 1.- Certificado domiciliario simplificado

El certificado domiciliario simplificado, además de lo establecido en el artículo 41.1.3 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, es el documento que contiene la declaración jurada simple y escrita del interesado, en la que consta la dirección de su domicilio actual, la misma que será comunicada al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil por la entidad requirente. El funcionario público que no cumple con la obligación de recibir la declaración jurada incurre en infracción administrativa.

En caso de que se compruebe la falsedad de la declaración jurada el infractor será pasible de las sanciones contempladas en el artículo 427 del Código Penal, sin perjuicio de las sanciones administrativas correspondientes".

Artículo 5. Modificación del artículo 201 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Modificase el artículo 201 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

"Artículo 201. El Padrón Electoral actualizado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, que se utilizará en el proceso electoral convocado, será remitido al Jurado Nacional de Elecciones con noventa (90) días de anticipación a la fecha de las elecciones. El Jurado Nacional de Elecciones aprueba su uso dentro de los diez (10) días siguientes; de no hacerlo, al vencerse este plazo, el Padrón Electoral queda automática y definitivamente aprobado.

Para efectos del proceso de elecciones regionales y municipales, el Padrón Electoral se cierra en la fecha de la convocatoria a elecciones.

153

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Plazo para la actualización de la dirección domiciliaria habitual del titular

Los ciudadanos cuya dirección domiciliaria habitual no coincide con la que consta en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN) tienen un plazo único de sesenta días calendario a partir de la vigencia de la presente Ley para actualizar su dirección en el documento nacional de identidad (DNI).

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación de normas

- a) La Ley 27839, Ley que Establece la Atribución de Expedir Certificaciones Domiciliarias a los Notarios Públicos

- b) La Ley 28862, Ley que Elimina la Atribución de la Policía Nacional del Perú a Expedir Certificados Domiciliarios.
- e) El artículo 2 de la Ley 28882, Ley de Simplificación de la Certificación Domiciliaria.

POR TANTO:

Habiendo sido reconsiderada la Ley por el Congreso de la República, aceptándose las observaciones formuladas por el señor Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima, a los veinticinco días del mes de agosto de dos mil quince.

LUIS IBERICO NÚÑEZ
Presidente del Congreso de la República

NATALI CONDORI JAHUIRA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Publicada en Diario Oficial El Peruano: 27/08/2015

ANEXO 2

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4284/2014-CR, 4490/2015-CR, Y 4850/2015-CR QUE PROPONEN MODIFICAR LA LEY 28094, LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS SOBRE EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS.⁵³

(...) Por las consideraciones expuestas y de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Constitución y Reglamento se pronuncia por la APROBACIÓN de los proyectos de Ley 4284/2014-CR, 4490/2015-CR, y 4850/2015-CR, CON EL SIGUIENTE TEXTO SUSTITUTORIO:

El Congreso de la República:

Ha dado la Ley siguiente

Ley que modifica la ley 28094, Ley de Partidos Políticos, sobre el financiamiento público y privado de las organizaciones políticas

155

Artículo 1°.-Modificación de los artículos 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley 28094. Ley de Partidos Políticos.

Modifícanse los artículos 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, en los términos siguientes:

Artículo 29.-Financiamiento público directo

Solo los partidos y alianzas de partidos que obtienen representación en el Congreso podrán recibir del Estado, financiamiento público directo si así lo requieren. El Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto válido para elegir representantes del Congreso.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) realiza los cálculos de los montos correspondientes al financiamiento público directo para incluirlos en su presupuesto ordinario, e indica la distribución de este financiamiento durante el quinquenio posterior a la elección congresal.

53 Reproducción del Texto Sustitutorio de la Ley contenida en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, emitido el 22 de octubre del 2015 y que a la fecha de publicación del presente documento de trabajo todavía aguarda su aprobación en el Pleno. Se trata de la más reciente propuesta de modificación de la Ley de Partidos Políticos donde se incluyen algunas pero no todas las propuestas originales de los organismos del Sistema Electoral (integradas en uno de los tres proyectos de ley que conforman el dictamen: el N.º 4850/2015-CR). El texto legislativo modificará varios artículos de la Ley de Partidos Políticos específicamente relacionados con el financiamiento partidario tanto público como privado, quedando aún pendientes las modificaciones en los artículos concernientes a la democracia interna partidaria.

Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos y alianzas de partidos para ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección; así como para los gastos de funcionamiento ordinario de cada uno de los partidos o de la alianza de par partidos correspondiente.

La subvención de los fondos a cada partido político y alianza de partidos es a razón de un quinto por año. El cálculo de la distribución se realiza luego de la proclamación de resultado. El cuarenta por ciento (40%) se distribuye equitativamente a entre todos los partidos políticos o alianzas de partidos que obtuvieron representación en el Congreso. El sesenta por ciento (69%) restante se distribuye de manera proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.

Si los partidos políticos concurren en alianza, el monto total que les corresponde percibir se distribuirá entre ellos en forma proporcional al número de curules obtenidas. Dicha distribución también operará en caso de disolución de una alianza electoral.

Los partidos políticos y las alianzas de partidos deberán presentar la información financiera o rendición de cuentas el último día hábil del mes de marzo del año siguiente de recibido el financiamiento público directo. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de ONPE, en el plazo establecido en el último párrafo del artículo 31 se pronunciará sobre la adecuada utilización del financiamiento público directo.

Artículo 30°.-Financiamiento privado

Las organizaciones políticas pueden recibir recursos procedentes de la financiación privada, tales como:

1. Las cuotas y aportaciones por cada aportante como persona natural o jurídica, en efectivo o en especie, que no superen las (200) Unidades Impositivas Tributarias al año.
2. Los ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, debidamente identificados. En caso que no se puedan identificar a los aportantes que financien la organización y desarrollo de actividades proselitistas, los ingresos que se recauden no podrán exceder, en su conjunto, el tope de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias al año.
3. Los rendimientos procedentes en su propio patrimonio y de los bienes que tienen en posesión.
4. Los créditos financieros que concierten.
5. Los aportes de inmuebles cuyo valor no exceda las doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias al año, siempre y cuando se destinen para el funcionamiento de la organización política.
6. Los aportes en dinero o en especie de agencias de gobiernos y partidos políticos extranjeros destinados exclusivamente a la formación, capacitación e investigación y siempre que no superen las doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias al año.

7. Los aportes de personas extranjeras, naturales o jurídicas, o personas jurídicas peruanas con participación de capital extranjero cuando estén destinados a la formación, capacitación e investigación y siempre que no superen las doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias al año.
8. Los legados de muebles e inmuebles.

Los ingresos de cualquiera de las fuentes establecidas en el presente artículo se registran en los libros contables de la organización política.

Artículo 31.° Fuentes de financiamiento prohibido

Las organizaciones políticas no pueden recibir contribuciones o donaciones de:

1. Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado con participación de éste.
2. Confesiones religiosas de cualquier denominación.
3. Agencias de gobiernos y partidos políticos extranjeros, excepto cuando estén destinados exclusivamente a la formación, capacitación e investigación.
4. Empresas concesionarias de obras y servicios públicos.
5. Personas extranjeras, naturales o jurídicas, o personas jurídicas peruanas con participación de capital extranjero, excepto cuando estén destinados a la formación, capacitación e investigación.
6. Organizaciones nacionales o extranjeras y/o personas naturales o jurídicas que realicen actividades calificadas como delitos.
7. Aportes anónimos, salvo lo dispuesto en el numeral 2 el artículo 30° de la presente Ley.

Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida.

Artículo 32.° Verificación y control

Las organizaciones políticas deben prever un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a los Estatutos o normas internas de la organización.

La verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos, así como las organizaciones políticas locales provinciales y distritales, corresponden a la ONPE, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, en el plazo de ocho meses contado desde la recepción de la documentación señalada en el párrafo anterior, se pronunciará sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas en la presente Ley.

Artículo 33.º Administración de los fondos de la organización política

Las aportaciones recibidas y los gastos efectuados por las organizaciones políticas son competencia exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, debe abrirse en el sistema financiero nacional las cuentas que permitan administrar estos recursos. El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero o a su suplente. El Estatuto o las normas internas de la organización podrán establecer, adicionalmente, el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.

Todo aporte que reciban las organizaciones políticas y que supere una Unidad Impositiva Tributaria deberá realizarse a través de entidad financiera. Se informará a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE el nombre de la entidad financiera a través de la cual se realizó el depósito en efectivo, el número de cuenta bancaria, el monto depositado, el nombre del aportante y la fecha de la transacción.

Los partidos políticos y los movimientos entregan semestralmente a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE la información financiera sobre los aportes recibidos y gastos efectuados. Esta información se presenta dentro de los quince (15) días de vencido el semestre correspondiente.

Artículo 34.º Régimen tributario

El régimen tributario aplicable a las organizaciones políticas es el que la ley establece para las asociaciones. No obstante ello, están inafectos al pago de los impuestos directos como el Impuesto a la Renta y el Impuesto Predial. La inafección no requiere de trámite alguno.

Artículo 35.º Presentación de información financiera anual

Los partidos políticos y los movimientos presentan ante la ONPE, en el plazo de tres (3) meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual, un Informe financiero que contenga las aportaciones y gastos de acuerdo a los términos y condiciones dispuestos en la presente ley y en el reglamento aprobado. Asimismo, la ONPE podrá requerir a las organizaciones políticas para que, en el plazo que se les indique, presenten una relación de aportaciones, que contiene el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las han realizado.

La ONPE, en el plazo de seis (6) meses contados desde la recepción de la documentación señalada en el párrafo anterior, se pronunciará sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto en la presente ley, aplicando, en su caso, las sanciones respectivas de acuerdo a lo establecido en los artículos 39º y siguientes de la presente Ley.

Artículo 36.º Presentación de información financiera de campaña electoral

Las organizaciones políticas en campaña electoral, deberán presentar ante la ONPE y dentro del plazo otorgado, un informe financiero sobre sus ingresos y gastos en los formatos aprobados por esta entidad.

Artículo 37.º De la contabilidad

Los partidos políticos y los movimientos llevan libros de contabilidad en la misma forma que dispone para las asociaciones. En el caso de las organizaciones políticas locales se adecuan a lo que reglamente la ONPE.

Los libros y documentos que sustenten todas las transacciones son conservados durante diez (10) años después de realizadas.

Artículo 38.º Infracciones

Constituyen infracciones a la Ley, las transgresiones cometidas por las organizaciones políticas a las disposiciones de la presente Ley.

Las infracciones pueden ser leves, graves y muy graves:

1. Infracciones leves

- 1.1.* Cuando las aportaciones recibidas o los gastos efectuados se realicen a través de persona distinta al tesorero de la organización política.
- 1.2.* No se informen sobre las cuentas abiertas en el sistema financiero.
- 1.3.* Se reciban aportes o ingresos iguales o superiores a una Unidad Impositiva Tributaria a través de entidad o persona ajena al sistema financiero.
- 1.4.* No se informe ante la ONPE, en el plazo otorgado, los datos del tesorero nacional, su suplente y sus tesoreros descentralizados.
- 1.5.* No presenten la información financiera semestral, en el plazo previsto en la ley.
- 1.6.* No presenten su información financiera de campaña electoral en el plazo otorgado.
- 1.7.* Cuando no expidan comprobantes de aportes que permitan identificar a los aportantes.
- 1.8.* Los partidos políticos o movimientos que integren una alianza electoral no informen, en el plazo previsto, su aporte inicial a la alianza electoral.
- 1.9.* Los aportes en especie realizados a la organización política que no consten en documento legalizado que permita identificar al aportante, la fecha de entrega del bien derecho o servicio, al valor de precio de mercado, de ser el caso.
- 1.10.* Difundir propaganda electoral fuera del plazo previsto en la ley o propaganda que exceda el tiempo diario permitido, o incumplir los principios de la propaganda política o electoral.
- 1.11.* No llevar libros y registros de contabilidad actualizados.

2. Infracciones graves

- 2.1. Si los partidos políticos o alianzas de partidos, movimientos o alianzas regionales no presentan su información financiera final de campaña electoral dentro de los treinta (30) días posteriores al vencimiento del plazo otorgado.
- 2.2. Si los partidos políticos, alianzas electorales y movimientos regionales no presenten su información semestral dentro de los treinta (30) días posteriores al vencimiento del plazo de ley.
- 2.3. Si los partidos políticos, alianzas electorales y movimientos regionales no presentan su información financiera anual en el plazo previsto en el artículo 25 de la ley.
- 2.4. Las infracciones leyes cuando no hayan sido subsanadas en el plazo otorgados por la ONPE.

3. Infracciones muy graves

- 3.1. Si los partidos políticos, alianzas electorales y movimientos regionales presentan la información financiera anual extemporáneamente, esto dentro de los treinta (30) días posteriores al vencimiento del plazo previsto en la ley para su presentación, o no entregan definitivamente esta información.
- 3.2. Si los partidos políticos, alianzas electorales y movimientos regionales no hayan efectuado el pago de una multa en el plazo otorgado.

160

Artículo 39.º De las sanciones a las organizaciones políticas

El Jefe de la ONPE, previo informe de la Gerencia Supervisión de Fondos Partidarios, impondrá sanciones a las organizaciones políticas que incumplan lo prescrito en la presente ley, de acuerdo a la siguiente escala:

1. En caso de las infracciones leves se impondrá una multa equivalente a diez (10) Unidades Impositivas Tributarias.
2. En caso de infracciones graves se impondrá una multa equivalente a veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias.
3. En caso de infracciones muy graves se impondrá una multa equivalente a treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias. Asimismo no podrán acceder al financiamiento público directo ni indirecto, según corresponda.

En el caso que una alianza electoral sancionada se disuelva, la sanción se distribuirá solidariamente entre las organizaciones políticas que la conformaron.

Artículo 40.º Procedimiento sancionador

La ONPE tendrá plazo de tres (3) años para iniciar el procedimiento sancionador correspondiente, luego de lo cual prescribe la acción. Además podrá establecer acciones coactivas para el cumplimiento de las sanciones impuestas.

Las resoluciones de sanción pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones, en el plazo de (5) días hábiles desde el día siguiente de su notificación. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.

Artículo 41.° Destino de multas impuestas

Las multas impuestas a las organizaciones políticas así como a los candidatos se distribuirían de la siguiente manera.

1. 30 por ciento para la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
2. 10 por ciento para el Jurado Nacional de Elecciones.
3. 10 por ciento para el Registro Nacional de Identificación de Estado Civil.
4. 50 por ciento para el financiamiento público directo de los partidos políticos.

Artículo 2.- Incorporación del inciso d) del artículo 17, de los artículos 29-A, 29-B, 29-C, 30-A, 30-B, 33-A, 39-A, 39-B y 39-C a la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos. Incorpórense al inciso d) del artículo 17 y los artículos 29-A, 29-B, 29-C, 30-A, 30-B, 33-A, 39-A, 39-B y 39-C a la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, en los términos siguientes:

Artículo 17.- Movimientos y Organizaciones Políticas de alcance local

(...)

- d) La designación del tesorero, quien tiene a su cargo la ejecución de las decisiones económico-financieras. Dicha designación debe ser informada oportunamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

(...)

Artículo 29-A.° Financiamiento público indirecto – franja electoral

Desde los treinta (30) días hasta los dos (2) días previos a la realización de las elecciones generales, los partidos políticos y alianzas electorales que hayan presentado candidatos a las elecciones presidenciales y congresales tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta Ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada y/o del Estado.

El Estado compensa a los medios de comunicación, a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético.

La ONPE recibe como asignación presupuestaria, conjuntamente con el presupuesto para el proceso electoral, el monto que irrogue la franja electoral en elecciones generales y regionales.

El Estado pone a disposición de los partidos políticos o alianzas electorales su infraestructura de radio y televisión para la producción de los espacios que son difundidos a través de la franja electoral.

En cada estación de radio y televisión para la producción de los espacios que son difundidos a través de la franja electoral.

En cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida entre las diecinueve y veintidós horas, con duración de:

1. Diez (10) minutos diarios entre los treinta (30) y quince (15) días anteriores al acto electoral.
2. Veinte (20) minutos diarios entre los catorce (14) días y seis (6) días anteriores al acto electoral.
3. Treinta (30) minutos diarios entre los cinco (5) y dos (2) días anteriores al acto electoral.

La mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos políticos y alianzas con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político o alianza en el Congreso de la República.

Le corresponde a la ONPE la determinación del tiempo disponible y la asignación que le corresponde a cada partido político o alianza electoral, la regulación de la franja electoral a través del reglamento respectivo, así como la contratación de los medios de comunicación, de manera exclusiva.

Los partidos políticos que participan por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al de un partido que tenga menor adjudicación.

En el caso que se procesa a una segunda vuelta en la elección presidencial, la ONPE establecerá los lineamientos necesarios para la difusión de la franja electoral.

162

Los espacios de tiempo no utilizados por los partidos políticos o alianzas electorales en la franja electoral, serán destinados a la difusión, capacitación y educación electoral, según lo determine la ONPE.

La ONPE dictará las disposiciones necesarias para la implementación de la franja electoral regional de acuerdo a la información remitida por el JNE, distribuyéndose el tiempo de manera equitativa entre todas las organizaciones políticas participantes.

Artículo 29-B.º Financiamiento público indirecto – espacio no electoral

Los medios de comunicación de propiedad del Estado están obligados a otorgar mensualmente cinco (5) minutos a cada partido político y alianza de partidos vigente y con representación en el Congreso de la República para la difusión de sus propuestas y planteamientos. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE hace asignación correspondiente.

Una vez convocadas las elecciones generales o las elecciones regionales y municipales a nivel nacional, no podrá propalarse el espacio no electoral, hasta quince (15) días después de proclamados los resultados de dichas elecciones.

Artículo 29-C.º Financiamiento público indirecto a alianzas de partidos

Si el financiamiento público indirecto se otorga a una alianza electoral y luego ésta se cancela conforme a lo dispuesto por la presente Ley, aquel se distribuirá equitativamente entre todos los partidos políticos que constituyeron la alianza de partidos, siempre que hayan obtenido representación parlamentaria.

Artículo 30-A.° Aportaciones a candidatos

Los aportes en efectivo o en especie que reciba el candidato para una campaña electoral y que provengan de cualquier persona natural o jurídica, no deberán de exceder de las (30) Unidades Impositivas Tributarias. Las organizaciones políticas deberán aportar las medidas necesarias para el cumplimiento de esta disposición.

Estos aportes cuando superen una (1) Unidad Impositiva Tributaria, deberán realizarse a través de entidad financiera. Se informará del mismo con detalle del nombre del aportante, entidad bancaria, y fecha de transacción, al Tesorero de la organización política a fin que proceda en su oportunidad a informar a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

Los gastos efectuados por el candidato deberán ser informados a su organización política, a través de los medios que ésta disponga y en los plazos otorgados. Esta información financiera será registrada en la contabilidad de la organización política, para luego ser reportada por ésta ante la ONPE.

Artículo 30-B.° Aporte inicial y actividad económico-financiera de las alianzas

Los partidos políticos o movimientos que integren una alianza electoral, dentro de los quince (15) días siguientes al vencimiento del plazo de inscripción de organizaciones políticas para participar en un proceso electoral, informarán a la ONPE el monto inicial que han aportado a la alianza que conforman.

Las organizaciones políticas que conforman alianzas electorales, realizarán su actividad económico-financiero a través de las mismas y no por intermedio de los partidos políticos que las conforman. Para tal efecto, al momento de su inscripción, se deberá nombrar a un tesorero de la alianza. Los aportes que reciban las alianzas se encontrarán sometidos a los límites establecidos en el artículo 30° de la presente ley.

Artículo 33-A.° Contratación y duración de propaganda política y electoral

El tesorero, su suplente o los tesoreros descentralizados de la organización política son los únicos autorizados para suscribir contratos de propaganda política con los medios de comunicación o empresas de publicidad exterior en favor de los candidatos.

La contratación de propaganda política electoral con los medios de comunicación y/o centrales de medios, debe realizarse en igualdad de condiciones y con tarifas mínimas para todas las organizaciones políticas; estas no deben ser superiores a las cobradas por difusión de publicidad comercial entre privados. Dicha información será remitida a la ONPE, dos (2) días después de la convocatoria a elecciones, para su publicación.

La propaganda contratada con fines electorales está permitida desde los sesenta (60) hasta dos (2) días previos antes del acto electoral.

En una elección general, la organización política y el candidato a través de su tesorero podrán contratar hasta cinco (5) minutos diarios en cada estación de radio y televisión de cobertura nacional. En el caso de elecciones regionales o municipales, las organizaciones políticas y sus candidatos inscritos en regiones y departamentos del país podrán contratar propaganda política y electoral, a través de los tesoreros de su organización, hasta cinco (5) minutos diarios en cada estación de radio y televisión de su jurisdicción.

Los medios de comunicación, públicos y privados deberán de enviar, a solicitud de la ONPE, un consolidado con toda la información respecto a los servicios contratados en periodo electoral en favor de las organizaciones políticas y los candidatos.

Artículo 39-A.º Sanción por recibir aportes en exceso, omisión o adulteración y uso indebido del financiamiento público directo.

Se impondrá a la organización política una multa equivalente a no menos de diez (10) veces ni más de treinta (30) veces el monto de la contribución recibida en exceso, omitida o adulterada, cuando se acredite que la organización política hayan recibido ingresos anónimos, de fuente prohibida o por encima de los topes señalados en la ley, o que la información económica – financiera haya sido omitida o adulterada intencionalmente.

Los partidos políticos o alianzas de partidos que hagan uso indebido de los ingresos percibidos a través de financiamiento público directo, se los sancionará con una multa equivalente a no menos de diez (10) veces ni más de treinta (30) veces respecto del monto usado indebidamente.

De persistir en el incumplimiento del pago de las multas dispuestas en este artículo, el Registro de Organizaciones Políticas, cancelará la inscripción de conformidad con el artículo 13º de la Presente Ley.

Artículo 39-B.º De las sanciones a candidatos

Los candidatos que no informen a su organización política de los pastos que hayan efectuado en campaña, no podrán participar en los sucesivos procesos electorales pro ninguna organización política, durante el periodo de cinco (5) años.

Artículo 39-C.º Efecto de las sanciones

En el caso que una organización política sancionada pretenda conformar una alianza electoral, cambiar de denominación o realizar cualquier acto que modifique su ficha de inscripción deberá previamente acreditar el cumplimiento de las sanciones impuestas.

Si por la realización de un mismo acto o u omisión se incurriese en más de una infracción, se aplicará la sanción prevista para la infracción más grave.

DISPOSICIONES FINALES COMPLEMENTARIAS

Disposición Primera.- La ONPE establecerá órganos desconcentrados a nivel nacional que sean necesarios para el funcionamiento y logro de las competencias asignadas por la presente Ley.

Disposición Segunda.- Créase en la ONPE la “Ventanilla Única de Aportantes a las Organizaciones Políticas” a efectos de proporcionar información reservada a las organizaciones políticas sobre sus aportantes. La información será requerida con carácter obligatoria a entidades públicas, las mismas que deben remitir lo requerido en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, según lo reglamente la ONPE.

Disposición Tercera.- La ONPE colaborará con la Contraloría General de la República, con el suministro de la información que obtenga en las fiscalizaciones a las organizaciones políticas, cuando dicha entidad así lo requiera, en lo que respecta al uso del financiamiento público directo.

Disposición Cuarta.- Los representantes legales y/o tesoreros de las organizaciones políticas de conformidad con la presente Ley son responsables de las obligaciones económico – financieras incurridas por éstas, incluso luego de cancelada su inscripción.

Disposición Quinta.- Modifícase el artículo 46° de la Ley de Radio y Televisión, N° 28278 en los términos siguientes:

“Los servicios de radiodifusión deben ofrecer permanentemente la posibilidad de contratar espacios políticos. La contratación de propaganda política electoral con los medios de comunicación y/o centrales de medios, debe realizarse en igualdad de condiciones y con tarifas mínimas para todas las organizaciones políticas; estas no deben ser superiores a las cobradas por difusión de publicidad comercial entre privados”

Lima, 22 de octubre de 2015.

ANEXO 3

INFORMACIÓN METODOLÓGICA

Anexo 3.1

Ficha técnica

GRUPO OBJETIVO

Ciudadanos de uno u otro sexo entre dieciocho y setenta años pertenecientes a todos los niveles socioeconómicos, residentes en Lima Metropolitana y las principales ciudades del país.

TÉCNICA DE RECOLECCIÓN

- Estudio cuantitativo
- Cuestionario estructurado con preguntas cerradas y abiertas.
- Entrevista directa, con personal debidamente capacitado y entrenado para tal fin, que visitó viviendas seleccionadas durante el período de recolección de información.

MUESTRA

La encuesta de temas políticos y reforma electoral, elaborada por el Área de Información e Investigación Electoral, tuvo una muestra de mil casos distribuidos en nueve ciudades del país —Piura y Trujillo (norte), Ica y Arequipa (sur), Huancayo y Cusco (centro), e Iquitos y Tarapoto (oriente)—, distribuidas de la siguiente manera:

DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA
«ENCUESTA DE TEMAS POLÍTICOS Y REFORMA ELECTORAL»

Regiones	Ciudad	Cantidad de casos
Lima	Lima	280
Norte	Piura	90
	Trujillo	90
Sur	Ica	90
	Arequipa	90
Centro	Huancayo	90
	Cusco	90
Oriente	Iquitos	90
	Tarapoto	90
Total		1,000

Fuente: ENCUESTA GIEE-ONPE (2015)
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral-ONPE

La muestra es del tipo probabilística, multietápica, sistemática e independiente en cada ciudad de estudio.

Es probabilística porque cada una de las viviendas tiene una probabilidad conocida de ser seleccionada. La selección es totalmente aleatorizada.

Es multietápica porque la selección de las unidades se realiza en tres etapas: centro poblado, conglomerado o grupo de manzanas, y vivienda particular.

Es sistemática porque una vez ordenadas las viviendas se selecciona una de ellas entre las primeras k (N_h/n_h). Luego, a partir de esta, cada k -ésima vivienda hasta completar el tamaño de muestra requerido.

Para la presente investigación, el marco muestral utilizado para la selección de la muestra ha sido la información estadística y cartográfica del censo de población y viviendas del INEI 2007.

La metodología de cálculo para procesar los datos de la encuesta involucra el uso de un factor de ponderación obtenida del universo, según población de las ciudades investigadas.

Tiene un margen de error de $\pm 3.10\%$, con un nivel de confianza del 95%.

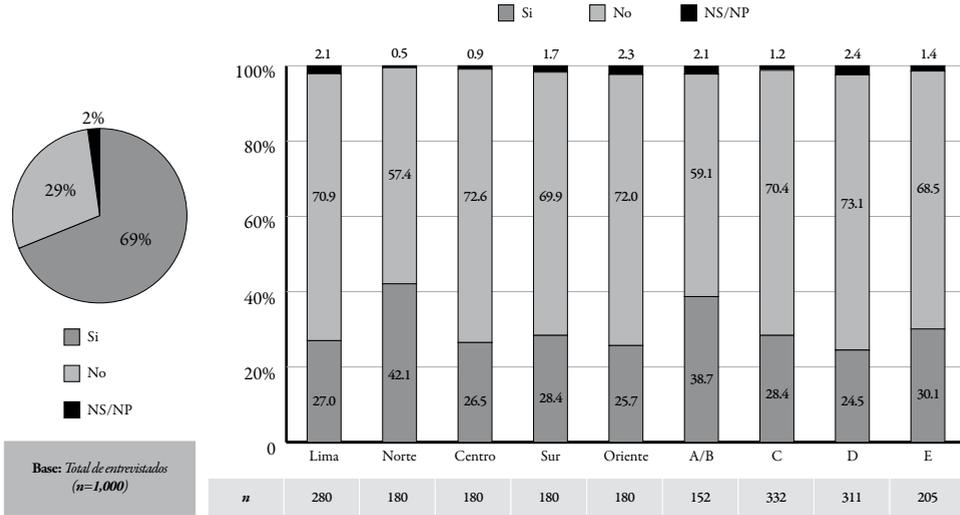
Fecha de trabajo de campo: del 2 al 5 de junio de 2015.

Anexo 3.2

Resultados Encuesta «Temas de política y Reforma Electoral»

DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

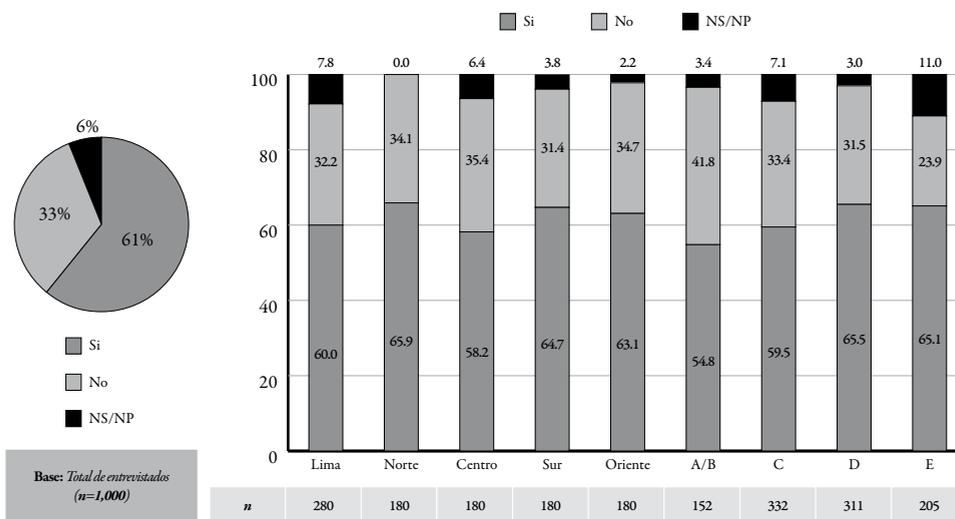
P8. Actualmente, las elecciones internas en los partidos políticos —donde estos eligen a sus candidatos— las organizan los propios partidos. Sin embargo, hay iniciativas para que estas elecciones internas sean organizadas por la ONPE junto con el JNE y RENIEC. ¿Usted sabía, conocía o había oído sobre estas iniciativas?



P10. ¿Qué tan de acuerdo está con las siguientes frases? (*El porcentaje que figura en el cuadro es igual a la suma de las categorías “Muy de acuerdo” y “De acuerdo”)

	TOTAL	REGIÓN					NIVEL SOCIOECONÓMICO			
		Lima	Norte	Centro	Sur	Oriente	A/B	C	D	E
Que las elecciones internas de los partidos políticos se lleven a cabo el mismo día y sean organizadas por la ONPE, con la fiscalización del Jurado Nacional de las Elecciones y con el padrón electoral elaborado por RENIEC.	75%	75%	77%	62%	81%	83%	86%	75%	74%	67%
Que el número de mujeres incluidas por ley en las listas de candidatos (cuota del 30%) es suficiente para conseguir que las mujeres sean electas.	34%	33%	17%	31%	47%	60%	24%	34%	41%	30%
Que haya una mayor participación de mujeres como autoridades del Estado.	80%	81%	84%	67%	80%	80%	87%	85%	74%	75%
Que la declaración Jurada de Vida de los candidatos tenga obligatoriamente la declaración de sus bienes y rentas y la relación de procesos penales.	88%	88%	95%	77%	87%	86%	89%	88%	88%	84%
N.º de casos	1000	280	180	180	180	180	152	332	311	205

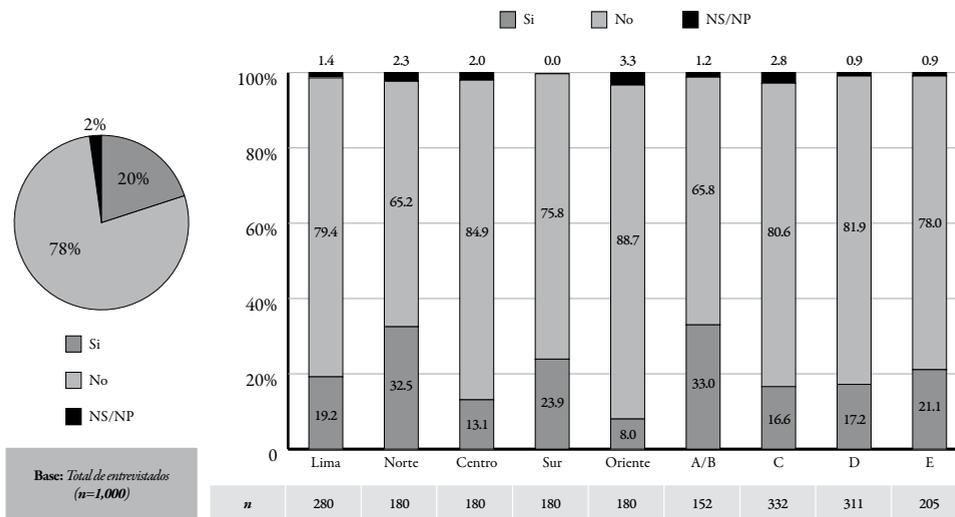
P.12. ¿Usted cree que si los organismos electorales ONPE, JNE y RENIEC se encargan de las elecciones internas de los partidos políticos aseguran su transparencia?



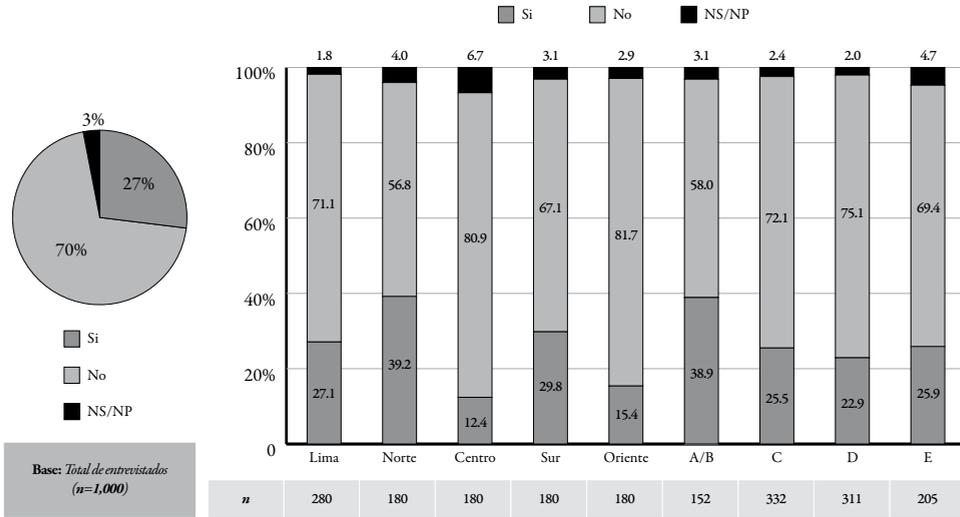
FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

170

P.13. Hay un proyecto de ley para que el Estado financie a los partidos políticos y que no dependan exclusivamente del dinero proveniente del sector privado, ¿Usted sabía, conocía, había oído sobre este proyecto?



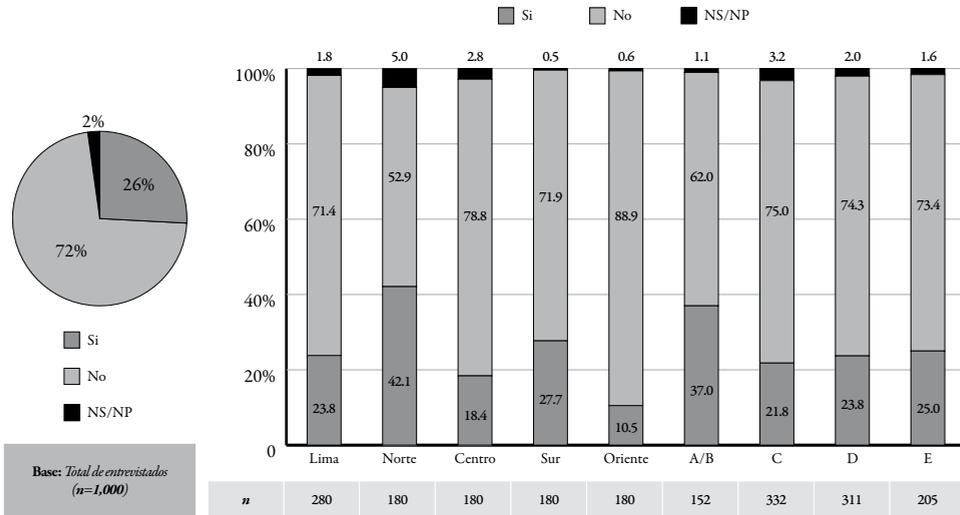
P.14. ¿Sabía que uno de los objetivos de que el Estado financie a los partidos es disminuir el riesgo que los financien grupos vinculados al narcotráfico o mafias diversas?



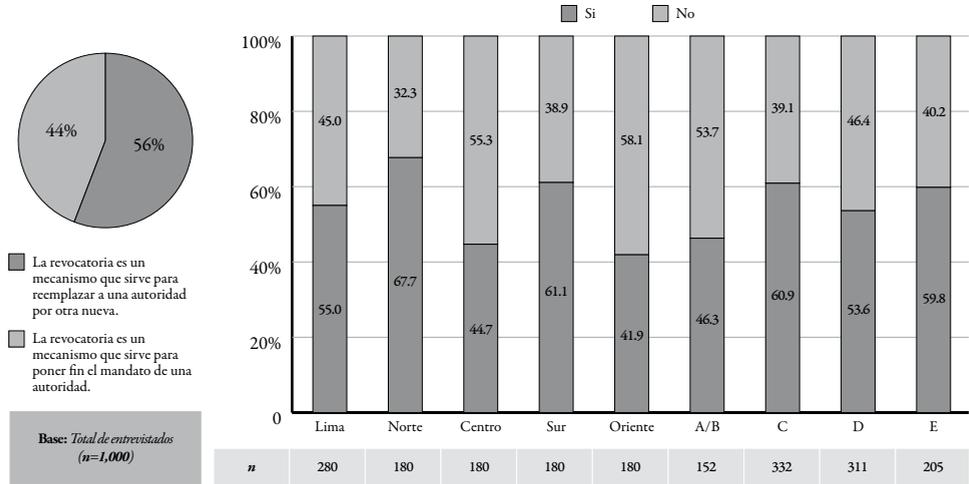
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

P.16. Se han realizado cambios en la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, esta ley incluye cambios en la Consulta Popular de Revocatoria. ¿Usted sabe, conoce, había oído sobre este cambio?

171

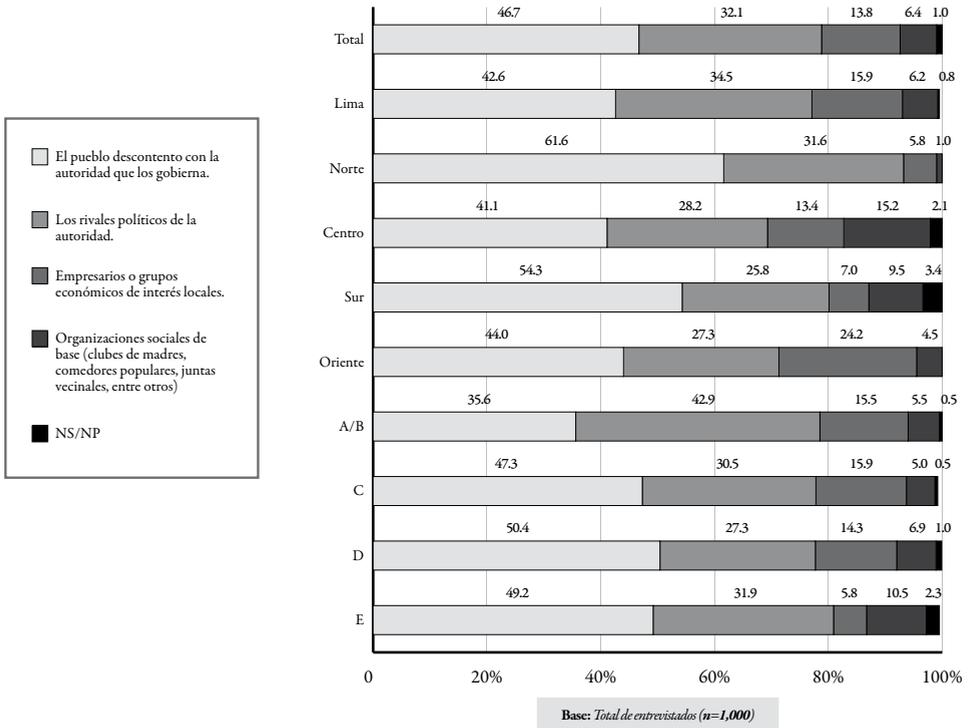


P.17. En relación a la Consulta Popular de Revocatoria, ¿con cuál de estas dos afirmaciones estaría más de acuerdo? (1: La revocatoria es un mecanismo que sirve para reemplazar a una autoridad por otra nueva/2: La revocatoria es un mecanismo que sirve para poner fin al mandato de una autoridad)

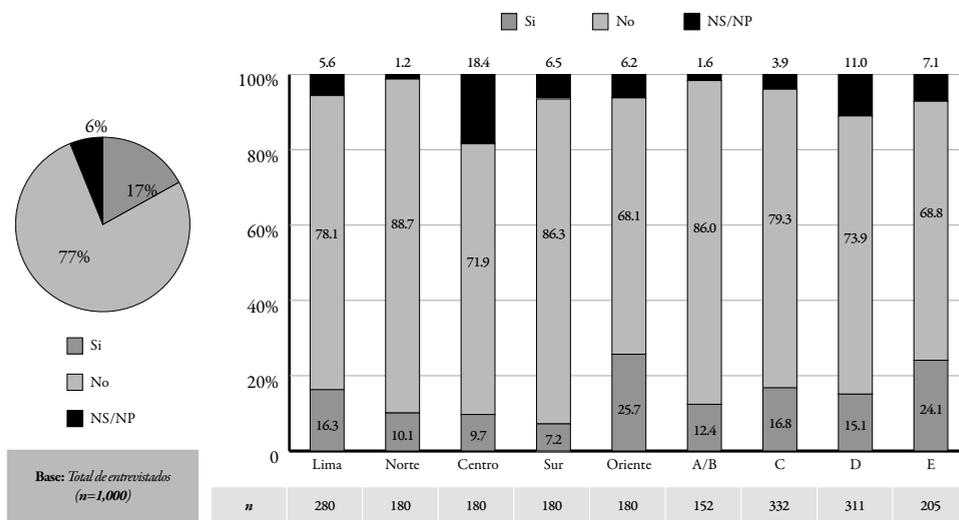


172

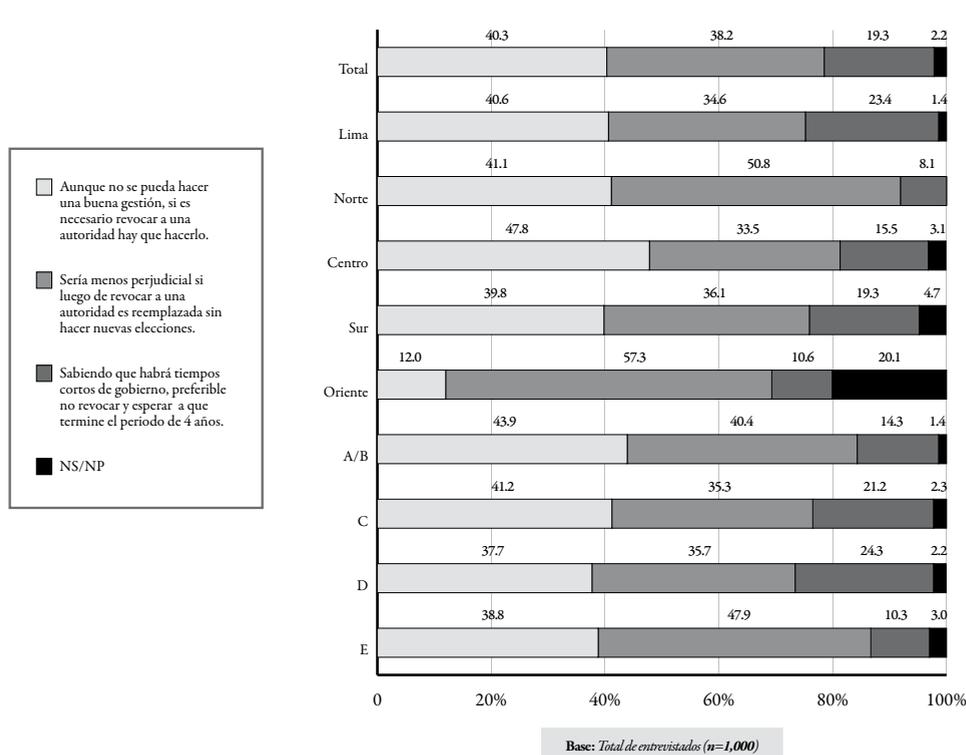
P.18. ¿Quién o quiénes cree que promueven más el mecanismo de revocatoria de las siguientes alternativas?



P.19.1. Teniendo tres alcaldes en cuatro años, ¿cree usted que se puede hacer una buena gestión?



P.19.2. Si considera que con periodos tan cortos no se puede hacer una buena gestión, ¿con cuál de estas afirmaciones está más de acuerdo?

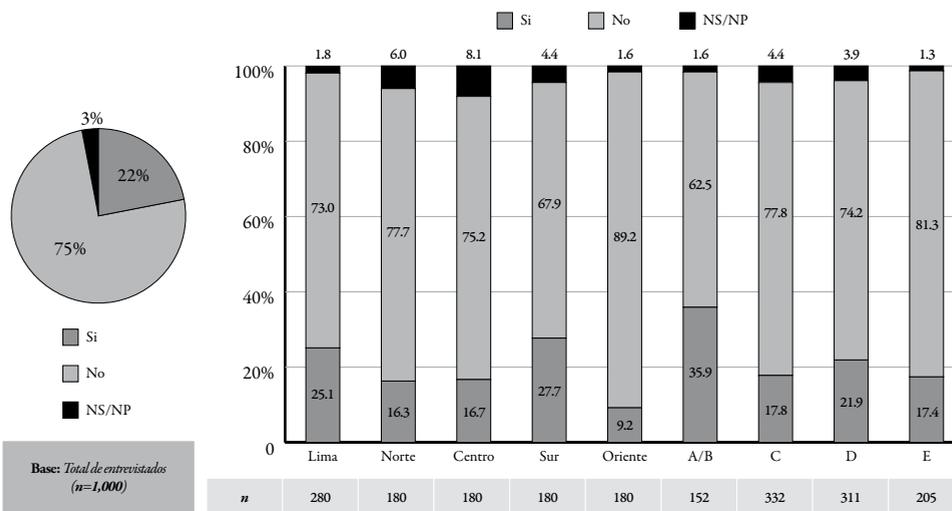


P.20. ¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes frases?

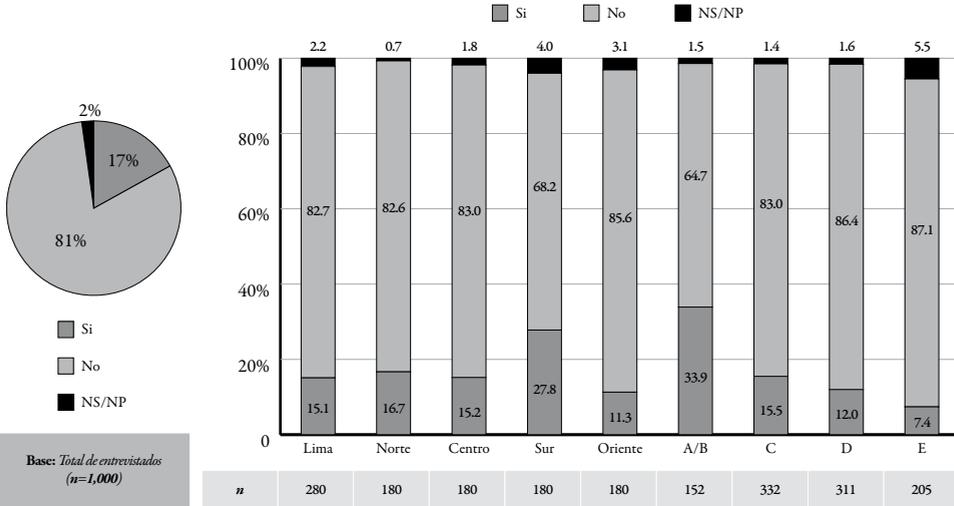
	TOTAL	REGIÓN					NIVEL SOCIOECONÓMICO				
		Lima	Norte	Centro	Sur	Oriente	A/B	C	D	E	
Que la revocatoria se realice en una fecha fija el tercer año del mandato de la autoridad	33%	27%	37%	41%	43%	59%	26%	31%	38%	39%	
Que tanto los promotores de revocatorias como las autoridades sometidas a consulta, rindan cuentas económicas a la ONPE	87%	89%	93%	66%	83%	93%	94%	89%	87%	78%	
Que se sancione con multas al promotor de la revocatoria y a la autoridad sometida a consulta, si no cumplen con la presentación de informes económicos-financieros solicitados	89%	89%	97%	79%	82%	90%	91%	87%	90%	85%	
Que se realicen Nuevas Elecciones Municipales después de una Consulta Popular de Revocatoria	51%	42%	79%	53%	58%	57%	35%	49%	57%	61%	
Que la revocatoria se sustente con documentos o pruebas que la justifiquen	90%	89%	95%	86%	86%	96%	96%	92%	86%	85%	
Número de casos (ponderado)	1000	280	180	180	180	180	152	332	311	205	

P.20.1. ¿Se ha enterado usted que el Congreso de la República ha aprobado que después de una revocatoria exitosa, ya no se convoque a Nuevas Elecciones Municipales?

174



P.21. Antes de esta encuesta, ¿había escuchado hablar sobre la Reforma Electoral?

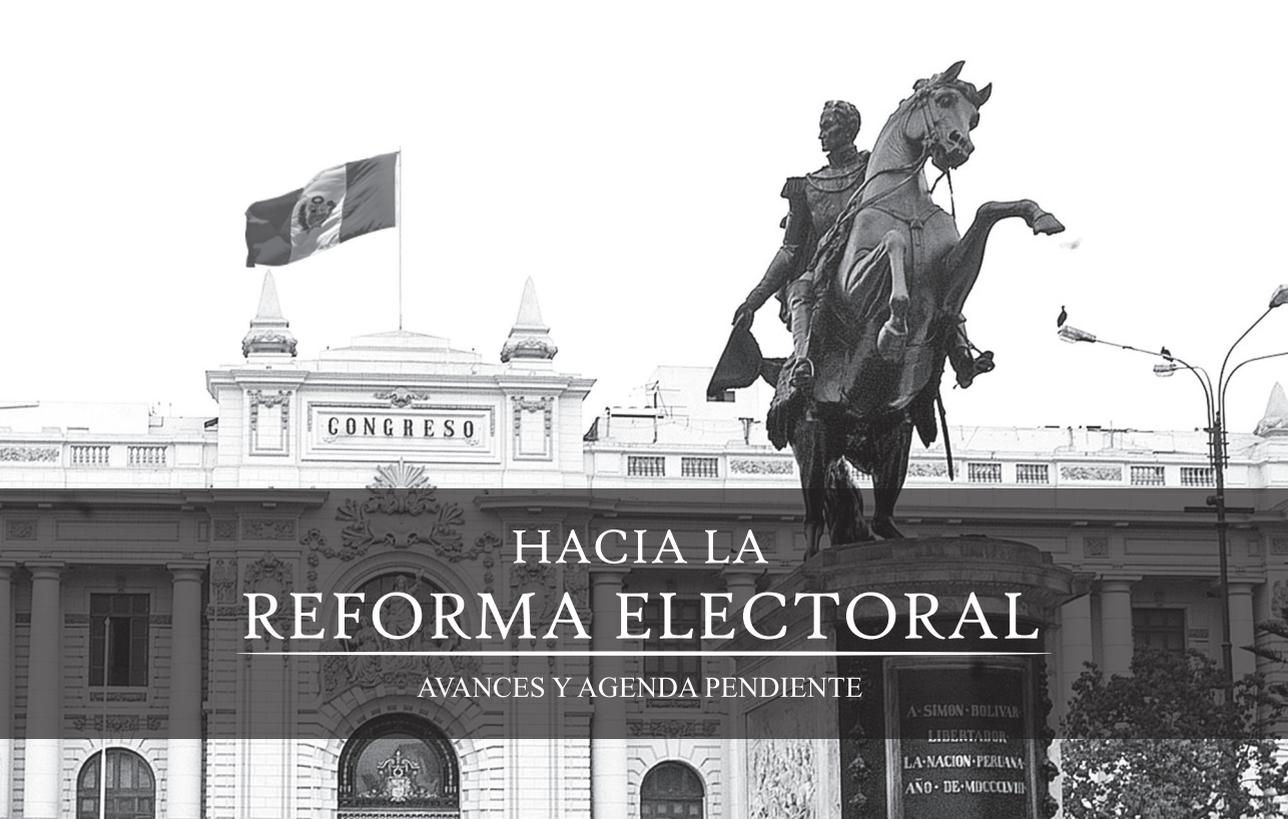


Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de

MERCEDES GROUP

Jirón Ica 431, Lima

Teléf: 719-2782



HACIA LA REFORMA ELECTORAL

AVANCES Y AGENDA PENDIENTE



ONPE

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Hacemos que tu voto cuente

Oficina Nacional de Procesos Electorales
Gerencia de Información y Educación Electoral
Jr. Washington 1894, Lima, Perú
Teléfono: 417 0630
www.onpe.gob.pe
informes@onpe.gob.pe



CAPTURE EL QR
Descarga Libre

HACIA LA REFORMA ELECTORAL

HABLAN LOS ACTORES



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Hacemos que tu voto cuente

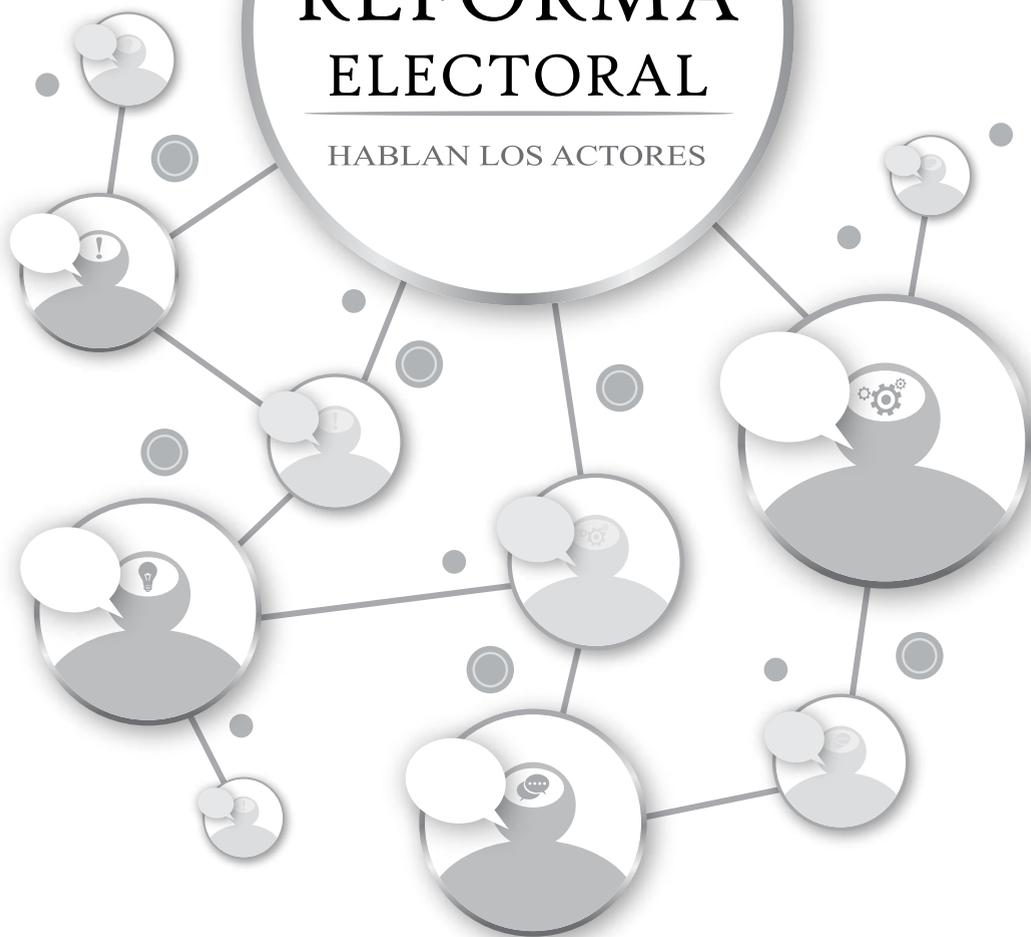
Oficina Nacional de Procesos Electorales
Gerencia de Información y Educación Electoral
Jr. Washington 1894, Lima, Perú
Teléfono: 417 0630
www.onpe.gob.pe
informes@onpe.gob.pe



CAPTURA EL QR
Descarga Libre

HACIA LA
**REFORMA
ELECTORAL**

HABLAN LOS ACTORES



Hacia la reforma electoral

-- Lima: ONPE, 2015.

334 P.--(Documento de trabajo; 38)

ISBN: 978-9972-695-67-4

REFORMA ELECTORAL / REFORMA POLÍTICA/ SISTEMA ELECTORAL / SISTEMA DE PARTIDOS/ REVOCATORIA DE MANDATO

Hacia la reforma electoral: hablan los actores

Serie: Documento de trabajo N.º 38

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima I

Teléfono: 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

Todos los derechos reservados

Jefe de la ONPE: *Dr. Mariano Augusto Cucho Espinoza*

Elaboración y edición: *Gerencia de Información y Educación Electoral*
Subgerencia de Información e Investigación Electoral

Diseño editorial: *Subgerencia de Información e Investigación Electoral*

Corrección de estilo: *Grafos y Maquinaciones*

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2015-15271

Primera edición

Lima, octubre de 2015

700 ejemplares

Impresión: MERCEDES GROUP S.A.C.

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN.....	9
INTRODUCCIÓN	11
<i>Primer Momento</i>	<i>13</i>
<i>Impulso inicial a la reforma electoral para su inclusión en la agenda legislativa del 2015 (enero a febrero del 2015)</i>	
<i>1.1. SISTEMA ELECTORAL.....</i>	<i>13</i>
1.1.1. JNE insta al Congreso a discutir y aprobar la reforma electoral.....	13
1.1.2. JNE lanza campaña “Todos por la Reforma Electoral”	14
1.1.3. Entrevista a Mariano Cucho y Jorge Rodríguez Vélez.....	18
1.1.4. Compromiso con la reforma electoral.....	24
<i>1.2. MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....</i>	<i>25</i>
1.2.1. Se acortan los plazos.....	25
1.2.2. Congreso y reforma electoral.....	27
<i>1.3. OBSERVACIÓN ELECTORAL.....</i>	<i>28</i>
1.3.1. Exigen que reforma electoral se debata y apruebe este año	28
1.3.2. Reforma electoral debe aprobarse antes de junio	30
<i>1.4. POLÍTICOS.....</i>	<i>31</i>
1.4.1. ¿Una reforma electoral?	31
1.4.2. Gana Perú respaldará reforma electoral en Congreso, dice Jara.....	32

1.5.	<i>ESPECIALISTAS</i>	33
1.5.1.	Entrevista al politólogo Carlos Meléndez.....	33
1.5.2.	Partidos políticos: nada cambia por Francisco Miró Quesada Rada.....	39
1.5.3.	Reforma no estaría en la agenda del Congreso, por Fernando Tuesta Soldevilla	41
1.6.	<i>LÍDERES DE OPINIÓN</i>	47
1.6.1.	Reforma electoral: pensando en el país y no en el interés..... del congresista, por Augusto Álvarez Rodrich	47
1.6.2.	El cruzado JNE cruzó chicotes, por Aldo Mariátegui.....	49

Segundo Momento 51

La reforma electoral durante la primera legislatura (marzo a julio del 2015)

2.1.	<i>SISTEMA ELECTORAL</i>	51
2.1.1.	Radiografía de los financistas, por Mariano Cucho Espinoza	51
2.1.2.	Mejorando el sistema político, por Francisco Távara Córdova.....	52
2.2.	<i>MEDIOS DE COMUNICACIÓN</i>	54
2.2.1.	Reforma que avanza.....	54
2.2.2.	Leyes positivas. Balance provisional de las normas de reforma electoral	55
2.3.	<i>OBSERVACIÓN ELECTORAL</i>	57
2.3.1.	Elecciones internas son obligatorias.....	57
2.3.2.	Percy Medina opina sobre avances en la reforma electoral	58
2.3.3.	Conozca más sobre el proyecto de alternancia de género.....	65
2.4.	<i>POLÍTICOS</i>	68
2.4.1.	Humala pide a partidos unir criterios sobre reforma electoral	68
2.4.2.	Comentarios de Mauricio Mulder y Josué Gutiérrez sobre la falta de consenso para eliminar el voto preferencial en el Congreso	69
2.4.3.	Congresistas Llatas y Velásquez Quesquén opinaron sobre necesidad de reforma en Ley de Partidos Políticos	74
2.4.4.	Entrevista al congresista Luis Llatas: “Congreso puede continuar con reforma electoral hasta setiembre”	79

2.4.5.	Avances en la Ley de Partidos Políticos - puntos de vista.....	80
2.4.6.	En la puerta del horno: entrevista al congresista Luis Iberico.....	81
2.5.	<i>ESPECIALISTAS</i>	82
2.5.1.	Entrevista a Enrique Bernaldes	82
2.5.2.	Creación de la ventanilla única de uso electoral.....	85
2.5.3.	No hay política sin dinero, por Fernando Tuesta Soldevilla	85
2.6.	<i>LÍDERES DE OPINIÓN</i>	87
2.6.1.	¿Por qué financiar a los aventureros?, por Enrique Castillo.....	87
2.6.2.	Dinero y elecciones, por Francisco Durand	88
2.6.3.	Un voto más informado, por Eduardo Luna Cervantes.....	89
2.6.4.	Falsas elecciones, por Patricia del Río.....	91

Tercer Momento 93

*La reforma electoral durante la segunda legislatura del año
(agosto a setiembre del 2015)*

3.1.	<i>SISTEMA ELECTORAL</i>	93
3.1.1.	Pronunciamiento del Jurado Nacional de Elecciones y la ONPE	93
	ante la opinión pública	
3.1.2.	Contra el reloj. Entrevista a Mariano Cucho Espinoza	95
3.1.3.	Por mejores candidatos, por Mariano Cucho Espinoza	98
3.1.4.	Temas urgentes, por Francisco Távara Córdova.....	99
3.1.5.	Entrevista a Mariano Cucho Espinoza.....	101
3.1.6.	Debate de la Ley de Partidos Políticos en el Congreso:	110
	¿avance o retroceso?, por Francisco Távara Córdova	
3.2.	<i>MEDIOS DE COMUNICACIÓN</i>	112
3.2.1.	Divorcio entre partidos y reforma	112
3.2.2.	Las elecciones en los partidos políticos.....	113
3.2.3.	El cambio para todos (menos para mí)	114
3.2.4.	Ojo a la reforma.....	116
3.3.	<i>OBSERVACIÓN ELECTORAL</i>	118
3.3.1.	Entrevista a Gerardo Távara, secretario general de la Asociación	118
	Civil Transparencia	

3.3.2.	Reformas políticas urgentes, por Martín Tanaka	123
3.3.3.	Entrevista a Percy Medina, Jefe de la Misión de IDEA..... Internacional en el Perú	125
3.4.	<i>POLÍTICOS</i>	127
3.4.1.	La reforma esperada, por Luis Iberico, presidente del Congreso..... de la República	127
3.4.2.	No al sueño del partido propio, por Carlos Bruce	129
3.4.3.	¿Elecciones corruptas?, por Agustín Haya de la Torre	131
3.4.4.	Congresista Fredy Otárola explicó por qué no se debatirá propuesta de organismos electorales sobre reforma	132
3.4.5.	Mulder le pide al JNE y la ONPE “No Inmiscuirse”	135
3.4.6.	Entrevista al excongresista aprista, Jorge del Castillo	136
3.4.7.	Rosa Mavila informó sobre la Comisión de Constitución	138
3.5.	<i>ESPECIALISTAS</i>	141
3.5.1.	Entrevista a Flavia Freidenberg: “No financiar a los partidos trae consecuencias nefastas”	141
3.5.2.	La reforma política, por Sinesio López.....	143
3.5.3.	Partidos en su laberinto y una propuesta, por Fernando Tuesta Soldevilla	145
3.6.	<i>LÍDERES DE OPINIÓN</i>	147
3.6.1.	Dinero, política y campañas por Salomón Lerner Febres	147
3.6.2.	Encargar la reforma política, por Jaime de Althaus.....	148
3.6.3.	La Reforma Electoral: otra repartija congresal, por Claudia Cisneros.....	149
	FUENTES	153

PRESENTACIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), autoridad máxima en la organización y ejecución de procesos electorales, de referéndum y otras consultas populares, entrega al público interesado el *Documento de Trabajo N.º 38, Hacia la reforma electoral*, el cual se divide en dos componentes: «Avances y agenda pendiente» y «Hablan los actores».

Ambos textos pueden leerse de manera independiente, pero en conjunto permiten construir una imagen integral del proceso seguido por la propuesta de reforma electoral impulsada por los organismos del sistema electoral peruano durante el 2015. Una iniciativa de cambio que busca contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad de los partidos políticos y de nuestra democracia, y que a la fecha de cierre del presente documento, todavía se encuentra en discusión en el Congreso de la República.

El primer componente del documento, titulado «Avances y agenda pendiente», presenta un balance de lo logrado y de lo irresuelto en torno a la reforma electoral propuesta por los organismos electorales del Perú. En cuanto a los avances, se destacan las modificaciones conseguidas a la Ley N.º 26300 —Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (LDPCC)—. Respecto a los pendientes, se aborda la propuesta de la Nueva Ley de Partidos Políticos (LPP), cuyos componentes se discuten en el Congreso de la República y constituyen el núcleo de la propuesta de reforma, que contiene cambios sustanciales para el funcionamiento de la democracia interna y el financiamiento de los partidos políticos. El documento

ofrece también una reflexión sobre los obstáculos a los que se ha enfrentado la reforma electoral y qué hacer para enfrentarlos.

El segundo componente, titulado «Hablan los actores», ofrece una compilación de las opiniones y perspectivas de varios sectores, incluyendo a representantes de sistema electoral, políticos, medios, académicos, entre otros, respecto de la reforma electoral en curso. Esta compilación, ordenada cronológicamente según los momentos claves en la discusión de la reforma durante el 2015, permite conocer el proceso de la iniciativa de reforma desde las diversas miradas de los propios actores, tanto de quienes han promovido o mostrado una posición favorable a la iniciativa como también a los que se han mostrado críticos o abiertamente en contra.

De esta forma, la ONPE presenta una mirada integral al proceso de reforma electoral, que contribuirá a una mejor comprensión de los avances y retos en torno a esta trascendente iniciativa impulsada el presente año. Un cambio que, de concretarse adecuadamente, fortalecerá no solo al sistema electoral y el sistema de partidos, sino a la democracia peruana en su conjunto.

Dr. Mariano Augusto Cucho Espinoza
Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

INTRODUCCIÓN

Hacia la reforma electoral: «Hablan los actores» presenta las voces de diversos actores inmersos en el proceso de la Reforma Electoral 2015 impulsada por los organismos del Sistema Electoral Peruano. Estas voces se han recopilado de información de prensa —editoriales, entrevistas televisadas, radiales y escritas—, en un rango temporal que va desde la inclusión de las propuestas de reforma en la agenda legislativa a inicios del 2015, hasta inicios de la segunda legislatura del mismo año, en la que se ha agendado la discusión de los puntos neurálgicos del paquete de reforma, concernientes a la Ley de Partidos Políticos.

Se ha tenido especial cuidado de reproducir tan solo aquellos fragmentos de las entrevistas que tratan específicamente sobre la reforma electoral. En ese sentido, se ha decidido no incluir aquellas partes con expresiones tendenciosas, acusaciones o alusiones a otros asuntos que se desvíen del tema específico de la reforma. Salvo este necesario criterio de edición, las entrevistas se transcriben literalmente, sin añadidas ni interpretaciones de ningún tipo.

Para ordenar esta información, se han considerado dos criterios: cronológico y por tipo de actor. El primer criterio ha llevado a distinguir tres momentos en el proceso de discusión y aprobación de la reforma electoral 2015: a) la promoción de la reforma electoral para su inclusión en la agenda legislativa del 2015 (primer momento que va desde enero a febrero del 2015), b) la reforma electoral durante la primera legislatura (segundo momento, desde marzo hasta julio del 2015) y c) la reforma electoral durante la segunda legislatura (tercer momento, que va desde

agosto a diciembre del 2015, pero de la cual solo se cubre en esta publicación hasta setiembre).

El segundo criterio es el tipo de actor, se han distinguido seis tipos: a) organismos del sistema electoral, b) medios de comunicación, c) organismos de observación electoral, d) políticos, e) especialistas en reforma electoral / académicos y f) líderes de opinión. La voz oficial de los medios de comunicación se ha recopilado de las editoriales de prensa, mientras que las de los demás actores provienen principalmente de entrevistas.

De esta forma, la ONPE busca reflejar el avance y los obstáculos de la reforma electoral 2015 en las voces de los distintos actores que tuvieron algo que decir sobre este proceso. Sus posiciones favorables, discordantes o neutrales ayudan a explicar el por qué la reforma electoral avanzó de la manera en que lo hizo durante el presente año; complementando el análisis realizado en el componente «Avances y agenda pendiente» del presente documento de trabajo.

PRIMER MOMENTO

IMPULSO INICIAL A LA REFORMA ELECTORAL PARA SU INCLUSIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA DEL 2015 (ENERO A FEBRERO DEL 2015)

1.1. SISTEMA ELECTORAL

1.1.1. JNE insta al Congreso a discutir y aprobar la reforma electoral

Fecha: 22/01/2015

Medio: RPP

Entrevistado: Francisco Távara Córdova, presidente del JNE.

Contenido: Francisco Távara Córdova instó una vez más al Congreso de la República someter a discusión y la pronta aprobación de la reforma electoral. Recordó que desde diciembre del año 2013 están en el Parlamento Nacional dos proyectos referidos a la nueva Ley de Partidos Políticos y otro sobre la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Raúl Vargas (RV): Estas propuestas ya tienen tres años, dos años, año y medio esperando en el Congreso, pero de quienes depende es de los congresistas. ¿Qué tipo de seguimiento se le puede hacer desde el Jurado Nacional de Elecciones, desde otras instituciones para que finalmente el Parlamento proceda a su discusión al menos?

Francisco Távara (FT): Así es. La única forma es una campaña de la prensa. Los medios de comunicación van a ser un factor determinante para que se debata y se aprueben estas medidas.

Recuerden que las únicas medidas que han aprobado en este Congreso son la reducción de la 'Ley seca' de 48 a 24 horas, y la primera legislatura la eliminación de la reelección a gobiernos regionales y municipales. No hay más. Yo creo que con las medidas que estamos planteando vamos a ir revirtiendo poco a poco la desconfianza que tiene la ciudadanía en la clase política.

Por ejemplo, evitando estos escándalos que se generaron cuando participaban más de dos mil candidatos con antecedentes penales. Esto fue un escándalo porque recién lo visibilizamos, ya venía presentándose en anteriores procesos electorales, lo que pasa es que no se conocía y esto hay que verlo como un avance. Ahora es un reto para la democracia peruana corregir que esto no suceda. ¿Cómo se evita esto?, cambiando la norma simplemente, prohibiendo que gente con antecedentes penales, por delitos dolosos o sea cual fuere el delito, puedan postular; como sucede por ejemplo en el Poder Judicial, nadie puede ser juez ni fiscal si tiene antecedentes penales.

(...) Todo el que aspira a manejar fondos públicos debe declarar cuál es su patrimonio y decir de qué vive, es un filtro también para aquellos recursos provenientes del narcotráfico.

1.1.2. JNE lanza campaña "Todos por la Reforma Electoral"

14

Fecha: 15/02/2015

Medio: RPP

Entrevistado: Dr. Fernando Rodríguez Patrón, director nacional del Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del JNE.

Entrevista. Rodríguez manifestó que el JNE, a través de su presidente Francisco Távara y junto con la ONPE y el RENIEC, han dispuesto la iniciación de la campaña "Todos por la Reforma Electoral", la cual tiene como objetivo mejorar el sistema de partidos políticos. El invitado explica aquí las propuestas lanzadas por el JNE.

Fernando Rodríguez (FR): (...) El Jurado Nacional de Elecciones, a través de su presidente Dr. Francisco Távara Córdova, de la mano con el sistema electoral, ONPE y RENIEC, han dispuesto la iniciación de la campaña "Todos por la Reforma Electoral". Es una campaña bastante ambiciosa, que tiene objetivos bien marcados: mejorar nuestro sistema de partidos políticos, mejorar nuestro sistema de representación, mejorar o establecer filtros para un mejor control de candidaturas, etc.; que puede ser abordada desde varios ángulos.

Por ejemplo, esta campaña establece modificaciones, entre otras, a la Ley de Partidos Políticos. Establece modificaciones a las Normas de Derechos de Participación y Control Ciudadano, ha propuesto el nuevo Código Electoral, tanto procedimental como sustantivo, entre otras cosas.

E: (...) De las cosas que usted propone aparentemente la que tiene más impacto, la que es más perceptible para el elector, es la anulación del voto preferencial. Ustedes consideran que el voto preferencial no es dar más derechos al ciudadano sino al revés, generar desorden en los partidos políticos, y facilitar que el que tiene más plata gane en su respectiva circunscripción. Ahora bien, ¿usted siente que hay un apoyo a esta medida?, porque muchos dicen que sí, pero luego en el Congreso votan en contra y esto viene ya de bastante tiempo.

FR: Su pregunta tiene dos aristas, dos vértices. Voy a referirme primero a la segunda parte, si es que hay o no hay apoyo de parte de la clase política actual. Cuando nosotros comentamos el tema de la reforma con bloques parlamentarios, todos lo apoyan. Cuando socializamos y ponemos en medios el tema, los medios, lo apoyan, estamos de acuerdo que son medidas saludables. Cuando hablamos con embajadas están de acuerdo, pero cuando hay que pasar de la obra a la acción, allí el tema se empantana.

E: Pero es que ustedes están haciendo una cosa de elite, un cenáculo. Porque cuando ustedes dicen, “Cuando consultamos con las embajadas, cuando consultamos con los medios”, pero con el debido respeto la democracia somos todos, entonces ahí está el problema.

15

FR: Yo no lo veo así porque de repente mi respuesta no fue lo suficientemente amplia. Es que cuando la propuesta se socializa, cuando se traslada a la ciudadanía, si lo queremos en esos términos, es muy bien recibida. El problema radica cuando esta pasa a la acción, cuando pasa a quienes tienen que aprobar la reforma. El Jurado simplemente es el instrumento, el canal, el medio a través del cual las iniciativas legislativas, las mejoras al sistema, el fortalecimiento del sistema, pasan a quienes por ley les corresponde su aprobación.

E: ¿A quién favorece la eliminación del voto preferencial? (...) Refúteme lo siguiente por favor: «¿Favorece a los dueños de los partidos políticos, que van a hacer listas cerradas oleadas y sacramentadas y le van a decir al pueblo “esta es la carta que tienes para almorzar y usted no tiene ninguna posibilidad de cambiarla”?»

FR: Esa es la quintaesencia del debate entre el voto preferencial, si va o no va; pero si me permiten va la explicación. ¿Cómo es el sistema actual?, ¿cómo es ahora?, no es muy distinto a como lo dice usted. Usted dice que bajo un sistema de lista cerrada y bloqueada, el partido dice “estos son los candidatos y ninguno más, usted tiene que

escoger en este orden”. Pero el sistema no es muy distinto con las reglas que están ahora, es bastante parecido, porque el sistema de democracia interna partidario está absolutamente debilitado. Los organismos electorales prácticamente no tenemos participación alguna en los procesos de democracia interna.

E: Pero el voto preferencial permite pues que el elector modifique la jerarquía establecida por los partidos, para bien o para mal.

FR: Sí, pero cuál es el punto: ¿a quién le consta que estos procesos de democracia interna que llevan a cabo los partidos, muchas veces a puertas cerradas, obedezcan a la intención de los militantes de ese partido?, ¿por qué lo digo?, porque la Ley de Partidos establece que los partidos pueden, y reitero, subrayo entre comillas la palabra “pueden”, solicitar apoyo a la Oficina Nacional de Procesos Electorales para que los apoyen; pero este apoyo prácticamente no se pide jamás. Muy pocos partidos en muy pocas oportunidades piden a la ONPE el apoyo para sus procesos de democracia interna, y cuando esto se da, el apoyo se reduce simplemente a un apoyo logístico, a prestar local de votación, actas, sellos, papeles, ese tipo de cosas.

Lo que se requiere, y eso está en la propuesta que lanza el Jurado Nacional de Elecciones a través de esta campaña, es fortalecer la democracia interna pero con varios temas. En primer lugar, un militante un voto. Estos congresos en los cuales los notables partidarios van a una reunión en X lugar y entre comillas representan a sus bases, eso ya debe eliminarse. Cada militante un voto, votaciones en calendario fijo a nivel nacional de todos los partidos. Uno. Segundo, el padrón partidario, es decir, quién puede votar y quién no puede votar en cada partido, tiene que ser administrado y bien llevado y en este caso a quién le competiría es al RENIEC.

E: (..) Nos queda un tema que es el impedimento para ser candidato de aquellas personas que tengan alguna sentencia. ¿Es así doctor?

FR: Efectivamente. Actualmente para ser candidato se requiere no tener sentencia condenatoria vigente o firme. ¿Qué ocurre con aquellas personas que ya purgaron su condena?, estoy acá con especialistas en la mesa, la persona queda rehabilitada y puede volver a postular. De hecho hemos hecho un análisis de todas las candidaturas y en las elecciones pasadas de octubre tuvimos más de dos mil personas, candidatos, que previamente han estado condenados.

E: ¿Condenados en segunda instancia de manera firme e inalterable?, ¿proxenetas, narcotraficantes, terroristas...?

FR: Todo un abanico, de la “A” a la “Z”. La propuesta pasa por establecer mejores filtros, y estábamos conversando en comerciales, establecíamos que en la Ley del

magisterio y en la carrera judicial existen impedimentos legales, de modo tal que aquel juez o magistrado que fue destituido ya no puede regresar a la carrera judicial. Eso lo establece nuestro sistema legal, jurídico, positivo vigente. Sucede algo parecido en la Ley del magisterio. Aquella persona que ejerce la docencia en el sector público y es sacado de la carrera magisterial por un caso similar al que comentábamos para la carrera judicial, ya no puede regresar al magisterio. Sin embargo, eso no ocurre con los funcionarios públicos de mayor jerarquía en nuestro sistema.

E: Por una razón, tengo yo derecho a votar por quién quiera, ¿o no?, ¿o yo solamente tengo derecho a votar por un menú que me da sabiamente una minoría o elite ilustrada, moralista y todo lo demás?, ¿por qué no puedo votar por el diablo, doctor?, ¿no tengo derecho a votar por Barrabás?, ¿no es eso la democracia?, le pregunto.

FR: Una pregunta bastante, bastante difícil. Si usted me pregunta si puede votar o no puede votar, usted puede votar en la medida que el sistema sí lo establece como candidato. Lo que buscamos, y detrás de esto subyacen muy buenas intenciones, no es ponernos inquisitorialmente en el siglo XIV o XV, es establecer mejores filtros, mejores candidatos.

E: ¿Pero usted cree que por ley se puede establecer la bondad?, ¿qué es un buen candidato?, ¿un doctor, un magíster?, ¿no es un buen candidato un jardinero, por ejemplo?

FR: No necesariamente el título académico le da a uno una cualidad especial y ejemplos tenemos varios. O sea, en ese sentido, si quisiéramos poner una cuota, por ejemplo, sectorial de profesionales, sí estaríamos siendo antidemocráticos. (...) la propuesta está establecida para mejorar los filtros de representación. Nadie discute que es un tema absolutamente polémico, lo que no queremos es polarizar. Aquí somos absolutamente conscientes de que estas propuestas que está lanzando el Jurado, definitivamente no pueden caer en gusto de todos, eso es correcto. Pero queremos sensibilizar a la población, por lo menos poner en los medios que estamos en un año muy bueno, un año preelectoral para hablar de los cambios electorales. Este año 2015 es un año postelectoral, hemos tenido el año pasado Elecciones Regionales y Municipales, este no es un año electoral, no hay elecciones de alto impacto y cualquier mecanismo, cualquier cambio que podamos introducir ahora...

E: ¿Podría entrar en vigencia para las próximas elecciones generales del 2016?

FR: Podría. Siempre y cuando haya una modificación de una ley orgánica. Pero por ejemplo, si hablamos de modificaciones a nivel de Ley de Partidos Políticos, que no es una ley orgánica...

E: ¿Pero el tema judicial de inhabilitación requiere sí?

FR: Ese tema por ejemplo podría, pero no todas las aristas, no todos los vértices sobre los cuales subyace nuestra propuesta pasan por una modificación de alguna ley orgánica, llámese Ley Orgánica de Elecciones, Ley de Elecciones Regionales y Municipales; algunas son modificaciones a la Ley de Partidos Políticos. Por ejemplo, pongo como tema de discusión las alianzas electorales. La alianza electoral de un tiempo a esta parte se ha convertido en un cajón o un vehículo que permite a algunos partidos —y esto de partidos entre comillas— conservar su inscripción. Partidos que no participan con nombre propio en una elección. Partidos que además no colocan candidatos en las elecciones. Son el furgón de cola. Se juntan con un partido que tiene mayor arrastre político, mayor arrastre electoral y conservan la inscripción. (...) nos estamos refiriendo a las Elecciones Generales que es donde se mide el filtro para conservar la inscripción de un partido político. ¿Correcto?, ¿qué ocurre?, la alianza electoral establece que dos, tres o más partidos políticos pueden ir juntos con lista única a un proceso electoral, y si esta alianza supera el 5% conservan la inscripción de todos los integrantes de la alianza.

E: Un último tema yo creo, por la hora: ¿el voto debe seguir siendo obligatorio?, ¿se pronuncian ustedes ya en ese debate?, ¿o no?

18

FR: Ese es otro debate. En este momento de la propuesta no ha sido parte del debate.

E: No es parte del paquete de la reforma. Bueno, seguiremos conversando, doctor, muchas gracias.

1.1.3. Entrevista a Mariano Cucho y Jorge Rodríguez Vélez

Fecha: 25/02/2015

Medio: RPP

Entrevistados: Mariano Cucho (ONPE) y Jorge Rodríguez Vélez (JNE).

Contenido: El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) lanza la campaña "Todos por la reforma electoral". Mariano Cucho, jefe de la ONPE, comentó sobre el planteamiento de una reforma del sistema electoral donde señaló, que con miras al 2016, urge una democracia interna teniendo en cuenta la administración del financiamiento de los partidos. A su turno, el miembro titular del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Jorge Rodríguez Vélez, se refirió a las normas a instaurar en la reforma y los aspectos prioritarios como el fortalecimiento de los partidos políticos, listas paritarias, eliminación del voto preferencial, entre otros.

Raúl Vargas (RV): (...) El Jurado ha comenzado esta campaña de sensibilización "Todos por la reforma electoral" y mañana realizan en el Hotel Sheraton un importante seminario. Conversemos primero con el doctor Mariano Cucho, ¿cómo van las cosas? En general, todos estamos ilusionados en que se cree una sensibilidad y una preocupación ciudadana por la necesidad imperiosa de que veamos más clara toda la normativa electoral, y de hecho esto va a pasar por el filtro del Congreso, lo que quiere decir que allí van a mediar intereses políticos muy específicos de las diversas agrupaciones. No estamos hablando de un ejercicio académico, sino más bien de hacer que las fuerzas políticas conjuguen. Y no es fácil.

Mariano Cucho (MC): Perfecto, muy buenos días, Raúl. Muy buenos días, Fernando [Carvallo]. Considero que este es un momento sumamente extraordinario, una posición efectiva en el Congreso. El sistema electoral presentó las modificaciones de la reforma electoral, una en mayo del 2013 y la siguiente en diciembre del 2013. O sea, han pasado varios meses. Y por eso decía, creo que el Congreso ha tomado nota y los políticos también han tomado nota de la importancia de la reforma electoral.

La primera, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, cuando se llevó en Lima la revocatoria se encontraron grandes deficiencias, entonces propios y extraños nos rasgamos las vestiduras y en ese momento dijimos que había que reformar. Por ejemplo, el caso del porcentaje para las revocatorias de Lima. Normalmente, la revocatoria a nivel de país es 25% de los electores por cada distrito, o por cada provincia. En el caso de Lima constituye cuatrocientas mil firmas, lo que significa 6%. Eso es uno. Segundo: la hoja de presentación, de solicitud para pedir la revocatoria. Simplemente digo «quiero revocar porque no cumple sus funciones». Una cosa sumamente sencilla, y se inicia la revocatoria.

Ahí, en la revocatoria, también, aspectos como el tema de financiamiento. No hay en la norma, no se establece el control financiero, nadie rinde cuentas. Ni los revocados ni los revocadores. Y como podemos ver el año 2013 en Lima, hubo mucha publicidad. Eso no fue rendido.

RV: Bueno, pero la revocatoria es un *ex post facto*. Hablemos primero de los que van a ser elegidos, de los que pretenden ser elegidos.

MC: Quería llegar a eso. Democracia interna don Raúl. Creemos nosotros que la democracia interna en los partidos políticos juega un rol de carácter, digamos, urgente. Yo diría, muy urgente. Si hacemos democracia interna en los partidos políticos podemos trasladar la democracia hacia la administración en general. ¿Quiénes están en los escaños del Congreso?, los representantes de los partidos políticos. ¿Quién es el presidente de la República?, el representante de una agrupación política,

por lo tanto, urge, con caras a las elecciones del 2016, una democracia interna, un voto, un militante. Y ahí va la participación de la mujer, va la cuota de la mujer, va la cuota de los jóvenes, va la cuota de nuestros amigos de los lugares más alejados, como las comunidades indígenas.

Otro aspecto fundamental es el financiamiento, la administración del financiamiento tanto público y no público. En el financiamiento público directo, por ejemplo, si bien es cierto la ley de hoy establece claramente que, en la disposición transitoria, que podrá financiarse; sin embargo han pasado ya dos periodos y no se ha encontrado financiamiento. ¿Y eso qué genera?, genera que los partidos políticos constituyan pues un armazón, ¿no?, cuando nosotros vamos a buscar para hacer auditoría, vamos a buscar a los contadores, no están los contadores. Algo más crítico: vamos a hacer la auditoría, vamos a tocarle la puerta del partido, el local está cerrado. Entonces, cosas como ello facilitarían que se organicen mejor, que sean competitivos y por ello el financiamiento público es, digamos, trascendental. Que se apruebe.

20 En cuanto se refiere a las finanzas privadas de los partidos políticos, a efectos que no ingresen recursos inadecuados, está planteando la reforma electoral que se suba la valla. Hoy la valla dice hasta sesenta UIT de la participación financiera, ya sea de una persona natural o una persona jurídica. Para que sea transparente, para conocer de dónde vienen los recursos, la valla que suba, que no sea 60, sino 200 unidades impositivas, hasta doscientas unidades impositivas tributarias. Quiere decir que podemos transparentar la información financiera. Ya hemos visto, nosotros, ustedes pueden ver en la página web, cómo fue el manejo financiero de las Elecciones 2011.

(...)

Fernando Carvallo (FC): Lo que nos ha dicho usted sobre eso es que como no hay sanciones, definidas por un marco normativo claro, no se puede penalizar a quienes no han bancarizado por ejemplo los ingresos que han recibido los partidos.

MC: A eso quería llegar. A eso quería llegar. El ejemplo, el análisis, el diagnóstico realizado al pasado, nos genera establecer una nueva prospectiva, de cómo se debe regular el manejo financiero de las organizaciones políticas.

RV: Sí, bueno, tenemos efectivamente ya un panorama de qué es lo que ustedes han presentado, lamentablemente el tiempo nos va ganando [...] vamos a conversar ahora con el doctor Jorge Rodríguez Vélez, que estábamos justamente tratando de precisar un poco cuáles son las normas que preferentemente van a ser abordadas, o que tiene una mayor significación. No vamos a decir que estamos resignados a que sean pocas las que se aprueben, sino al contrario, que se

pueda tejer una legislación lo más amplia posible, partiendo de que, en efecto, haya también un compromiso de los partidos políticos al respecto.

Jorge Rodríguez (JR): Claro, buenos días, buenos días con todos. Definitivamente el impulso que está haciendo el sistema electoral y el JNE en cuanto a la reforma electoral tiene que ver precisamente con ello: reforma electoral y no reforma político-electoral, porque no alcanzaría, tendría que modificarse la Constitución, diseñar una orientación distinta a ciertas instituciones, aquí se habla de una reforma electoral. Y antes de la pausa conversábamos la propiedad, dentro de la prioridad, o sea, es prioridad ya la reforma electoral y dentro de esa prioridad, ¿cuáles serían los aspectos prioritarios o fundamentales?, por ejemplo, fortalecimiento de los partidos, ¿no es cierto?, y el fortalecimiento de los partidos viene con elementos como democracia interna...

RV: Ya lo hemos visto, lo ha señalado el doctor Mariano Cucho...

(...)

JR: El tema de la eliminación del voto preferencial, ¿no es cierto?, hay que decirlo que en la oportunidad en que se incorporó el voto preferencial a la legislación electoral no había Ley de Partidos Políticos. Fue, recuerdo perfectamente, fue don Javier Alva Orlandini el propulsor de esta iniciativa, y en su momento cumplió los objetivos. Pero hoy en día con la ley de partidos políticos, precisándose, requiriéndose el fortalecimiento de ellos y de la democracia interna, yo creo que el voto preferencial tiene que ser necesariamente eliminado.

21

RV: Que ahí, efectivamente, tanto el ciudadano como los dirigentes consagrados y consagratorios de los propios partidos van a preocuparse.

JR: Sin duda, pero si hablamos de democracia interna con intervención del sistema electoral; es decir, el RENIEC prepara el padrón, la ONPE realiza digamos las elecciones y el Jurado fiscaliza y resuelve las controversias, ¿no?

RV: Y los partidarios y la opinión pública están, digamos, convencidos de que en efecto se han realizado elecciones internas plenamente democráticas.

JR: Además, don Raúl, es una forma también de un financiamiento indirecto, porque va a ayudar con la intervención de los organismos del sistema electoral, a que estas elecciones internas realmente reflejen en los resultados, ¿no?, que han sido los que van a candidatear, elegidos definitivamente no solo conforme a ley, sino que son el resultado de la expresión popular dentro de las agrupaciones políticas.

Jorge Ballón (JB): sobre todo que se elimine esta figura de los caudillos dentro de los partidos políticos, ¿no?, las únicas figuras que siempre postulan, que se

rodean precisamente de otras figuras que igual van al Congreso y esto no tiene nunca por acabar, ¿no?; y que genera digamos inestabilidad al interior de los partidos políticos, pero también desazón por parte de los militantes.

JR: Eso es lo que se quiere, porque hoy en día con el voto preferencial, ustedes habrán podido advertir, todos lo podemos advertir, lo hemos advertido, que en las campañas ¿no es así?, el candidato hace campaña para él y a veces inclusive ofrece este... o promete situaciones completamente distintas de lo que dice su plan de gobierno, cuando existe plan de gobierno, entonces eso no contribuye definitivamente hoy en día.

RV: Lo que tenemos es una debilidad muy grande de los partidos políticos, entonces esto puede contribuir a garantizar que haya un mayor criterio de selección y permanencia de aquellos candidatos que acreditan pues ser, en fin, consistentes y que forman parte de las ideologías. Además, hablamos de partidos pues que la verdad que ya sus líneas ideológicas son tan tenues que es difícil de saber qué cosa quieren, además que no solamente tenues, sino que tienen también temporalidades, yo me presento con un signo de izquierda radical, tomo el poder y me convierto en centrista y al mes y medio me torno de derecha extrema; así que no nos engañemos. No van a poder pasar... lo del voto preferencial, no va a corregir del todo, es decir, hay otros problemas de los partidos, ¿no es cierto?

22

JR: No, claro, el tema del fortalecimiento de los partidos es un tema muy amplio, son varios elementos que hay que tomar en cuenta para reformar.

(...Adelanto al cierre del programa)

MC: Bien, yo quería manifestar sobre esto. La prensa juega un papel estratégico. Porque la prensa hace que llegue a lo más profundo del país. Juega un papel importante. Consideramos nosotros que si se conoce a los candidatos, y que tienen problemas de carácter pues doloso, la prensa que publique diariamente hablando de quienes son los candidatos. Creo que la participación del ciudadano sería de mayor conocimiento. Creo que eso es lo fundamental. También, que los candidatos y los partidos políticos sean honestos en presentar la hoja de vida, y que presenten la rendición de cuentas, su rendición de cuentas. También ahí es importante ver de qué viven. Y por lo tanto ahí viene la presentación, la declaración de sus bienes patrimoniales. Otros aspectos: por ejemplo, la ventanilla única. La ventanilla única es para que se pueda verificar, digamos, quienes son los aportantes y quiénes son los candidatos y cómo aportan; y ahí viene también el control de las finanzas partidarias que es, aspectos fundamentales ¿no?, como dijo el representante del JNE, si hay una democracia interna se va a ver disminuido, el tema del voto preferencial, que va a concitar el tema. Eso también a la población le interesa por lo que usted decía:

¿Cómo conocemos por quién votamos?, ya podemos tener un primer indicio del partido político que es un partido político competitivo.

RV: A ver. El seminario es muy importante dentro de este conjunto de acciones persuasivas y de explicación de la normativa. ¿Qué importancia tiene, doctor Jorge Rodríguez Vélez? ¿Usted ha participado?

JR: Claro la importancia de este seminario, este encuentro propiamente, este compromiso con la reforma electoral, obedece a que el Jurado y propiamente todo el sistema electoral, la ciudadanía y la prensa, vienen impulsando esta campaña de sensibilización por esta reforma electoral; porque hay preocupación no solo de la prensa, sino de la ciudadanía, en lo que respecta por ejemplo, hablando de prioridades dentro de una agenda mínima de aprobación de la reforma electoral, el tema de si pueden o no ser candidatos aquellas personas que han sido condenadas por delito doloso. Bueno, ahí la opinión se divide por cualquier delito doloso o, en algunos casos, por determinados delitos dolosos graves. Y otro tema también recurrente que debe merecer, digamos, el pronunciamiento pronto del Congreso es para aquellas personas que están siendo procesadas por delitos graves, por ejemplo, ¿pueden o no pueden postular?, son dos temas creo, sin dejar de ser los otros prioritarios, que han de merecer pues una atención pronta, rápida ¿no?

RV: Bueno, ahí van a participar varias personalidades empezando por el doctor Francisco Távara, también va a estar presente el presidente del sistema de Naciones Unidas, Eduardo Vega, Percy Medina de IDEA Internacional, Fernando Tuesta que es uno de los académicos, Pablo Zúñiga jefe de misión de estados OEA, Kela León del Consejo de la Prensa Peruana, y Mariano Cucho, Jefe de ONPE.

JR: Claro, la invitación es abierta para todos los medios de prensa, para todos los líderes políticos y para otras instituciones ¿no es así?, que vienen colaborando constante y permanentemente en este compromiso con la reforma electoral. Para todos ellos la invitación.

RV: Muy bien, muchas gracias, nosotros también tendremos ahí un delegado de alta estima, Humberto Aguirre, justamente va a estar ahí en este encuentro comprometido con la reforma electoral. Inspiración por favor y claridad. Aquí de lo que se trata básicamente es de poder conseguir que el ciudadano se convenza que él tiene que participar si quiere que las cosas cambien. Si está hartado de la política hágala usted posible y pasable, ese es el tema. Eso nos corresponde a todos.

JR: Por lo menos se advierte muy buena voluntad y buen propósito de las instituciones y de la ciudadanía en general. Creo que esto va a llegar a buen término.

Kela León (KL): Y estamos contra el tiempo porque la legislatura no permitirá que haya...

RV: Marzo comienza el fin de semana, es la última oportunidad, esta legislatura.

KL: Es la última.

RV: Muy bien, muchísimas gracias.

1.1.4. Compromiso con la reforma electoral.

Fecha: 26/02/2015

Contenido: documento titulado “Compromiso con la Reforma Electoral”, firmado al término del encuentro del mismo nombre por el JNE, la ONPE, el RENIEC, la Asociación Civil Transparencia, la OEA, IDEA Internacional, la Defensoría del Pueblo y el PNUD, los cuales participaron en el evento.

COMPROMISO CON LA REFORMA ELECTORAL

24

Convencidos de que el fortalecimiento de la democracia requiere aunar los esfuerzos de todas las instituciones públicas y de la sociedad civil, organizaciones políticas y ciudadanos, a fin de incrementar los niveles de confianza en la población en su representación política.

Considerando, que para ello es impostergable que las normas que regulan los procesos electorales en el Perú se modifiquen para favorecer mayores niveles de transparencia, probidad y responsabilidad de los Partidos Políticos, sus líderes y candidatos.

Atendiendo, el contexto en el que se llevarán a cabo las próximas elecciones nacionales y las subsecuentes, en un país en el que en los últimos años se han hecho públicas muchas denuncias contra candidatos y funcionarios públicos en ejercicio, por delitos dolosos graves, cuyo conocimiento ha sido posible gracias, en gran medida, a la importante labor que cumple la prensa.

Convencidos, de que el Congreso de la República, titular de la función legislativa, pondrá en debate y aprobará la reforma electoral en la próxima legislatura, y que, para contribuir a dicha labor, es necesario sumar esfuerzos entre las instituciones, las organizaciones y la población.

Expresando nuestro manifiesto respeto a este Poder del Estado y con la finalidad de que sea implementada a partir de las Elecciones General del 2016.

Manifestamos nuestro respaldo a una reforma electoral que incluya normas para impedir que postulen quienes hayan sido condenados por ciertos delitos dolosos; la obligación de declarar en la hoja de vida las sentencias y procesos judiciales en curso e ingresos, bienes y rentas; la instalación de una ventanilla única que ofrezca información sobre precandidatos y financistas de campañas electorales; participación igualitaria y alternada de hombres y mujeres en las listas electorales, Partidos con elecciones internas supervisadas, lo que hará posible el debate respecto a la eliminación del voto preferencial; la pérdida de la curul por representantes desaforados; financiamiento público para evitar dinero de procedencia ilícita con rendición de cuentas y sanciones efectivas; así como mejorar las normas sobre revocatoria y los plazos de cierre del padrón electoral para erradicar el voto golondrino.

Considerando, que el momento actual constituye una excelente oportunidad para aprobar la reforma, invitamos a cada uno de los congresistas, partidos, bancadas y comisiones, a sumarse a este compromiso por un mejor sistema de representación democrática para el Perú.

En esa seguridad, hacemos votos, porque quienes tienen el alto honor y la gran responsabilidad de aprobar las normas, no dejen pasar esta ocasión de devolver a los ciudadanos la confianza en su sistema político. Y el mejor momento de hacerlo es ahora.

Lima, febrero de 2015

25

1.2. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1.2.1. *Se acortan los plazos*

Fecha: 27/01/2015

Medio: *La República*

Contenido: *en este editorial de La República se llama la atención sobre la necesidad de aprobar la propuesta de reforma electoral de los organismos del sistema electoral, destacando que cada vez se acortan los plazos para lograrlo.*

Última oportunidad para la reforma electoral

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) iniciará el 26 de febrero una campaña de sensibilización para lograr la aprobación de la reforma electoral por el Congreso de la República. En vista de los plazos electorales, esta campaña será la última oportunidad para que en el actual período se logre un cambio en las reglas de juego para

que las elecciones del próximo año enriquezcan la democracia y se inicie un punto de inflexión desde la actual crisis y la falta de legitimidad.

El Congreso ha sido hasta ahora indolente con las iniciativas presentadas por el JNE y los otros organismos del sistema electoral, la ONPE y el RENIEC. Desde hace años están bloqueados proyectos de la nueva Ley de Partidos Políticos, la Ley de Derechos de Participación Ciudadana y Control Ciudadano, el Código Electoral y el Código Procesal Electoral. Otras iniciativas de congresistas y bancadas también han sido dejadas de lado y la Comisión de Constitución se ha decantado por una modificación de partes muy específicas y en más de un caso desde una perspectiva de regresión y no de reforma.

El Congreso ha desoído los llamados a cambiar las reglas de juego que han revelado obsoletas, por ejemplo, las disposiciones que deforman el proceso de revocatoria, o se ha negado a incluir en las leyes cambios para mejorar la democracia partidaria y fortalecer la capacidad supervisora de la administración electoral. En el extremo de esta omisión se tiene el estallido de candidatos condenados por delitos dolosos, 2 mil según los datos divulgados, que sin embargo pueden postular a cargos de elección popular.

26 En los últimos años, las instituciones públicas y privadas interesadas en la reforma han confluído en una plataforma por la Reforma Política y Electoral que, sin embargo, fue desairada por un Parlamento resistente a los cambios que las elecciones regionales y municipales han convertido en perentorios.

Existen iniciativas que, desde lo mínimo, de ser aprobadas contribuirían a devolver una parte de la confianza en los partidos, líderes e instituciones, como hacer obligatoria la declaración patrimonial de los candidatos, la prohibición de postular a los condenados por delitos de agravio del Estado, la concreción del financiamiento público directo, las elecciones partidarias internas organizadas y supervisadas por las instituciones del sistema electoral, el aumento del plazo para el cierre del padrón electoral a 180 días antes de las elecciones, la instalación de la ventanilla única para que los partidos consulten la vida de los candidatos, la concesión a la ONPE de facultades sancionadoras efectivas a los partidos que incumplen normas sobre financiamiento de campañas electorales, y la curul vacía en el Congreso para los sentenciados por determinados delitos, este último proyecto el único dictaminado.

La campaña “Todos por la reforma electoral” que el JNE se propone llevar adelante debe ser respaldada, acompañada y seguida por las instituciones públicas interesadas en la legitimidad de los elegidos y en la transparencia de los representantes, como la Contraloría, el Ministerio Público y el Tribunal Constitucional. También debería merecer la atención de los medios, tradicionales críticos de los defectos del poder y que tienen una responsabilidad con el buen gobierno; y de la sociedad, que

será la primera beneficiada del cambio de reglas que recuperen los estándares racionales en el funcionamiento del régimen político.

1.2.2. Congreso y Reforma Electoral

Fecha: 28/02/2015

Medio: *Diario Oficial El Peruano*

Contenido: *en el editorial de El Peruano se describen las propuestas de ley orientadas a lograr la reforma electoral.*

El Congreso de la República celebrará el 4 y 5 de marzo dos sesiones plenarias a fin de abordar la modificación del marco electoral que el país precisa para modernizar a las agrupaciones políticas, hacer más asertivos los mecanismos de vigilancia de las finanzas partidarias y fortalecer el sistema democrático que ha permitido lograr los niveles de desarrollo que la comunidad internacional reconoce.

Los proyectos para iniciar ese proceso provienen de las tres entidades que forman parte del sistema electoral nacional, el Poder Ejecutivo ya prestó su respaldo político a esta reforma. Es decir, vemos que los principales poderes e instituciones del Estado están confluendo esfuerzos para sacar adelante aquellos cambios que la opinión pública ha venido demandando desde ya hace algunos años para mejorar la representatividad democrática del modelo institucional.

27

También observamos que las reformas planteadas implican cambios en la Carta Magna y en otras disposiciones de rango menor, pero que igual requieren del consenso de los bloques legislativos. Tanto el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) han alertado que de no aprobarse en esta legislatura la reforma electoral pendiente, el riesgo de la infiltración de dinero del narcotráfico y otras actividades ilícitas en las campañas para los comicios se mantendrá latente y será un peligro para la democracia.

Por lo pronto, el JNE presentó al Congreso, en noviembre de 2011, el proyecto de ley de Código Electoral y Código Procesal Electoral, cuyo objetivo es ordenar, sistematizar y cubrir los vacíos de la actual legislación dispersa en diversas normas. La iniciativa mantiene aportes en materia de fiscalización de la democracia interna de los partidos, mayores exigencias en la presentación de las hojas de vida, el reforzamiento de la valla electoral, la homologación de las causales de vacancia, entre otros.

Además, en 2013, el JNE, en coordinación con la ONPE y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), presentó un proyecto de nueva Ley de

Partidos Políticos que, entre otros aspectos, fortalece la democracia interna, establece mayores exigencias para su inscripción y vigencia, y asegura el otorgamiento del financiamiento público directo.

De igual manera, propone la supresión de la convocatoria a nuevas elecciones en caso de que triunfe el sí en una revocación, de tal forma que las autoridades destituidas sean reemplazadas por los accesorios, y evitar así una mayor politización en el impulso de los procesos de consulta ciudadana.

Entre las reformas figuran cambios de forma, como la homogenización de requisitos para la reelección de autoridades regionales y edilicias, la sanción a autoridades tráfugas, la eliminación del voto preferencial, el aumento de la cuota de género, entre otras. Pero también modificaciones de fondo, como la actual Ley de Partidos Políticos, para que las agrupaciones se consoliden y aporten al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

1.3. OBSERVACIÓN ELECTORAL

1.3.1. *Exigen que reforma electoral se debata y apruebe este año*

28

Fecha: 03/01/2015

Medio: *La República*

Contenido: *en esta nota de La República se presentan las opiniones de Gerardo Távara, Percy Medina y otros en torno a la reforma electoral.*

Desde hace más de un año, las reformas electorales aguardan el sueño de los justos en las arcas del Pleno del Congreso. Ante este escenario y en un 2015 preparatorio para las elecciones presidenciales, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) llamó una vez más a los congresistas a asumir el compromiso de discutir y aprobar estos cambios.

El proyecto de Código Electoral, las reformas de la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, más conocida como revocatoria, son los ejes medulares de las modificaciones que solicitan los entes electorales.

El jefe de la misión de Idea Internacional en el Perú, Percy Medina, señaló que el primer semestre para lograr que estas puedan finalmente tener eco en el Congreso. “El espacio de debate existe. Hace más de cuatro años se habla de la necesidad de estas reformas. Lo que falta es voluntad política para lograr su aprobación”, puntualizó.

Aspecto en el que coincidió Gerardo Távora, secretario general de la Asociación Civil Transparencia, quien también destacó que a mediados de este año se inicia una época preelectoral con miras a las elecciones presidenciales del 2016. “Diría que es ineludible que el Congreso apruebe estas normas”, precisó.

Medina detalló que “el primer semestre es la última oportunidad” que tiene el Congreso para que estas leyes reciban la luz verde debido a que posteriormente los partidos políticos estarán enfocados en sus campañas electorales. “Sería muy difícil de realizar porque cada quien estará haciendo el cálculo de qué le beneficia o qué le perjudica. Entonces no se podría poner en discusión la reforma electoral con la cabeza serena”, comentó.

Entre las modificaciones, según explica Medina, se encuentran una mayor transparencia en las elecciones internas de las agrupaciones y la designación de los dirigentes, así como establecer impedimentos para quienes quieran postular al Congreso o a las elecciones generales, como por ejemplo que no tengan vinculaciones con el narcotráfico, corrupción, violencia familiar, entre otros.

De igual modo, Távora indicó que hay aspectos referidos a que en la hoja de vida sea obligatoria la declaración de ingresos, bienes y la presentación de la totalidad de las sentencias. Actualmente, este aspecto aparece de manera voluntaria dentro de las hojas de vida que presentan los candidatos.

Otro punto de preocupación —considerando las últimas elecciones regionales y municipales de octubre pasado— es el referente a los ingresos que reciben las agrupaciones políticas. Távora aseveró que se tiene que cumplir con aprobar normas que fortalezcan el control sobre las finanzas de las campañas para evitar que dinero de procedencia ilícita se infiltre en la política nacional. “Incluso la reforma es mucho más que eso, la democracia interna y la exigencia de que los partidos tengan presencia en territorio nacional y no solo en Lima,” añadió.

Al respecto, el congresista Javier Bedoya, integrante de la Comisión de Constitución del Parlamento, recordó que los proyectos fueron discutidos y aprobados por el grupo de trabajo y que desde el año pasado durante la presidencia de los nacionalistas Fredy Otárola y Ana María Solórzano no se ha puesto en agenda para discusión en el Pleno.

“Es una decisión política del gobierno. Estamos contra el reloj, y el gobierno tiene que definir en un sentido y otro. No es una prioridad de este gobierno hacer las reformas políticas que reclama el país”, expresó.

Las propuestas legislativas de reforma fueron alcanzadas desde el 2011 por el JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) a los parlamentarios. ¿Será el 2014 el año el que sea una realidad?

1.3.2. Reforma Electoral debe aprobarse antes de junio

Fecha: 19/02/2015

Medio: *Diario La Primera*

Contenido: *opiniones de Gerardo Távara sobre la necesidad de aprobar la reforma electoral.*

Resulta fundamental que el Congreso apruebe la reforma electoral antes de junio, para que los cambios puedan aplicarse en las elecciones del 2016, afirmó el secretario de Transparencia, Gerardo Távara. “Hay medidas que no pueden esperar como el impedimento para que postulen quienes tienen antecedentes penales, mayores exigencias en las hojas de vida, la implementación de sanciones efectivas contra el financiamiento ilícito de campañas y la ventanilla única de información de candidatos”, indicó.

Recalcó que la intención con la aprobación urgente de las normas antes mencionadas es evitar que personas con malos antecedentes participen de política. “No queremos que se repitan en listas parlamentarias los mismos candidatos con problemas que tuvimos el año pasado en las Elecciones Municipales y Regionales”, agregó.

Los proyectos de ley que esperan debate en el Legislativo con el Código Electoral, la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Control y Participación Ciudadana. Una de las modificaciones que se han planteado implica que los postulantes incluyan de forma obligatoria en sus hojas de vida la información relativa a su patrimonio y rentas.

1.4. POLÍTICOS

1.4.1. ¿Una reforma electoral?

Fecha: 13/02/2015

Medio: *La República*

Escribe: *Luis Llatas, presidente de la Comisión de Constitución; Jorge Rimarachín, congresista de Dignidad y Democracia.*

Contenido: *Llatas manifiesta que existe voluntad del Congreso en aprobar las reformas, pero advierte que es complicado arribar a grandes consensos. Sin embargo, Rimarachín sostiene que “nada nuevo se puede esperar” respecto a la reforma electoral sobre todo por la crisis de gobierno que indica que existe.*

Luis Llatas: En los últimos meses, desde la Comisión de Constitución, pensamos que ha llegado el momento de repensar algunas de las normas vigentes, con el objetivo de dotar a la democracia de un marco institucional compatible con sus retos y posibilidades de cara al futuro. Orienta nuestra manera de pensar la convicción de que el desarrollo presupone no solo una dimensión económica, de crecimiento y promoción de la inversión, sino también de estabilidad y gobernabilidad política, que permita que cada vez más peruanos participen en condiciones de igualdad en la toma de decisiones públicas. Ahora bien, aun cuando sean necesarias, pensar en grandes reformas electorales –y hay voluntad de hacerlas– es muy difícil en el corto plazo, sobre todo por dos factores que no pueden pasar inadvertidos. El primero, es el factor político. Es muy complicado arribar a grandes consensos cuando conviven en el Congreso tantas bancadas y partidos. El segundo, es el factor tiempo.

Jorge Rimarachín: Se habla de una posible reforma electoral, pero la conclusión más inmediata al respecto es que este gobierno ya no da para más. Nada nuevo ni bueno se puede esperar, por lo que debemos pedir su dimisión. Que se vayan Ollanta Humala y su esposa, Nadine Heredia. El país no puede perder un año y medio más estancado en las diversas crisis de los sectores. Lo que debería hacer es convocar a elecciones anticipadas para dar paso al cambio. De otro lado, Alan García y Keiko Fujimori fueron los instigadores del diálogo, pero ¿por qué finalmente no fueron?, fue para dar la imagen y hacer creer que son oposición radical. Para que la gente no se dé cuenta de que representan los mismos intereses que el actual gobierno, que sirve a los mismos patrones de toda la vida, a los mismos intereses internos y externos, a las mismas empresas mineras y a otras entidades que solo se preocupan en llenar sus bolsillos. Necesitamos cambios radicales en el país.

1.4.2. *Gana Perú respaldará reforma electoral en Congreso, dice Jara*

Fecha: 26/02/2015

Medio: *El Comercio*

Entrevista: *Ana Jara, congresista por Gana Perú y primera ministra de julio de 2014 a marzo de 2015.*

Contenido: *Ana Jara instó hoy al Congreso de la República a debatir las reformas electorales que garanticen tener mejores candidatos. También señaló estar de acuerdo con la eliminación del voto preferencial y apoyar la alternancia de género.*

La primera ministra, Ana Jara, instó hoy al Congreso de la República a debatir las reformas electorales que garanticen tener mejores candidatos, al considerar que “ahora es cuando” se debe abordar este tema.

Al clausurar el encuentro “Compromiso por la reforma electoral”, afirmó que la población quiere que la clase política llegue al consenso en los temas de transparencia y el financiamiento de los partidos, aspectos comprendidos en la reforma.

32

“La ciudadanía quiere que su clase política se ponga de acuerdo en promocionar la igualdad de derechos”, indicó, tras mostrarse a favor de la anulación del voto preferencial. Aunque dijo que será “muy difícil” lograr este punto. Asimismo, abogó por aprobar la alternación de género, que permitiría mayor presencia femenina en la política.

Para Ana Jara, el encuentro que permitió reunir a la instituciones que integran el sistema electoral, autoridades y expertos en el tema, constituye un incentivo para que los parlamentarios “den la talla” al momento del debate.

“Necesitamos garantizar que la reforma permita mejores candidatos”, remarcó la jefa del Gabinete, quien agregó que el debate puede permitir encontrar un equilibrio y avanzar hacia mejoras que fortalezcan los partidos políticos.

Bajo esa premisa consideró importante que, en función a las reformas, los partidos se hagan responsables de los candidatos que presentan ante la ciudadanía y eso, insistió, pasa por la eliminación del voto preferencial.

Ana Jara remarcó, además, que condena el transfuguismo y que espera que el Pleno ratifique en segunda votación la no reelección inmediata de autoridades regionales. “No es la solución pero ayuda y suma”, enfatizó.

RESPALDA REFORMA ELECTORAL

A su criterio, el de hoy es el escenario idóneo para sacar adelante las reformas y el Gobierno, a través de Gana Perú, su bancada en el Congreso, se suma a ello.

"Celebro que estemos abocados al compromiso con la reforma electoral, a materializarse en el Congreso. Ahora es cuando, no cuando concluya el periodo legislativo, no frente a un nuevo gobierno porque el daño moral será mayor", añadió.

"Ahora es cuando debemos adherirnos a las propuestas mínimas que reclaman los entes electorales y en diálogo del Gobierno, con los líderes políticos, lo hemos manifestado. En el Gobierno nos adherimos a las propuestas", acotó.

1.5. ESPECIALISTAS

1.5.1. Entrevista al politólogo Carlos Meléndez

Fecha: 16/01/2015

Medio: RPP

Entrevistado: Carlos Meléndez

Contenido: el politólogo Carlos Meléndez comentó sobre la presunta paralización del debate de la reforma electoral e indicó que si bien sabemos que hay una crisis política también existe un problema en el tema de institucionalidad. Señaló que la propuesta del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y otras autoridades es jugar a una velocidad en corto plazo pero se requiere una reestructura en sendos aparatos legales.

33

Raúl Vargas (RV): Vamos a conversar con Carlos Meléndez, destacado politólogo y profesor en ciencias políticas en varias universidades y por supuesto muy inteligente colaborador periodístico. Es un gusto tenerte con nosotros Carlos. Bienvenido.

Carlos Meléndez (CM): Muchas gracias Raúl.

RV: Arranquemos con lo que dice el titular de hoy día. En realidad, en varias ocasiones, hace algunas semanas, el Jurado Nacional de Elecciones planteó que tenía propuestas concretas y que era urgente que estas se vieran en esta legislatura porque de lo contrario tendríamos un proceso electoral con normativa que, en fin, nos lleva hasta donde nos ha llevado hasta el momento. "Congreso frena reforma electoral". Hay siempre el temor de que los grupos políticos no concuerden con aquello que se pretende reformar. También se ha sostenido que la reforma electo-

ral en toda su vastedad haría prácticamente imposible que se pudiera llegar a una concertación o por lo menos a la aprobación de algunas normas. ¿Cuáles son los temas en definitiva que podrían considerarse como tratables o que de todas maneras tendrían que aprobarse de alguna manera en el Congreso?

CM: Yo creo que somos conscientes de que hay una crisis de los políticos, eso más o menos todos lo sabemos, pero no somos muy conscientes de la crisis de las instituciones políticas. Creo que la institucionalidad política en su conjunto ha llegado a un nivel que ya es inmanejable. Solucionando las instituciones políticas no vamos a avanzar. Tampoco hay que ser insensatos y creer que cambiando la reforma o algunas reformas vamos a solucionar los problemas del país, pero algunos pasos podemos dar.

RV: Que es lo prudente y no hacerse grandes expectativas, pero saber que se necesita hacer algunos arreglos porque de lo contrario tendremos un panorama electoral sumamente deficitario.

CM: Hay que jugar en ese sentido en dos velocidades para decirlo de algún modo. Yo creo que la propuesta que tiene el JNE y las otras autoridades electorales es jugar en una velocidad en el corto plazo porque está planteando reformas importantes a la ley de partidos políticos, pero no hay que perder de vista que tenemos que jugar también a una velocidad en el largo plazo. Porque esta ley de partidos políticos puedes reformarlas, pero necesitas reestructurarlas con respecto a otros aparatos legales, como la descentralización y los mecanismos de participación ciudadana.

RV: Y que ya son reformas constitucionales en algunos casos.

CM: Que es mucho más complejo. Yo creo que hay que apuntar en el largo plazo a eso, a un shock institucional, pero en el corto plazo efectivamente sí tenemos que hacer y en ese sentido la propuesta de las autoridades electorales está bien encaminada.

Fernando Carvallo (FC): En todos sus puntos, inhabilitación de las personas condenadas para ser candidatos, eliminación del voto preferencial, financiamiento público de los partidos con un control sobre la democracia interna. ¿Esos tres puntos está usted de acuerdo?

CM: Yo estoy de acuerdo en muchos de ellos, sí, pero yo creería que hay que ser mucho más severos inclusive porque hay que pensar para quiénes son las leyes. Estamos haciendo un marco legal, una reforma legal para políticos informales, para políticos que están acostumbrados a sacarle la vuelta a la ley. A veces siento que las leyes están diseñadas para políticos republicanos, para políticos colaboradores, para políticos que se desempeñan con un *ethos* cívico que está por encima del promedio y no es así, la realidad política es mucho más dura. Tenemos que pensar que

las propuestas legislativas están hechas para un ciudadano peruano informal, hay que cambiar la premisa con la que estamos planteando las leyes. Por eso yo sería mucho más severo en alguna de las reformas. Por ejemplo, la reforma esta que tiene que ver con las alianzas o con las coaliciones, están diciendo que para un partido político se mantenga, su registro tiene que tener un 5% y por cada nuevo aliado se le aumenta el 0.5%, es decir que si un candidato saca el 10% puede salvar a 10 partidos políticos. Entonces en vez de tratar de eliminar a estos partidos pitufos, estamos creando incentivos para que alguien con un 10%, alguien como PPK, alguien como Alejandro Toledo, pueda tener una coalición de diez partidos políticos y se puedan salvar. Yo creo que hay que ser mucho más severos.

FC: Como por ejemplo, ¿cuál sería la propuesta alternativa?

CM: Elevar la valla, no la valla principal, el 5% es un promedio en la región, pero sí la valla de coaliciones. Incrementarla, no al 0,5% por cada nuevo integrante de la coalición sino 1,5% o más.

RV: Digamos, una de las matrices básicas es cómo concebimos y entendemos que debe ser un partido político, uno; y dos cómo ese partido político mediante ayudas que la sociedad y el Estado le proponen logra constituirse en un partido nacional y no en un partido limeño. Luego, cómo logramos una armonización entre ese partido político y los partidos y movimientos regionales que actúan independientemente. En cualquier país civilizado todo esto debería formar parte de una pirámide que se llama partido con sus filiales.

35

CM: Al respecto, la propuesta de las autoridades electorales es que antes se necesitaban tener comités provinciales en dos tercios de los departamentos del país. Ahora la ley está pidiendo que tengan comités provinciales en cada departamento del país, pero los comités provinciales son vacíos, son etiquetas que no funcionan en la práctica. Tengo un dato sobre la participación de los peruanos en actividades políticas por ejemplo partidarias, ¿cuántos peruanos participan una vez a la semana en una actividad partidaria?, el 1% de los peruanos. Esto es una encuesta del LAPOP que trabaja en América Latina. ¿Qué porcentaje de los peruanos va una vez al mes a una actividad partidaria? 1,6%. ¿Qué porcentaje de peruanos va una vez al año a una actividad partidaria? 3,8%. O sea, el 93% de los peruanos nunca, jamás, ni una vez al año participa en una actividad partidaria.

Ricardo Gómez (RG): El problema, Carlos, es que los partidos políticos no saben qué hacer... además de las ideas que todos conocemos: financiamiento público, elevar los requerimientos para los movimientos regionales en provincias... aparte de esas ideas que son básicas, no saben cómo hacer porque reconocen estar desconectados de la población y saben que retomar ese camino, acer-

carse nuevamente a ellos, va a ser muy difícil y ni siquiera saben cómo hacerlo. No tienen idea.

CM: Ahí entonces en vez de pensar en tener como exigencia comités partidarios, que ya vemos que no van a funcionar, los peruanos no van a ir, los partidos ya no son lo que fueron en su momento...

RV: O son cascarones anticuados por un lado, ya casi vejestorio, o por otro, en realidad son vientres de alquiler.

RG: Hay que crear comités virtuales de pronto ahora que la justicia se está digitalizando y convirtiendo en un tema al que se puede recurrir vía on line en internet. De pronto así hay mayor interacción o participación ciudadana joven a través de páginas partidarias.

CM: Sí, el mundo virtual tiene que incorporarse a la política, pero además yo obligaría a los partidos en vez de tener comités provinciales, tengan candidatos en distritos, provincias y en regiones y si no tienen candidatos a nivel distrital no eres un partido pues. Hay que sincerar el asunto.

36 **RV: Ahora, para que logre ese partido esas cosas, no solamente necesita liderazgo, historia y componentes ilustrados sino, fundamentalmente, resolver su problema de cómo se financia. Cómo logra efectivamente... solamente tener locales en todas las provincias en todos los departamentos y todas las regiones es complicadísimo. ¿Qué facilidades se les puede dar a los partidos exigiéndoles al mismo tiempo que tengan democracia interna y que sean honorables?**

CM: Por lo tanto, nos damos cuenta de que no solo son reformas de las instituciones electorales, sino también una reforma de seguridad. El problema de infiltración de dineros ilegales a la política no se va a resolver con una reforma electoral. Es un problema de crisis de inseguridad que hay en todo el país.

FC: ¿Qué es lo que entonces hay que poder resolver de aquí hasta las elecciones del 2016?

CM: De aquí al 2016 yo creo que hay que ser un poco más exigentes, uno, con las coaliciones. Hay que ser exigentes con las exigencias a los partidos políticos, hay que exigirles que tengan presencia en todas las regiones. Yo exigiría que tengan listas parlamentarias en todas las regiones, por ejemplo.

RG: Pero si no hay partidos, ¿de dónde salen estas listas?

CM: Tienes que generar incentivos para que los partidos regionales, los movimientos regionales, hagan coaliciones con los partidos nacionales. Es algo que ya existe, los

partidos regionales ya existen y estos no los vas a desaparecer de la noche a la mañana, tienes que generar incentivos para que estén en alianza con los partidos nacionales. De alguna manera generar vínculos. Ojo que no es la solución de fondo, es que son las reformas en el corto plazo. Las reformas en el largo plazo hay que hacer un shock institucional, tiene que haber un nuevo pacto político entre los partidos que entren en el 2016. O sea aquí hay que transformar la Ley de Descentralización conjuntamente con la Ley de Partidos Políticos, con la Ley de Municipalidades y con los mecanismos de participación ciudadana. Tenemos que ver todo el conjunto. Pero de acá a las elecciones, este año, deberíamos ser mucho más exigentes con los partidos que se están formando. Evitar y generar las barreras para evitar tantos outsiders. El outsider es negativo para la política [...] Treinta y cinco personalidades sin partidos políticos que tienen al menos una página web o una pretensión de ser candidato presidencial. No podemos tener un sistema político que sea tan permisible al outsider. Nuestras leyes están hechas para que sean muy permisibles a los aventureros políticos.

RV: Bueno, porque nuestras leyes también son hijas de la informalidad. Estamos dentro del universo de la informalidad.

CM: Pero las leyes las estamos pensando como si los políticos fueran republicanos y no como si viviéramos en un mar de informalidad que es lo que lamentablemente hay en nuestro país.

37

RV: Bueno, todo esto nos lleva primero a revelar que hay toda una discusión y problemas muy contextuales y políticos más complejos, pero la otra cosa que no podemos perder de vista que cuando menos acotemos algunos cambios para poder siquiera saber que estamos empezando, que no se va a solucionar esto en las próximas elecciones, a tener una relativa lógica política y una actuante democracia.

CM: Sí, yo lo que diría en ese sentido es que los partidos políticos ya no van a ser estas estructuras de militantes, cuadros y de comités que existía en el pasado. Esto no solamente en el Perú sino en el mundo, los partidos políticos ya no funcionan así. El partido político tiene que generar al menos dos soluciones: tiene que ser una marca, tiene que tener una imagen, una marca partidaria; y tiene que generar identidades, un partido político real es aquel partido político que te genera identidad, que hace que existan apristas, fujimoristas, pepecistas. Entonces nuestra reforma política debe pensar en generar incentivos para motivar identidades políticas a nivel individual. La gente ya no va a sacar carné, la gente ya no va a ir a tu comité.

RG: Le va a dar like a tu página.

CM: Pero la gente se va sentir identificada con una marca.

RG: Pero por eso.

CM: Es lo que tenemos que pensar.

RV: De hecho se está siendo identificada por eso subsisten estas marcas. Melladitas pero están.

CM: El aprismo ha sobrevivido, va a llegar a los cien años porque ha generado identidades. Entonces, los partidos políticos deben estar formados por personas, por políticos que no están pensando en ser el outsider del 2016, sino en generar una identidad que trascienda su propio mandato.

FC: Usted es mucho menos severo sobre España porque el artículo publicado... "El Quijote como outsider" más bien parece un poco indulgente de esa figura en "Podemos", ¿no?

CM: No necesariamente, pero por ejemplo, Podemos está generando identidad por eso soy un poco más indulgente con Podemos en ese sentido.

FC: Con los outsider en Europa.

CM: No, porque yo también he criticado ese tipo de outsider, pero fíjese bien, el outsider surge cuando cae el sistema de partidos. Ese sistema de partidos en España está en una crisis.

RV: El bipartidismo está en crisis en general en Europa.

CM: Exactamente. Entonces ese outsider surge para paradójicamente dar fuerza al sistema, pero tiene uno o dos partidos, tienes el Podemos y el Ciudadanos que tienen una organización. En cambio en el Perú tú no tienes que darte el lujo de tener treinta y cinco outsiders, pues. Entonces ahí está la diferencia, necesitas renovar la política, los sistemas se renuevan, los sistemas no colapsan. Y no hay que ser... el outsider, el nuevo en política tiene que surgir porque si no se renuevan. El fujimorismo, por ejemplo, es un caso de ex-outsider que ahora es parte del establishment y que es un jugador del sistema político. Es un jugador que juega con las reglas de este sistema. Hemos logrado que el ex-outsider antipartidario que era el fujimorismo en los noventas ahora sea parte de este sistema. Este es el tipo de outsider que nos sirve. No sirve el aventurero político.

RV: Porque se van reciclando y van entrando pues efectivamente a un juego democrático correcto. Bueno muchísimas gracias Carlos Meléndez como siempre.

CM: Muchísimas gracias a ustedes.

1.5.2. Partidos políticos: nada cambia

Fecha: 21/01/2015

Medio: *El Comercio*

Escribe: *Francisco Miró Quesada Rada, exdirector de El Comercio.*

Contenido: *opiniones de Francisco Miroquesada Rada sobre la necesidad de hacer reformas para conseguir un sistema de partido sólido.*

Después de leer la información proporcionada por el Jurado Nacional de Elecciones sobre la presencia de veinte partidos inscritos y otros por inscribirse, es evidente que la tendencia hacia el multipartidismo en el Perú continúa, una realidad que se inició a partir de los años ochenta. Salvo excepciones, porque algunos partidos sí hacen elecciones internas, la mayoría siguen aferrados al nefasto caudillismo, que es una de las causas de la llamada “crisis de los partidos políticos”. No se conoce un solo caso en que los candidatos a la Presidencia de la República compitan en elecciones internas. Eso desanima a muchos militantes, sobre todo a los jóvenes, lo que afecta seriamente la renovación de líderes.

Por otro lado, los partidos políticos históricos, con cierto recorrido en el país, no ha sabido captar nuevos militantes. La proliferación de partidos podría ser una respuesta a dicho hecho. En la medida que los ciudadanos no se sientan representados en ellos y, en consecuencia, fundan nuevos por medio de los cuales puedan expresar sus ideas a la ciudadanía. El caudillismo, la falta de interés en los partidos de larga trayectoria en el Perú por captar nuevos militantes y también la falta de identificación de la ciudadanía con estos partidos son tres causas que contribuyen a la atomización de los partidos políticos en el Perú.

Pero hay otras. Una muy seria. La identificación de “los políticos” con la corrupción. Basta que se produzcan algunos casos de corrupción, que en los últimos años ha aumentado, hecho indiscutible, para que el ciudadano promedio y distanciado del quehacer político generalice asociando la corrupción con la política. Este fenómeno no es único en el Perú, se da en otras sociedades.

En consecuencia, muchos se alejan de la militancia política para no estar “contaminados” con esta descomposición moral. Mientras esto persista será muy difícil que las personas se animen a participar en política. Es una percepción que tiene fundamentos reales y contribuyen al distanciamiento.

Otro factor es la asociación de la política con la ineficacia, basada en el hecho de que muchas autoridades no realizan una buena gestión en la administración de las instituciones públicas, no solo en Lima sino en las diversas regiones, salvo raras excepciones.

La asociación corrupción-ineficacia afecta la buena imagen de la política. Quizás un movimiento político con un discurso ético y compuesto por ciudadanos con capacidad profesional pueda ser una respuesta pero ello es solo un deseo, la realidad obedece a factores objetivos.

Desde luego el mejor gobierno es aquel que es ético y eficiente, pero esto tampoco es una percepción ciudadana pues como se sabe muchas personas están dispuestas a votar por candidatos que proponen obras y dejan de lado los valores. Estos no están en su discurso político, por eso muchos prefieren elegir a eficientes aunque sean corruptos, indicador preocupante porque significa que un alto porcentaje de la población no está interesada en la recuperación de los valores en la política, que además implica una contradicción: se rechaza la política debido a la corrupción, pero finalmente se vota por candidatos involucrados en hechos de corrupción.

Una razón de esta situación se debe a las necesidades que tienen amplios sectores de la población, las que requieren ser resueltas.

- 40 El Perú se merece un sistema de partidos sólido, no es un tema cuantitativo, sino cualitativo, pero para que esto suceda muchas cosas deberán cambiar porque se han convertido en males estructurales, a saber: el caudillismo, la falta de democracia interna, poca transparencia en las relaciones políticas y en el manejo de los recursos económicos de los partidos, la desarticulación entre los partidos y los diversos sectores de la sociedad, la percepción de los ciudadanos de que los partidos no reflejan sus intereses, la asociación de la política con la corrupción, que afecta a la política como praxis social y el discurso antipartidario que a veces aflora, un sistema electoral que aleja a los elegidos de los electores y poca participación ciudadana directa en los asuntos políticos. Mientras tanto, nada cambia.

1.5.3. *Reforma no estaría en la agenda del Congreso*

Fecha: 20/02/2015

Medio: TV Perú

Entrevista a: *Fernando Tuesta Soldevilla, analista político y exjefe nacional de la ONPE.*

Contenido: *Tuesta destacó la necesidad de aprobar una reforma electoral, sin embargo, advirtió que ello no estaría en la agenda de los líderes políticos quienes aspiran a gobernar el país y que consideran que la reforma no es prioritaria en estos momentos. Entre las reformas necesarias, destacó la referida al voto preferencial, así como la financiación de los partidos políticos por parte del Estado, las modificaciones a los procesos de revocatoria; además “La elecciones internas de los partidos deben ser organizadas por la ONPE, el padrón debe ser entregado por el RENIEC y las resoluciones por controversias por el JNE”, precisó.*

E: Estamos a pocos días de que se dé inicio a una nueva legislatura, un nuevo periodo de sesiones en el Congreso de la República y uno de los temas urgentes, pendientes, es la reforma electoral. Vamos a conversar con el experto en temas electorales, el Dr. Fernando Tuesta Soldevilla, profesor principal de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica. (...) ¿Hay tiempo, estamos a tiempo o ya no hay tiempo para hacer las grandes reformas?

41

Fernando Tuesta (FT): Poco tiempo y poca voluntad. Cuando se juntan estos dos factores, en realidad, el escenario no es promisorio. Poco tiempo porque a partir de la segunda legislatura ya estamos en una llamada precampaña. Los congresistas, los partidos están mirando el horizonte de la elección del 2016 y ahí es muy difícil que se modifiquen las normas, las reglas de juego. Entonces queda esta primera legislatura del año, pero ahí el tema son dos que atentan contra, digamos, un acuerdo, que es el fraccionamiento de las bancadas. Vale decir, hay muchas bancadas y al interior, incluso de los partidos, no hay acuerdos sobre determinados puntos, lo que hace que una reforma sea, digamos, complicada. Normalmente las reformas que logran ver luz son aquellas de un inicio de un periodo porque los congresistas todavía tienen una distancia sobre el próximo proceso electoral todavía amplio. En estos casos no. Sin embargo, como tú lo has mencionado en la presentación, es una reforma pendiente y necesaria. ¿Por qué es pendiente y necesaria?, pendiente porque se está discutiendo sobre esto hace mucho tiempo y necesaria porque si es que no se cambian las normas, no necesariamente vamos a tener un mejor Parlamento, no es suficiente. Pero si no se cambia la posibilidad de que exista un Parlamento igual o

peor es alta porque no hay nada que nos indique que algo va a cambiar. Por lo menos si tú cambias algunas reglas de juego tú vas a crear ciertos incentivos o desincentivos para que los competidores, justamente, se ajusten a ellos...

E: Y eleven la valla.

FT: En muchos sentidos.

E: Pero se dieron últimamente unas reformas, no sé si para usted trascendentes, de poco impacto, una de ellas es la ley seca que parece que ese sí no tiene nada de relevante en esos temas de reforma de fondo, pero el tema de prohibición, por ejemplo, a presidentes regionales y a alcaldes... ¿Genera esto un impacto verdadero?

FT: Bueno este es el problema, las reformas o los cambios que ha habido, porque no todo cambio de la ley es una reforma. Puede haber cambios, como tú lo has señalado, que son secundarios, cambios en algunos procedimientos en algunas limitaciones, prohibiciones pero eso no es una reforma. Reforma es allí donde la modificación crea nuevas reglas de juego sobre todo en la competencia política. Entonces lo que ha ocurrido es muy poco. Efectivamente al reducir la llamada 'Ley seca', claro es una ley de fines del siglo XIX donde las elecciones se hacían en más de un día, donde en provincias esto concentraba la concentración alrededor de las mesas y la gente tomaba. No solamente en provincias pero básicamente en provincias, tomaba, se emborrachaba, se tomaban los locales y había violencia. Eso es el origen de la 'Ley seca'. Eso ya no es así. Incluso en otros países no existe 'Ley seca'. La persona que hace algún tipo de disturbio o ingresa a votar en estado tal que causa problemas la fuerza pública lo saca, pero lo saca como cualquier evento. No es necesaria una ley...

42

E: No es necesario de un acto electoral. Entonces, en todo este esquema, este esqueleto de sistema de cambios que necesitamos no es trascendente. El otro tema el de la prohibición de la reelección, que todavía falta la segunda legislatura, la votación.

FT: Claro, porque es una modificación constitucional. Resulta que se cree que prohibiendo la reelección vamos a dejar de lado a supuestas autoridades que han hecho un mal uso del poder, pero ¿cuánta es la tasa de reelecciones de alcaldes y autoridades regionales?, bajísima. La tasa incluso de reelección parlamentaria en el Perú es la más baja de América Latina, por ejemplo de los ciento treinta congresistas solo veinticinco han sido antes congresistas y esto si lo vemos hacia atrás se repite. Cada cinco años, reinventamos el Parlamento. Mira, en Estados Unidos la tasa de reelección es del 93% Tienes congresistas digamos que tienen años y años y años porque los reeligen. Entonces la reelección a nivel parlamentario sí constituye, digamos, un premio o un castigo porque la mayoría van a la reelección. Acá no, muchos congresistas no vuelven

a postular, son congresistas de un periodo. Que en los últimos años, sino te digo unos cinco o diez, ya en los últimos veinte años, digamos, de los noventa en adelante con una crisis tremenda de la representación, lo que tú tienes son congresistas de un solo periodo, que son de olvido, que es esa masa silenciosa que llega al Parlamento que concitando incluso para ellos el mejor trabajo que han tenido ellos en su vida.

E: Por todo lo expuesto, confía en que se apruebe en esta la segunda votación de la próxima legislatura.

FT: Lo que pasa es que es popular, se cree, la gente cree que hay mucha reelección entonces podría aprobarse. Yo creo que es un poco difícil porque es reforma constitucional y ahora van a haber otros temas. Además, en el debate que se inicia sobre reforma y que ha sido prometida por la presidenta del Congreso se va a ver que hay otros temas mucho más importantes.

E: ¿Cuáles por ejemplo?

FT: Por ejemplo, el tema del voto preferencial, eso va al corazón del sistema. El voto preferencial que también es popular, sin embargo el voto preferencial erosiona la representación en mucho. Por ejemplo, en este momento hay veinte partidos inscritos, o sea los veinte podrían presentar una lista al Congreso. En Lima son treinta y seis, treinta y seis por veinte listas. Entonces tú tienes ahí miles de candidatos y cada uno como hace su propia propaganda se constituye en un partido, que imposibilita que el partido tenga una sola orientación, un solo tipo de propaganda. Porque claro, un consultor, alguien que te apoya te dirá: "sabes qué, al contrario te tienes que diferenciar". (...)

43

E: Y cada uno con su pañuelo y quien aporta más tiene lógicamente más oportunidades.

FT: Cada uno con su pañuelo y ese tema es fundamental para otro tema. El tema del financiamiento, y sobre todo de la supervisión de los fondos que originan el pago, porque a nivel de voto preferencial es muy difícil. Si controlar los gastos de un partido, que son veinte, es difícil, tú te imaginas miles de candidatos que tiene cada uno su propia cuenta.

E: Sin embargo, los defensores del voto preferencial afirman que esto permite dejar de lado las grandes cúpulas partidarias y generar mayor democracia porque se le da al ciudadano mayor poder de elegir quién va finalmente a representarlo.

FT: Si ese poder se lo diesen al ciudadano en los países de democracias estables estaría el voto preferencial y eso no es así. En este momento en Colombia, que imitó a Perú en el 2006, está reformando o intentando reformar para eliminar el voto

preferencial. Pero lo otro, tener voto preferencial no te hace más democrático, de ninguna manera. En segundo lugar, es curioso porque muchos de los dirigentes de los partidos hablan de la cúpula señalando arriba, o sea nadie se siente parte de la cúpula. Pero acá viene el tema, al lado de la reforma de eliminar el voto preferencial tiene que estar asociado a otra reforma, que las elecciones internas de los partidos, que muchos dudan por eso hablan de cúpulas, deben ser organizadas por la ONPE. El padrón debe ser organizado y desarrollado por el RENIEC y la resolución de las controversias por el JNE. Esto ya es una tendencia en algunos países ¿para qué?, para que los organismos electorales que tienen experiencia, que tienen, digamos, infraestructura, que tienen capacidad y tienen legitimidad puedan organizar estos procesos y todo miembro de un partido y los diferentes grupos se sientan que están garantizados en el ejercicio de sus derechos. Hoy día no, en casi todos los partidos los derrotados cuestionan las elecciones. Esto podría ser además una manera de financiamiento indirecto porque hacer elecciones en un partido cuesta y la mayoría no lo hace pues no solamente porque no quiere sino porque no tiene recursos.

E: Por eso luego vemos varias sospechas, incluso se habló del propio Solidaridad Nacional. Habló de un tema muy importante el financiamiento de los partidos políticos que siempre genera todo este velo de dudas, ¿de dónde vino el dinero?, ¿del narcotráfico, del terrorismo, del lavado de activos?, ¿cuáles son estos cambios que se contemplan en la reforma electoral para evitar este tipo de dinero mal habido?

44

FT: Hay que preguntarle a la gente de dónde cree que sacan el candidato y los partidos el dinero. Una posibilidad son los recursos propios, pero la mayoría no tiene recursos propios. Hoy en día una campaña electoral es sumamente costosa tanto a nivel de voto preferencial como a nivel presidencial. Entonces el partido o candidato va a la búsqueda de dinero. Entonces quienes pueden aportar, los que tienen dinero y ¿quiénes tienen dinero?, son de dos tipos: las corporaciones económicas que son legales, legales en su constitución, y el dinero de origen mal habido. Entonces claro, estos dos grupos se acercan a los candidatos o los candidatos se acercan a ellos. Y de ellos reciben. En el primer caso nadie entrega dinero de forma dadivosa como un acto de filantropía, es para algo a cambio; y en el segundo caso igual, en el segundo caso mucho más peligroso porque estamos hablando de narcotráfico, estamos hablando de grupos probablemente terroristas, grupos de la minería ilegal, contrabando, trata de mujeres, trata de blancas.

E: Tenemos el diagnóstico de don Fernando Tuesta, ¿qué se hace?, muchos proponen destinar simplemente financiamiento público, dinero público y con una rendición saludable y buena.

FT: Yo estoy de acuerdo. Al eliminar el voto preferencial, la responsabilidad del partido se hace mayor. Dos, entregas dinero público pero el control también se hace mayor. El Perú es el único país junto con Venezuela y Bolivia donde no se entrega el dinero público a los partidos ni a los candidatos. En todos los países, pero qué pasa en Venezuela y Bolivia, ¿sabes por qué no lo hacen?, porque el partido en el gobierno tiene todos los recursos, entonces no hay dinero para el resto. O sea compiten en desigualdad de condiciones.

E: Entonces, no hay un tema de rendición de cuentas. Ese es otro dolor de cabeza.

FT: Ahora la ley ya señala la entrega del dinero público, solamente que está supe-
ditado a una disposición transitoria que en realidad nadie cumple, que se tiene que presupuestar y tiene que existir esa posibilidad. Cosa que en realidad existe pero lamentablemente desde el año 2007 no se entrega ese dinero. Se tiene que avanzar pero ¿asociado a qué?, como tú bien lo has dicho: un ajuste mayor para el control de ese dinero. O sea no solo entregar el dinero sino ajustar, y ¿qué quiere decir ajustar?, supervisión, fiscalización y también sanción. Sanciones más drásticas. Hoy, por ejemplo, la ONPE es quien se encarga de morder sin dientes porque no tiene los instrumentos efectivos para poder hacer justamente efectiva la sanción. Hay dos partidos que han sido sancionados y no pagan por ejemplo.

45

E: Y no pasa nada.

FT: Y no pasa nada.

E: El tema de la revocatoria, poder eliminar este sistema que es democrático y válido, pero ¿qué costo puede tener?

FT: No existe en la mayor parte del mundo, el problema es que tenemos diecisiete años de revocatoria y la calidad del municipio, del gobierno local, del municipio, no ha mejorado por la revocatoria. Pero además hay incentivos propios de la norma que ha llevado a que muchos intenten la revocatoria simplemente por querer adelantar la elección. O sea yo te revoco a ti argumentando cualquier cosa... y, claro, en nuestro diseño es: hay nuevas elecciones entonces yo postulo y puedo ganar. Tú sabes que a partir de un estudio que hemos elaborado sobre diecisiete años de revocatoria en el Perú un grupo muy importante de los promotores de la revocatoria son ex-candidatos que han perdido, extrabajadores que en realidad los retiraron en el momento que ingresa el nuevo alcalde, la nueva autoridad en un porcentaje alto. Entonces

ellos lo que quieren es revocarte para que haya nuevas elecciones. Entonces, ¿cuál es el mecanismo que han presentado los organismos electorales?; está bien, que exista revocatoria pero si se te revoca a ti, el alcalde que es el único responsable, la parte ejecutiva, se la revoca y pues pasa el segundo en la lista.

E: Automáticamente y sin necesidad de hacer un segundo proceso.

FT: Y eso es... no es lo que pasó... pero tú te das cuenta en el caso de Lima, no se le revocó a la alcaldesa y hubo nuevas elecciones municipales, nadie quería ir, pero es más, los promotores de la revocatoria ni siquiera se presentaron. Entonces, tú le tienes que presentar “oye no solamente revocas sino en qué condiciones dejas el municipio”, porque no solo se trata de ejercer el derecho sino exigirles la responsabilidad que sus actos ocasionan.

E: Son varios los puntos que implica esta reforma electoral. Creo que hemos abordado quizás los principales. Pero empezó diciendo que tenemos un Congreso quizás distraído, donde no hay voluntad política y no confía mucho en los cambios. Entonces, ¿qué esperar como ciudadanos de esta próxima legislatura?, ¿se podrán hacer algunos cambios en miras del 2016?

46 FT: Hay que seguir remando en esa misma dirección porque creo que partidos ellos mismos no se han dado cuenta que ellos mismos son los afectados y quizás el temor que muchas veces existe es no poder controlar los cambios. También, por ejemplo, la foto de hoy día que sale en los medios periodísticos. En la mesa central el Presidente de la República y los principales líderes políticos del país. Si ellos se pusiesen de acuerdo, ese grupo, no veinte o cuarenta que parece una asamblea, sino ese grupo, que de alguna manera concentra lo principal. Los líderes principales se pusieran de acuerdo en cuatro o cinco puntos la reforma pasa, pero sus bancadas hoy día libre de esas decisiones de sus líderes, en realidad se niegan, no tienen acuerdos entre ellos. No tienen la decisión política, eso es lo que falta.

E: Y lo peor, luego de que se conforma la bancada viene este problema del transfuguismo vienen problemas adicionales.

FT: Por supuesto.

E: Y hay que diferenciar una cosa es la reforma electoral y otra es la nueva Ley de Partidos Políticos.

FT: Claro, pero por ejemplo los organismos electorales sí han presentado la modificatoria o una nueva ley de partidos y que lastimosamente tanto la nueva ley de partidos como la ley que modifica la revocatoria que ha sido presentado al Parlamento el año pasado y no se ha discutido. Porque, lamentablemente, muchos congresistas

desconocen el tema o reaccionan ante hechos de coyuntura; y no como han presentado los organismos electorales una propuesta basada, para empezar, en un diagnóstico y de manera integral, que es lo que más importa.

E: Vamos a ver entonces qué pasa en la próxima legislatura que está ya próxima a iniciarse. El JNE está lanzando con fuerza su campaña, ojalá tenga eco por fin esta vez.

FT: Por lo menos está en la agenda, eso ya es importante.

E: Lo estamos comentando, los ciudadanos se están enterando, se está difundiendo pero faltan las acciones concretas en temas de fondo. Muchas gracias por estar aquí.

FT: No, muchas gracias a ti.

1.6. LÍDERES DE OPINIÓN

1.6.1. *Reforma Electoral: pensando en el país y no en el interés del congresista*

Fecha: 10/02/2015

47

Medio: *La República*

Escribe: *Augusto Álvarez Rodrich, economista y periodista.*

Contenido: *Álvarez Rodrich hace un balance de las propuestas de reforma presentadas en el Congreso de la República, entre las cuales se encuentra la propuesta de los organismos del sistema electoral.*

Sería estupendo, aun cuando parezca poco probable, que las distintas fuerzas políticas del país se abocaran a debatir y aprobar una reforma electoral que permitiera mejorar la calidad de la política peruana con el fin de acercarla al ciudadano y, de ese modo, fortalecer la democracia.

Sin duda, una ‘reforma electoral’ puede comprender una gama enorme de posibilidades e iniciativas para establecer las normas fundamentales que organizan los procesos electorales y la vida de los partidos políticos.

Como expresión de ello, existe un amplio número de proyectos presentados por varias agrupaciones políticas representadas en el Congreso y, también, una propuesta del JNE, la ONPE y el RENIEC orientada a reformar el sistema electoral.

Lo que debe tenerse en cuenta es que, cuando se habla de este tipo de reformas, en las que se puede incluir un amplio número de opciones, debe asegurarse que las que se incluyan en el producto final sean consistentes entre sí.

Ahí reside la importancia de discutir casi todas las iniciativas, en la medida de lo posible, en paquete con el fin de analizar su coherencia.

Según la presidencia del Congreso, resumida ayer por El Comercio, hay cinco iniciativas que serían priorizadas para la reforma electoral, las cuales son las siguientes:

1. Reforma de la hoja de vida para obligar a los candidatos al Congreso a revelar sus rentas, patrimonio y antecedentes judiciales.
2. Alternancia de género en las listas de postulantes al Congreso.
3. Eliminación del voto preferencial para fortalecer al partido.
4. Organización y fiscalización por parte del JNE y la ONPE de las elecciones internas de los partidos, para construir una democracia interna en las agrupaciones políticas.
5. Prohibición de la reelección inmediata de alcaldes y presidentes regionales.

48

No todos tienen que estar de acuerdo con todas las ideas. Este columnista, por ejemplo, discrepa de esta última iniciativa por creer que con la excepción del Presidente de la República, no se le puede negar a la gente el derecho de retener a una autoridad que considere conveniente.

Asimismo, se trata de un conjunto parcial de iniciativas, a las cuales se les debería agregar otras como, por ejemplo, todo lo concerniente al financiamiento de los partidos y de sus campañas, algo que suele ser crucial pues ahí se origina, con frecuencia, la corrupción política.

Finalmente, con el fin de acelerar la aprobación de la reforma electoral, quizá se podría disponer que esta recién se aplique después del año 2016 para que los congresistas que voten lo hagan pensando más en el país que en su propio interés particular.

1.6.2. *El cruzado JNE cruzó chicotes*

Fecha: 13/02/2015

Medio: Perú21

Escribe: Aldo Mariátegui, abogado y periodista.

Contenido: en su columna de opinión, Aldo Mariátegui expresa una fuerte crítica a la campaña emprendida por el JNE.

¿De cuándo aquí el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) es un actor político que se mete a presionar al Congreso, el eufemismo es "sensibilizar a los actores políticos" con campanitas (Todos por la Reforma Electoral) para forzar a los legisladores-agentes políticos que son soberanos en sus actos a que implanten reformas electorales? ¿Es lícito o moralmente correcto que este ente utilice los preciosos recursos públicos que le han asignado desde el presupuesto nacional para destinarlos a esta campanita, que el JNE llega incluso a tildar de "cruzada"? Lean el artículo 178° de la Constitución y verán que, como máximo y además de otras funciones, el JNE tiene "iniciativa en la formación de leyes". ¡Esa facultad para nada implica embarcarse en presionar mediáticamente al Congreso, juntando caras conocidas para una "cruzada", al margen de si las reformas son urgentes o no! ¿Francisco Távora, el titular del JNE, es un funcionario público o es un agente político que se cree igual a un congresista elector? ¡El Congreso estará desprestigiado, pero tampoco se puede permitir que otros entes estatales lo humillen! Si el "cruzado" Távora y los modelos de la campaña quieren reformas electorales, pues que postulen al Congreso y desde allí las dicten. Que "caras de la campaña" como los "cruzados" Szyszlo, Cecilia Blondet o el actor Bruno Ascenzo candidateen al Parlamento si quieren impulsar estas reformas, pero que no se presten a que se malversen recursos públicos así. Está bien que este cuasi-salvaje país (vean lo de Pichanaki...) sea un "territorio poblado por desconcertadas gentes" (Piérola), pero el JNE se ha excedido: zapatero, a tus zapatos.

SEGUNDO MOMENTO

LA REFORMA ELECTORAL DURANTE LA
PRIMERA LEGISLATURA
(MARZO A JULIO DEL 2015)

2.1. SISTEMA ELECTORAL

2.1.1. *Radiografía de los financistas, por Mariano Cucho Espinoza*

Fecha: 21/05/2015

Medio: *La República*

Escribe: *Mariano Cucho Espinoza, Jefe de la ONPE.*

Contenido: *el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Mariano Cucho Espinoza, se pronuncia sobre la necesidad de realizar la reforma electoral con énfasis en el aspecto del financiamiento de las organizaciones políticas con el fin de reducir los riesgos de infiltración de recursos de fuente prohibida o ilícita en la política.*

Uno de los aspectos cruciales de la reforma electoral pendiente es cómo reducir los riesgos de infiltración de recursos de fuente prohibida o ilícita en la política. En ello está en juego el futuro de la democracia misma, pues se trata de prevenir la captura del Estado por intereses vinculados al narcotráfico, la minería ilegal u otras actividades ilícitas.

Una forma de penetración de lo ilegal en la política y el Estado es mediante el financiamiento de las campañas electorales. Por ello no solo hay que modificar el marco legal vigente, que tiene vacíos y límites, para darle más facultades a la ONPE en materia de supervisión y control de fondos partidarios, sino también alinear a todas las instituciones en ese esfuerzo común.

Ese esfuerzo de cooperación entre diversas instituciones ha quedado plasmado en la ley reciente que crea la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral. Ese mecanismo le permitirá al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) contar con información en tiempo real de los antecedentes de los posibles candidatos, gracias al intercambio de información que manejan diversas instituciones del Estado. De esa manera, se contribuye con las organizaciones políticas para que puedan elegir de manera más eficiente a quienes postulan a cargos públicos.

Bajo ese mismo modelo, la ONPE propone y apoya crear un mecanismo que permita “radiografiar” los antecedentes de los financistas de los partidos y de sus campañas electorales para que las organizaciones políticas y la ciudadanía conozcan de manera eficiente y transparente, quiénes aportan a las campañas electorales.

Este es un elemento clave sobre el cual debería haber la mayor transparencia posible, a efectos de prevenir cualquier riesgo de infiltración de recursos prohibidos o ilícitos en las campañas electorales. En la ONPE consideramos que este es un aspecto sustantivo que debe ser parte de la reforma electoral, si queremos que esa sea integral y contribuya a consolidar a nuestra democracia y protegerla de los riesgos antes mencionados.

52 Así como los ciudadanos tienen derecho a conocer los antecedentes de los candidatos, también tenemos el derecho a saber quiénes aporten dinero a sus campañas. Por ello un mecanismo que contribuya a conocer quiénes están detrás de las campañas electorales deber ser un elemento indispensable para que los partidos eviten el riesgo de la infiltración de lo ilegal en la política y los ciudadanos puedan emitir un voto consciente y responsable en las próximas elecciones.

2.1.2. Mejorando el sistema político, por Francisco Távara Córdova

Fecha: 03/07/2015

Medio: *El Comercio*

Escribe: *Francisco Távara Córdova, Presidente del JNE.*

Contenido: *Francisco Távara Córdova opina sobre las dificultades que tiene el sistema electoral para cobrar las deudas correspondientes a sanciones que tienen las organizaciones políticas, las cuales ascienden a más de ocho millones de soles.*

Más de ocho millones de soles (8'722,800) es la suma que deben los partidos políticos por multas, desde las elecciones generales del 2011. En el Perú, las organizaciones políticas son los únicos vehículos a través de los cuales los ciudadanos pueden ejercer su derecho al sufragio pasivo, es decir, el derecho a ser elegidos. Si de los

partidos políticos surgirán las autoridades que van a gobernar los designios del país, un departamento o un distrito, no solo se espera que los candidatos que estos avalen sean personas realmente idóneas, sino también que los propios partidos políticos actúen de acuerdo a la ley.

El respeto a las normas que el país ha establecido no solo es actuar conforme al Estado de derecho, sino que refuerza la confianza en las organizaciones políticas, tema de vital importancia en nuestro contexto actual en el que vemos una crisis de institucionalidad y desconfianza creciente en las organizaciones políticas por parte de la población.

Por ello, es vital tener partidos políticos que cumplan las normas electorales establecidas en leyes como la Ley de Partidos Políticos o la Ley Orgánica de Elecciones y que, de infringirlas, cumplan las sanciones que les son impuestas por las autoridades competentes.

Las multas impuestas son justamente sanciones en dinero por, mayoritariamente, infracciones a la propaganda electoral; es decir, ubicar carteles, anuncios, en general propaganda electoral en lugares prohibidos (como establecimientos públicos, con cercanía a los locales de sufragio el día de la votación, en postes de alumbrado público o contraviniendo el ornato público), entre otros incumplimientos.

Sin embargo, el problema se agrava, ya que, en muchos casos, es imposible ejecutar las deudas, pues las organizaciones políticas no tienen patrimonio propio, y esto sin mencionar la ausencia de un expreso reconocimiento de la posibilidad de cobranza coactiva por los organismos electorales en las normas vigentes (que obliga a acudir al Poder Judicial).

53

Por esta imposibilidad de cobro es que se plantea la propuesta de que la falta de cumplimiento en el pago de las multas impuestas por la autoridad electoral pueda también generar sanciones políticas, esto es la suspensión o cancelación de la inscripción de la organización política del Registro de Organizaciones Políticas. Es decir, que mientras incumplan no puedan realizar ningún acto ante la autoridad electoral (como inscribir candidatos). El objetivo no es deliberar a los partidos, sino reafirmar que ellos, como todo ciudadano y organización, no se encuentran al margen de la ley, en mayor medida con las elecciones generales del 2016 tan cercanas.

Crear institucionalidad y consolidar el régimen político y la democracia implica reforzar a los partidos políticos, y por ello insistiremos a en la necesaria reforma electoral, a fin de establecer reglas que creen condiciones para un adecuado y permanente funcionamiento de los partidos políticos y que, con ello, puedan ejercer un mayor control del accionar de sus afiliados, que conozcan las normas, las cumplan y no generen sanciones para sus respectivas organizaciones.

Generar los cambios que permitan mejoras en el sistema político y así mejorar la oferta electoral para el ciudadano es nuestro permanente compromiso.

2.2. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

2.2.1. Reforma que avanza

Fecha: 10/05/2015

Medio: Diario Oficial El Peruano

Contenido: el editorial de El Peruano destaca la ley que crea la ventanilla única de antecedentes para uso electoral, la cual busca fortalecer el sistema democrático y se adiciona a las demás propuestas de reforma planteadas por el sistema electoral.

El Congreso de la República avanza con las reformas electorales. Esta vez se aprobó la ley que crea la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral, que brindará información a las organizaciones políticas inscritas en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) sobre sus posibles candidatos en los comicios que participen.

54

Se trata de un avance importante porque la confluencia de dos poderes del Estado, como el Ejecutivo y el Parlamento, y del organismo encargado de la justicia electoral ha permitido un trabajo conjunto que busca mejorar la calidad de la representatividad democrática y dejar atrás la mala experiencia de elegir a autoridades con antecedentes de tipo penal, por ejemplo.

Este nuevo paso en la reforma electoral tiene un significado especial. La prensa se ha encargado de difundir diferentes casos en los que autoridades elegidas por el voto popular han obviado en sus hojas de vida el tipo de antecedentes que la ciudadanía rechaza en un congresista, en un gobernador regional o en un alcalde, con el consiguiente deterioro de la imagen de los políticos peruanos. De allí que la ventanilla única se convierte en una herramienta útil para que las agrupaciones políticas seleccionen mejor a sus postulantes antes de inscribir una lista ante las autoridades electorales.

De acuerdo con la norma, la información que puede ser solicitada a la ventanilla está referida a los antecedentes de sentencias condenatorias con calidad de cosa juzgada por delito doloso en el Perú, que son solicitados al Poder Judicial. De igual manera, se obtendrán certificados sobre órdenes de captura nacional e internacional vigentes o no vigentes e información sobre notificaciones de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), que son solicitados a la Policía Nacional del Perú.

También podrán solicitarse antecedentes de sentencias condenatorias con calidad de cosa juzgada por delito doloso existentes en el exterior, solicitados al Ministerio de Relaciones Exteriores, e información por deudas en tributos, contribuciones, tasas, arbitrios o multas municipales.

Asimismo, figuran las deudas a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) y el Registro de Deudores Alimentarios Morosos del Poder Judicial (Redam), que son solicitadas a las entidades correspondientes. Finalmente, puede pedirse información sobre bienes, que es solicitada a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), y sobre deudas contraídas con el Estado por concepto de reparación civil fijadas por sentencia judicial.

Se trata pues, de un instrumento de tipo técnico, pero de implicancia política que busca fortalecer el modelo democrático, la representación popular y la institucionalidad del país. De esa manera, la ventanilla única se suma a otras modificaciones del marco legal efectuadas por el Congreso, en cuya agenda aún se encuentran pendientes otros cambios propuestos por el sistema electoral en su conjunto.

2.2.2. Leyes positivas. Balance provisional de las normas de reforma electoral

Fecha: 29/05/2015

Medio: *La República*

Contenido: *en este editorial de La República se presenta un balance provisional de las normas correspondientes a las iniciativas de reforma electoral.*

Un balance provisional de las iniciativas de reforma electoral que debate el Congreso en los últimos meses arroja un saldo ligeramente favorable, en el contexto de la crisis de representación que se refleja en el Parlamento donde una parte importante de sus miembros se ha estado resistiendo a la aprobación de correctivos legales que fortalezcan a los partidos y a la formación de la representación.

Cuatro normas aprobadas, una resolución legislativa y tres leyes, sintetizan al mismo tiempo el esfuerzo que en estas circunstancias se puede esperar del Congreso, considerando además la cercanía del inicio del cronograma electoral para los comicios de próximo año.

La Resolución Legislativa N.º 002-2014-2015-CR incorpora al artículo 15-A del Reglamento del Congreso la disposición para que los escaños de los congresistas

sentenciados por los delitos de narcotráfico, terrorismo, trata de personas y lavado de activos queden vacantes y no sean cubiertos por los accesitarios. Luego, también se ha promulgado la Ley N.º 31315 que reforma el mecanismo de la revocatoria de autoridades para evitar que esta sea la venganza de los perdedores, estableciendo que los procesos de remoción de autoridades se lleven a cabo en el segundo año de mandato, que el pedido debe ser fundamentado, que requiere el 25% de firmas del padrón electoral de la circunscripción y que en el caso que se revoque a la autoridad electa no se realicen nuevas elecciones sino que los accesitarios terminen el periodo de los destituidos.

Otras dos normas son igualmente importantes. La Ley N.º 30322 establece la Ventanilla Única para que los partidos se informen sobre los antecedentes de quienes aspiran a ser sus candidatos, una base de datos operada por el JNE en la que se tendrán antecedentes de las sentencias condenatorias, las órdenes de captura nacional e internacional, las deudas a la SUNAT y los municipios, los bienes inscritos en los registros públicos y las deudas de alimentos.

Otra norma, la Ley N.º 30326, establece como obligación de los candidatos adicionar a la hoja de vida las sentencias de las que fueron objeto y los bienes y rentas que tienen, so pena de retiro de la lista. Los candidatos están obligados a registrar incluso las sentencias con reserva de fallo condenatorio y las sentencias fundadas y firmes en casos de alimentos, contractuales, laborales y de violencia familiar.

56

Las tres últimas normas señaladas van en la línea de garantizar un voto informado y alertar a los ciudadanos de la presencia de candidatos con determinadas historias personales que podrían generar la pérdida de la legitimidad de su mandato, en el entendido de que el voto ciego no es un voto democrático.

Falta la aprobación de otras normas reclamadas en la última etapa, entre ellas la eliminación del voto preferencial, la lista alternada de género, las elecciones internas a cargo de los organismos electorales, la concreción del financiamiento público a los partidos, acompañado de facultades sancionadoras a la ONPE, y el impedimento de postulación de quienes fueron condenados por determinados delitos. Siendo positivo lo avanzando, es preciso insistir en lo pendiente.

2.3. OBSERVACIÓN ELECTORAL

2.3.1. Elecciones internas son obligatorias

Fecha: 31/05/2015

Medio: *La República*

Escribe: *Gerardo Távara, Secretario General de Transparencia.*

Contenido: *Gerardo Távara, Secretario General de Transparencia expone que el número de partidos que ha señalado que hará sus elecciones a través de la modalidad “un militante un voto” es mínima.*

Al menos tres o cuatro partidos tienen la intención de llevar a cabo sus elecciones internas a través de la modalidad de “Un militante un voto”, pero tomando en cuenta que hay 21 partidos, todavía la cifra es mínima.

A la par tenemos anuncios preocupantes como del líder de Alianza Para el Progreso, César Acuña, que ha dicho que tiene su lista hecha, sin elecciones internas. También hay otros seis líderes de partidos políticos que han anunciado que serán candidatos en el 2016, pero por ley no pueden serlo sin haber pasado por comicios internos y ni siquiera presentarse como tal. Se trata de Humberto Lay, Rómulo Mucho, Ántero Flores Aráoz, Pedro Pablo Kuczynski y Mauricio Diez Canseco, que no tiene partido, además de Julio Guzmán.

Incluso el presidente del Jurado Nacional de Elecciones ha dicho que no pueden presentarse como candidatos sin haber realizado elecciones internas. El partido debe solicitar que intervengan las entidades electorales del Estado. Así habrá más transparencia.

2.3.2. Percy Medina opina sobre avances en la reforma electoral

Fecha: 06/07/2015

Medio: Radio Exitosa

Entrevistado: Percy Medina, jefe de la misión en Perú de Idea Internacional.

Contenido: Percy Medina, representante de Idea Internacional en Perú, señaló que lo hecho en el tema de la reforma electoral en esta legislatura es mínimo pero que igual es un avance. Asimismo destacó la importancia de la Ventanilla Única la cual permitirá que los partidos políticos puedan acceder a información de sus candidatos a través de diversas fuentes.

Rossana Cueva (RC): En esta oportunidad estamos con el señor Percy Medina que, como ustedes saben, es representante de IDEA Internacional en el Perú. Percy, ¿cómo estás?, yo siempre te recuerdo como Transparencia. (...) La legislatura acabó y la verdad que uno esperaba que se pusiera mayor énfasis en el tema de la reforma electoral, ¿igual sientes que lo que se hizo ya es algo?, ¿y ese algo es ...?

58 **Percy Medina (PM):** Es muy poquito, no es parte de una reforma integral, que hubiera sido lo deseable pero igual es algo, tener el tema de silla vacía, declaración jurada de bienes y rentas, me parece importante, me parece importante la ventanilla única, por ejemplo que es una central de información que puede ser consultada por los partidos para filtrar a sus candidatos.

RC: Eso es para los partidos, ¿no es cierto?

PM: Eso es para los partidos, es solamente para los partidos, es decir es un servicio que el Jurado Nacional de Elecciones le va a dar a los partidos, para chequear a sus candidatos antes de inscribirlos.

RC: Pero además es una información que no solamente va a tener datos básicos, no es que nada tu ficha RENIEC, tu ficha SUNAT, sino también, es casi una buena googleada, más que una buena googleada.

PM: Más que eso, porque la idea es revisar sus antecedentes judiciales, penales, si tiene investigaciones pendientes, etc. esa es una figura que apareció en Colombia en un momento que se empezó a responsabilizar a los partidos. A decirles ustedes tienen que responsabilizarse por los candidatos que presentan, no pueden presentar candidatos y decir yo no sabía, yo no sabía que estaba investigado por narcotráfico. No, ustedes son responsables, entonces los partidos le dijeron al Estado, ya muy bien pero nosotros de dónde sacamos información, entonces el Estado creó un

mecanismo de consulta que se conoce como Ventanilla Única, donde toda la información que el Estado posee sobre una persona confluye para que sea consultada por los partidos, entonces esa es la misma idea. Ahora hay que establecer el mecanismo para la consulta. Y hay que garantizar que los partidos incorporen en sus normas internas y en sus reglamentos los mecanismos para consulta.

RC: Pero ya, ¿ellos mismos van a tener que mandar esa información o a qué te refieres?

PM: En un determinado momento irán al Jurado y le dirán tengo a estos candidatos, tengo a la señora Rossana Cueva, tengo al señor fulano de tal, (...) y entonces descubrirán este señor está limpio, este otro tiene determinados problemas, en fin.

RC: Así es, el tema es que ellos nunca terminan de dar la información completa, ni los candidatos, ni los partidos, o sea, ahí el gran trabajo lo van a tener que hacer el Jurado Nacional, tendrá que tener su unidad de investigación y empezar a chequear realmente a fondo a cada uno de los que entreguen los partidos.

PM: Bueno, en Colombia, aproximadamente el 20% de los candidatos consultados fueron retirados porque los partidos encontraron que tenían elementos como para retirarlos, es decir, uno de cada cinco es un montón.

RC: ¿Y eso puede pasar hasta cuántos días antes de la elección?

PM: Esa parte todavía no está determinada porque el Jurado tiene que terminar la conformación de la unidad esta y sobre todo los partidos tienen que tener también mecanismos para garantizar que el tiempo entre sus elecciones internas y la inscripción de candidatos sea el suficiente como para esta consulta.

RC: Un dato, que a mí me ha puesto los pelos de punta y que en verdad es poco tardío que lo sepa, es que treinta y tres de los ciento treinta congresistas ingresaron ya con procesos penales al Congreso, o sea el 25%.

PM: Eso es impresionante ¿no?, es impresionante (...) Alguien me decía si uno hiciera una elección de determinado cuerpo profesional, por ejemplo los ingenieros, los futbolistas, lo que fuera y lo compara con los políticos o los parlamentarios, hay más parlamentarios con problemas con la justicia que otro grupo humano o profesional y eso tiene que ver en que muchas veces el crimen organizado se vincula, que la gente con problemas se vincula con la política como una manera de conseguir impunidad.

RC: Bueno, conversábamos con el congresista Mesías Guevara y decía que algunos necesitaban como doscientos cincuenta mil dólares para su campaña. Entonces, ¿por qué los inviertes?, porque esperas que los puedes recuperar. Eso es terrible.

PM: Y ojalá fueran doscientos cincuenta mil dólares no más. En la última campaña regional y municipal se estima que algunas campañas han superado el millón de dólares. (...) Pero una campaña de congresista no es muy diferente que una campaña de presidente regional, porque es en el mismo ámbito una región y más o menos el número de votos es similar; entonces, ¿de dónde sale un millón de dólares?, o sea en una región como Ucayali, Huánuco, ¿de dónde sale un millón de dólares para una campaña?, ¿es dinero limpio?. ¿Todo eso es dinero limpio?

RC: No, no claro, resulta ampliamente sospechoso, y el tema es que nunca llegamos al fondo del asunto como para saber exactamente de dónde vino y que ese dinero es ilícito, (...) ¿pero cuándo se llega al fondo del asunto?

PM: La congresista Rosa Mavila ha contado que un presidente regional le dijo a la Comisión en una sesión formal, yo le he declarado a la ONPE treinta y cuatro mil dólares de gasto de campaña, pero he gastado como diez veces eso.

RC: Claro, ese es otro punto, la falta de transparencia y que la ONPE no los pueda fiscalizar. Porque es un organismo que al final no tiene como le dicen dientes. O sea bacán, ladro, ladro, pero nunca te voy a morder. Y yo he visto sus publicaciones, Acción Popular nos debe tanto, el APRA nos debe tanto, y al final nadie le paga, por último las multas, ni las sanciones. ¿Y ahí que hacemos?

60

PM: Pero ese es un pedido de los organismos electorales para darle a la ONPE, primero facultad de mayor investigación, segundo facultad de sanción, porque algunas de las sanciones que actualmente la ONPE puede imponer son meramente declarativas, por ejemplo puede imponer la suspensión del financiamiento público directo, pero no se está entregando financiamiento público directo, (...) es absolutamente absurdo. Entonces lo que está pidiendo la ONPE es que las sanciones que la ley le faculta poner sean efectivas y por otro lado es importante también garantizar que haya un financiamiento público directo por ejemplo para los partidos para que hagan lo que se les pide que hagan, investigación, capacitación, presencia en regiones, etc.

RC: Mira, por ejemplo salió a la luz y se conoció que algunas asociaciones como AFIN, que tiene que ver con una institución privada, que tiene que ver con esta, con el tema de inversiones, y la CONFIEP habían decidido crear un fondo que sea repartido equitativamente, entonces se iba a llamar Fondo Electoral, Empresa y Democracia. Pues, esto que ha sido recibido para muchos como una buena noticia, ha despertado suspicacia en otros sectores. Y ha dicho bueno pues y eso que significa, que si CONFIEP, AFIN terminan financiando los partidos políticos, entonces estos van a terminar respondiéndole a estas instituciones a estos intereses.

PM: Bueno, pero yo creo que muchas veces responden ya, ¿no?, y yo en todo caso prefiero que estas cosas se hagan por encima de la mesa que debajo de la mesa, porque es una ingenuidad pensar, si no se permite el financiamiento privado entonces ya no va a haber financiamiento privado y las empresas no le van a dar a los partidos, mentira, si no se permite sobre la mesa, se da bajo la mesa. Yo prefiero que se dé sobre la mesa, y que se sepa. Esta empresa dio tanto, muy bien entonces veremos, no quiere decir que porque una empresa le dio a un candidato necesariamente ese candidato va a responder a la empresa. Pero hay que saberlo, ¿no es cierto?, si un candidato recibió fondos de un determinado sector industrial y después empieza a votar a favor de ese sector industrial, bueno pues la opinión pública también juzgará su conducta, ¿no?

RC: ¿Y esto ya está establecido?

PM: No, es una propuesta. Entiendo que es una propuesta.

RC: Claro, porque además qué nos va a garantizar lo que tú dices que CONFIEP, AFIN y otros, se comprometan a este aporte de Fondo Electoral, Empresa y Democracia que va a ser equitativo pero que por otro lado algunos de sus miembros igual sigan apoyando debajo de la mesa, ¿o sea cómo manejamos eso?

PM: Claro, lo que hay que hacer es fortalecer, el encima de la mesa, pues ¿no?, en algunos lugares eso las empresas lo pueden cargar al gasto. Entonces, ese es un incentivo para darlo por la vía lícita y no por la vía ilícita. Hay países donde está prohibido que las empresas den dinero a la política, porque se dice que la política tiene que ser de los ciudadanos. Si la política es de los ciudadanos, las empresas no tienen por qué meterse. Pero en la práctica lo que ocurre en esos países es que las empresas igual dan. Solo que no por encima de la mesa, sino debajo de la mesa.

RC: Pero desde los mismos partidos políticos, te dicen que la vida real demuestra que para estos aportantes es muy difícil que aparezcan, porque más adelante en cualquier momento nos va a terminar complicando.

PM: Eso es lo que dicen muchos empresarios también, ¿no?, entonces te dicen yo prefiero, la verdad es que cuando un empresario le dice a un político, mira acá tengo veinte mil dólares para ti, pero no te lo quiero dar de manera legal, te lo voy a dar en un sobre. ¿Cuántos políticos de verdad van a decir ah no en ese caso no puedo recibirlo? Uy que tal reto, ¿no?, yo creo que la mayoría van a decir ya dámelo y ya después vemos qué hacer.

RC: Percy, pero además en los debates siempre aparece cuidado con la CONFIEP, cuidado con AFIN, y yo tampoco no creo que hay que ser tan sensibles, tan (...) Sin embargo, hay un comportamiento que marca muchos partidos políticos y es que los principales financistas proceden de las universidades, o sea

las universidades privadas se están convirtiendo casi en los mecenas de los partidos políticos. O sea entonces uno podría decir siendo de repente muy subjetiva, mira Perú Posible, a quién tiene a USIL, casi siempre, de alguna manera está apoyándolo, ¿no?, la Universidad San Ignacio de Loyola, el APRA ¿a quién tiene? a la San Martín, el fujimorismo, esta universidad, bueno a veces entre Alas Peruanas y también esta otra universidad de Cajamarca... ¿cómo se llama esta?

PM: Joaquín...

RC: Sí, no es cierto. Entonces... ¿por qué?

PM: Bueno, eso puede ser una instrumentación de una entidad que tiene recursos. Las universidades son fábricas de hacer dinero porque tienen miles de alumnos y en algunos casos con una calidad muy discutible. Esto tendría que estar normado y por eso la ley... de hecho la única multa que tiene o el caso mayor que ha tenido Alianza por el Progreso tiene que ver con una donación que hizo la Universidad César Vallejo. La ley establece límite a las donaciones, sesenta UIT por año y la Universidad César Vallejo le entregó al partido del señor Acuña una donación por encima de ese monto. Y todavía tuvieron la candidez de declararlo, entonces la ONPE ni siquiera tuvo que investigar nada. "Tú me has declarado que te han donado tres veces el monto que podías recibir... bueno pues, sanción por haber excedido el monto".

62

RC: Y nos estamos olvidando de Luna, el congresista Luna de Telesup con Solidaridad. Volviendo nuevamente a nuestro tema que es: ¿qué se debe hacer en la próxima legislatura?, ¿cuál crees tú que de todos los pendientes es lo más importante? ¿El tema del voto preferencial, a cuál deberíamos ponerle mayor énfasis?

PM: Yo creo que hay cada vez menos posibilidades de hacer reformas constitucionales pero las reformas legales sí son más factibles porque no requieren dos legislaturas. Yo diría que hay dos temas fundamentales: uno es el tema del financiamiento, si no le entramos al tema de financiamiento que requiere una reforma integral, son varias cosas, es financiamiento público, son controles, sanciones...

RC: Pero el público saca roncha, ¿no?, incluso a mí misma, digo "¿encima vamos a pagarles?"

PM: Bueno, pero ahí la pregunta es, ¿quién prefieres que financie la política?, ¿el Estado o el narcotráfico?

RC: Bueno, sí pues claro. Puesto de esa manera, sí. Pero yo digo está bien, pero garantízame un poco, que me vas a poner buenos cuadros, ok, de mis impuestos que se vaya para allá, ¿pero qué me das a cambio?, si no me cambias antes, ¿por qué te tengo que dar?

PM: Completamente de acuerdo pero es una con otra “mira te doy pero te exijo tal cosa” porque una cosa va con la otra. Si hay financiamiento público, hay que exigir seriedad.

RC: Y, ¿a cuántos partidos?, porque en las últimas elecciones, ¿cuántos se presentaron?, yo no me acuerdo, pero la cifra era altísima.

PM: De acuerdo, sí, pero solamente a los que tienen representación parlamentaria.

RC: Ah, ok.

PM: Los que obtienen representación parlamentaria reciben un fondo que además no es muy grande. Son como sesenta millones en cinco años, doce millones por año... es un fondo, digamos, pequeño en comparación de América Latina. Pero además eso es un financiamiento que está dirigido a la vida partidaria, no es un financiamiento de campaña. Es un financiamiento justamente a las actividades de formación, capacitación, investigación, que haya locales en regiones, ese tipo de cosas.

RC: Claro, eso no tiene que ver directamente con el tema de las campañas. Ahora, el fortalecimiento, la democracia interna en los partidos.

PM: Eso es el otro tema. Yo decía hay dos temas uno es el financiamiento y el otro es ese que acabas de mencionar: democracia interna. Las elecciones internas tiene que hacerlas la ONPE. Cuando se dio la ley de partidos se dijo: “una manera que garantizar la autonomía de los partidos es que las elecciones internas las haga un órgano al interior...”.

RC: Pero no quieren.

PM: Pero no ha funcionado, o sea dejémonos de cosas, ha pasado más de diez años de la ley de partidos, eso no ha funcionado. Como viene sucediendo en muchos países de Latino América los organismos electorales organizan las primarias.

RC: Por ejemplo, ¿el PPC es el único?

PM: Varios partidos han hecho elecciones internas.

RC: Ya, pero con la ONPE.

PM: No, Acción Popular también lo ha hecho. El APRA en alguno de los procesos, creo que han sido los principales. Acción Popular en eso es el partido más... digamos... riguroso; no sé si la palabra exacta es riguroso pero ellos eligen por ejemplo... que yo sepa es el único partido que elige a su secretario general en elecciones que votan todos sus afiliados. Es decir, no se elige en un Congreso, a través de voto indirecto, sino con el voto de todos los afiliados tanto el presidente como el secretario nacional. Ya ahora están buscando también que sus listas sean elegidas mediante voto universal. Ese es

un esfuerzo que habría que apoyar y que la ONPE además les organiza el proceso los va a liberar del trabajo de hacerlo y le va a dar certeza a los resultados.

RC: Ya, bueno, y con el tema de las elecciones internas ya se tendría que estar dejando el tema del voto preferencial.

PM: Sería ideal, ese es como el requisito previo. Una vez que haya elecciones previas de verdad ya se podría eliminar el voto preferencial porque uno de los argumentos es “si eliminamos el voto preferencial entonces es la cúpula la que decide el orden” pero si hay elecciones internas ya no será la cúpula.

RC: ¿Y crees que lo van a hacer?

PM: No.

RC: Qué bien. Temía que podrías venirme con una respuesta declarativa, que suena bonita pero sabemos que no.

PM: No, ese tema sí creo que falta mucho y creo que sí hay que presionar en otras cosas que sí son más fáciles de hacer, por ejemplo en el tema de financiamiento. ¿Quién puede estar en contra de que haya más control al tema de financiamiento de los partidos?, si hay alguien que venga y lo diga. Bueno, en el tema de voto preferencial hay opiniones y otros temas donde hay opiniones, pero en el tema de financiamiento que alguien venga y diga “no, nos gusta el financiamiento oscuro, nos gusta la posibilidad que el narcotráfico pueda financiar” que lo diga. Pero es tan evidente que yo creo que es imposible de sustentar en contra.

64

RC: Y hablando ya de la misma transparencia de los partidos. Estaba chequeando por ejemplo algunos informes que señalan que ni siquiera sus páginas web cumplen con los requisitos básicos de información. ¿Monitorean ustedes eso?

PM: Alguna vez lo hemos hecho sobre todo para dar recomendaciones a los partidos porque hoy día las empresas se relacionan a través de la web. Hoy día la gente se relaciona a través de la web y no es posible que los partidos que quieren tener relación con la gente no tengan información e interacción. Muchas de las páginas son vitrinas cuando hoy día la lógica de la web es la interacción y en muchos países ya se está avanzando en exigirle a los partidos que determinada información... en Colombia por ejemplo los partidos ahora, desde hace muy pocos meses, son sujetos susceptibles de la ley de transparencia y acceso a la información. Es decir, la misma información que el Estado tiene que proveer a los ciudadanos por obligación hoy día lo tienen que proveer los partidos.

RC: Así es y voy a compartirlo porque, tomen nota, además de esta noticia que me llamó la atención. Lo que tienen que tener es mínimo las declaraciones

juradas de vida de sus candidatos y sus planes de gobierno. Eso por lo menos. Las convocatorias a los procesos partidarios y el padrón de afiliados actualizado porque después cuando una descubre que uno terminó en un caso de narcotráfico resulta que ya no era por sí figuraba. Entonces ellos mismos tienen que encargarse de depurar esos padrones.

PM: Exactamente.

RC: Y de eso venía el punto, de veinte partidos políticos, que también viene siendo una barbaridad, cuatro páginas web simplemente no funcionan, tres te lanzan el tema “página en construcción” o simplemente se han ido a Facebook; y los otros trece restantes tienen simplemente la información básica pero mínima, mínima, mínima... y así tenemos que financiarlos.

PM: O de repente hay que financiarlos para que tengan una página web buena y ahí sí exigirles. Esa también es otra manera de mirarlo porque es decirle “oye tú recibes financiamiento público, por lo menos tienes que tener una página en la que des información, en la cual respondas preguntas, pongas temas de debate”. No hay partido que estén discutiendo los temas programáticos con nadie.

RC: Cada tema que salga a debate debe decir: Esta es nuestra posición respecto a este tema de actualidad.

65

2.3.3. *Conozca más sobre el proyecto de alternancia de género*

Fecha: 08/07/2015

Medio: RPP - *El poder en tus manos*

Entrevistada: Pilar Tello, coordinadora del Área de Género de IDEA Internacional y Diana Chávez, especialista en temas de Género de la Asociación Civil Transparencia.

Contenido: especialistas de IDEA Internacional y de la Asociación Civil Transparencia se pronuncian sobre la importancia del proyecto de alternancia de género como una medida complementaria a la cuota de género vigente actualmente.

RPP: En el Perú el 50% de la población son mujeres, sin embargo, el género femenino no se encuentra debidamente representado en las instituciones del Estado, una reciente encuesta del instituto Integración revela que en nuestro país solo el 22% de congresistas son mujeres, vale decir existe una mujer por cada cinco hombres legisladores. Así mismo, solo dos de cada diez candidatos que encabezan las listas de sus partidos a cargos parlamentarios y regionales son mujeres. Un claro

ejemplo es que solo veintitrés mujeres postularon para ser gobernantes regionales frente a doscientos ochenta y nueve hombres, en las Elecciones Regionales y Municipales del 2014. Siendo elegida una sola mujer como presidenta regional de Arequipa. Si bien hay avances de leyes para lograr la igualdad de género, lo cierto es que en la práctica los resultados no han sido del todo eficientes.

Pilar Tello (PT): A pesar de que ha habido un importante incremento de mujeres en el Parlamento como autoridades locales, regionales, aún esos porcentajes son muy bajos.

RPP: La participación de las mujeres en espacios donde no hay pugnas de poder y la falta de igualdad de condiciones en la competencia electoral son algunos de los factores que originan esta realidad.

PR: Entonces si las mujeres no son vistas en los medios, no son oídas en los medios y tienen pocos recursos, la posibilidad de ser elegidas son menores. Además que ya para entrar en una lista deben seguramente haber pugnado mucho, luchado mucho, para ser incluidas en las listas.

RPP: Para la coordinadora del área de género para América Latina, de Idea Internacional, articular la implementación de la propuesta de alternancia de género, con la eliminación del voto preferencial, logrará revertir esta situación.

66

PR: Entonces, puede evitar sí, porque al tener hombre/mujer, hombre/mujer, hombre/mujer, los primeros puestos van a ser ocupados, o sea entre los primeros puestos va a haber mujeres, cosa que normalmente no sucede.

RPP: La aprobación del proyecto de alternancia de género resulta necesaria para cortar las brechas y permitir que más mujeres puedan ocupar cargos de elección popular en el Parlamento.

Guido Lombardi (GL): Bueno, y según una encuesta del Instituto Integración, el 80% de peruanos está de acuerdo con esta alternancia de género, porque hoy por ejemplo, solo el 20%, un poquito más del 20%, en realidad de los congresistas son mujeres. En realidad venitiocho de ciento treinta, sobre eso queríamos conversar con usted, Dra. Chávez, buenas tardes, gracias por aceptar nuestra invitación.

Diana Chávez (DC): Gracias por la invitación.

GL: Bueno, ¿cuáles son las trabas que se han encontrado en el Congreso para aprobar la alternancia de género?

DC: Bueno yo creo que sobre todo un tema tal vez de agenda y de oportunidad, pero también es muy difícil encontrar consensos dentro del mismo grupo de mujeres parlamentarias a favor de la medida. Ahora yo rescato mucho la encuesta que ha

hecho el Instituto Integración con CPI, que dice que el 80% de peruanos y peruanas está de acuerdo con esta medida. Y debíamos trasladar este sentir digamos al Parlamento para impulsar la aprobación del proyecto de ley, ¿no? (...)

GL: Ahora mientras haya voto preferencial, ni siquiera la alternancia garantiza mayor presencia femenina porque podrán los candidatos masculinos tener mayor presencia en los medios, mayores recursos, entonces tendrían que ir casi de la mano, la alternancia de género y la eliminación del voto preferencial para que sea equitativo, equivalente, el número de hombres y mujeres representados en el Congreso.

DC: Es una medida que ha tenido relación en algunos casos, el mismo estudio que está haciendo el Instituto dice que, en algunos casos, el 40% aproximadamente, el voto preferencial ha tenido un impacto de movilización interna en las listas, ¿no? Han logrado que candidatas que estaban en puestos muy desfavorecidos como por ejemplo Martha Chávez que estaba en el puesto 36, gracias al voto preferencial resultara electa. Sin embargo, creo que no es positivo hacer una asociación imprescindible entre voto preferencial y alternancia porque precisamente el año legislativo pasado por juntar estas dos iniciativas se bloqueó la aprobación del proyecto de ley, ¿no? (...)

GL: Porque hay congresistas que podrían estar de acuerdo con la alternancia, pero no están de acuerdo con la eliminación del voto preferencial.

DC: Exactamente, entonces dividimos más las posiciones. Hay congresistas mujeres y congresistas hombres a favor de la eliminación del voto preferencial, pero no necesariamente a favor de alternancia y esto causa que se invisibilice la medida de la alternancia que es lo que pasó el año pasado. Este año la Comisión de Constitución, correctamente creo yo, ha agrupado la alternancia en un dictamen que solo trata la reglamentación de la cuota de género, creo que es lo correcto.

GL: ¿Y la alternancia debe ser entendida como cuota de género? Porque también hay que tener cuidado con la etiqueta que se le pone ¿no cierto? Porque hay gente que está en contra de las cuotas, y si hay cuota de género por qué no tenemos una cuota de discapacitados, no tenemos una cuota de tal y cuál y podemos elaborar una larga lista de cuotas posibles.

DC: En este caso, está vista como una medida complementaria la cuota de género porqué, porque en la práctica se ha visto que la cuota de género es insuficiente. Pero no solamente eso, sino yo lo enfocaría de dos modos distintos, el primero es que la cuota de género ya alcanzó su techo en el Congreso, su impacto inmediato fue duplicar la presencia de mujeres del 11% al 22%, esa fue su primera aplicación, pero

sobre todo porque la cuota de género es una medida de acceso digamos al sistema de representación política, pero no garantiza un resultado, la alternancia sí garantiza un resultado. (...)

2.4. POLÍTICOS

2.4.1. *Humala pide a partidos unir criterios sobre reforma electoral*

Fecha: 03/03/2015

Medio: *El Comercio*

Contenido: *Ollanta Humala, presidente de la República, exhortó a las fuerzas políticas a unificar criterios sobre la reforma electoral propuesta por el sistema electoral durante su discurso inaugural del diálogo entre Gobierno y los partidos.*

68

El presidente de la República, Ollanta Humala, dio hoy inicio a la segunda jornada del diálogo entre el Gobierno y los partidos, al que se sumó el fujimorismo. En su discurso inaugural de esta nueva jornada, el jefe de Estado exhortó a las fuerzas políticas a unificar criterios sobre la reforma electoral, promovida por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

“Ustedes van a tocar un tema que es fundamental para la democracia, que es la reforma electoral. Aquí, de este encuentro pueden salir acuerdos importantes que permitan iniciar de manera bastante dinámica la legislatura que se viene, que tiene como uno de sus puntos la reforma electoral”, dijo.

Ollanta Humala consideró “fundamental” fortalecer la participación de la mujer en la política a través de la aprobación del proyecto de ley que permite la paridad de género en las listas de candidatos al Parlamento. Asimismo, se mostró a favor de la eliminación del voto preferencial, que es “un tema delicado”.

“¿En qué se debe sostener la democracia? ¿En las personas o en las instituciones? Ese es un concepto que ustedes tendrán que reflexionar”, añadió.

Asimismo, Ollanta Humala se refirió al transfuguismo en el Parlamento, que criticó porque cuando la ciudadanía vota por ciertas personas, lo hace también por el partido político al que representan.

“El pueblo hizo una apuesta por bancadas con respaldo de un partido político y eso no sucede en el Congreso, ese es un tema que tiene que abordarse seriamente”, refirió.

Ollanta Humala también pidió que se apruebe en segunda votación la no reelección de los presidentes regionales y de los alcaldes, a raíz de los últimos casos de corrupción en Áncash, Tumbes y otras zonas del país.

Planteó que si esta medida se aprueba, se debe eliminar la revocación, a fin de que las autoridades puedan trabajar con tranquilidad los cuatro años de su gestión.

El jefe de Estado también dijo que se debe analizar el financiamiento público de los partidos políticos y la posibilidad de que un congresista pueda o no renunciar a su curul.

Para concluir, dijo que el diálogo da mayores oportunidades de consolidar la democracia y de llegar a acuerdos importantes.

El Partido Aprista, liderado por el expresidente Alan García, es la única fuerza política principal que está ausente en la jornada de diálogo.

2.4.2. Comentarios de Mauricio Mulder y Josué Gutiérrez sobre la falta de consenso para eliminar el voto preferencial en el Congreso

Fecha: 03/03/2015

Medio: RPP – Las 5 de las 7

Conductora: Patricia del Río

Panelistas: Mauricio Mulder, congresista del Partido Aprista Peruano; y Josué Gutiérrez, congresista del Partido Nacionalista Peruano.

Contenido: los congresistas Mauricio Mulder y Josué Gutiérrez comentan sobre la falta de consenso en el Congreso para aprobar las diversas reformas planteadas por el sistema electoral.

Patricia del Río (PD): (...) Hay una reforma electoral pendiente, Mauricio Mulder dice que no tienen por qué los organismos electorales plantearla al Congreso, lo cierto es que alguien la tiene que plantear y siempre es bueno saber que los organismos electorales y que siempre se andan peleando un poco entre ellos la ONPE con el RENIEC y también ¿cuál es el otro?, con el Jurado Nacional de Elecciones. Siempre andan jalándose un poco las atribuciones. Es genial saber que se pusieron de acuerdo en un mínimo de cosas que deben cambiar. El Congreso todavía no ha hecho suya esta causa que podría cambiar la propuesta presentada por estos tres organismos. Pero digamos, que hay que cambiar cosas,

hay que cambiar cosas, la política se ha deteriorado, enormemente y en parte por una ley de partidos políticos, que promueve el laberinto, Mauricio.

Mauricio Mulder (MM): Nosotros, por ejemplo, somos partidarios de eliminar el voto preferencial, porque creemos que lo que ha hecho es atomizar la estructura interna de los partidos políticos. Creemos que para ser candidato a un puesto importante, por ejemplo congresista o presidente regional, se debe tener una trayectoria previa en la política, o sea no creemos que debe haber personas improvisadas. Creemos que debe haber un esquema de vinculación a ese partido político anterior. Por lo menos unos cuatro o cinco años. (...)

PD: O sea una persona que debe haber militado en un partido.

70 MM: Si quiera cierta trayectoria pública antes, porque yo desconfío y siempre desconfiaré de los que dicen voy a entrar en política cuando tienen sesenta años de edad. ¿Y puede que no te preocupó el país en los sesenta años de tu vida? o sea has debido tener siempre una vocación cívica. Y nosotros creemos que debe haber bicameralidad. Y bueno todas estas cosas no generan consenso. Mira, al interior de nuestra bancada, la mitad están a favor del voto preferencial. De nuestra bancada al interior de las otras bancadas lo mismo, pero en el tema de bicameralidad el fujimorismo ha dicho ni de vainas, no me mueven una coma de mi Constitución perfecta del año 93, ¿no es cierto? Y entonces sin el voto de ellos, 87 votos, ¿cómo? Y además te dicen, bueno pero la gente va a repudiar que haya otra cámara, hay otros que dicen, hay que hacer que haya distritos electorales más pequeños, ya el Perú con distritos electorales más pequeños, tendríamos que tener 700 parlamentarios, para que cada uno represente un distrito electoral. También la gente va a decir que no. Entonces es bien complicado. Entonces yo creo que poco a poco. Parece que, por ejemplo, el tema de los recursos públicos para los partidos políticos, eso se da en muchos países. Pero, ¿aquí en el Perú va a pasar eso?, o sea yo creo que vas a generar un repudio ciudadano, que va a decir y encima se van a comer nuestra plata. Entonces, esas cosas son muy complicadas.

PD: Pero por ejemplo, las sanciones, o sea el recurso podría ir acompañado de un conjunto de sanciones efectivas y enormes cuando un partido se esté (...)

MM: Por ejemplo, el escaño vacío, a mí me parece bien, nosotros votaríamos a favor del escaño vacío.

PD: O cuando no pueden justificar, o cuando te dicen que la plata la han recopilado con doscientas mil polladas, pues ¿no? Ahí ya tú empiezas a mirar ¿cómo?, ¿no? (...)

MM: Segundo, la hoja de vida, tiene que ser escrupulosa y sin ningún campo que sea voluntario, tienen que ser todos obligatorios y tercero, creemos que a los

procesados, no digo ya sentenciados, a procesados por delitos de corrupción, robo, varios delitos graves, tampoco se les debe permitir llegar. Y cuando digo procesados es cuando ya por lo menos tengan una acusación fiscal, ¿cierto? Porque no por cualquier denuncia, si no te desembarazas de tus rivales presentándoles denuncias a diestra y siniestra.

PD: Lo que pasa es que de esta manera se permite que las postulaciones a cargos públicos se conviertan en una suerte como de escudo, ¿no? No se trata de quitarle a nadie el derecho a postular. Pero tampoco se trata de usar el escaño como el escudo de los Thundercats.

MM: Y ese es otro elemento, la inmunidad parlamentaria no debe cubrir para casos anteriores de la elección, lo dice el reglamento. Lo que pasa es que sucede que entra un delincuente al Parlamento y ya no concurre a las situaciones del Poder Judicial. Entonces, el Poder Judicial no lo puede arrestar porque tiene inmunidad de arresto, ya no tienen inmunidad de proceso, porque el proceso fue anterior, pero de arresto sí. Y entonces, no van y no pasa nada. Hay que eliminar la inmunidad de arresto en los parlamentarios para que la persona que es citada tenga que acudir de grado fuerza.

PD: Josué, hay muchos pendientes al respecto, y además hay que reconocer que por ejemplo la diferencia entre los partidos, los movimientos regionales, y los partidos nacionales le está haciendo un daño enorme a la política. Y que en general se tienen que corregir errores de medidas que en su momento se tomaron creyendo que eran buenas y el tiempo está dando cuenta de que son pésimas, que están precarizando aún más la vida política en nuestro país. Pero como dice Mauricio se necesitan un montón de votos.

Josué Gutiérrez (JG): Y yo suscribo, mira la experiencia de Mauricio, de muchos años en el Parlamento le permite tener una lectura clara del tema, lo que a mí sí me llama poderosamente la atención por qué ahora no se han hecho ese tema de modificaciones de reglamento que a decir de Mauricio, por ejemplo, son perversos. O sea eso es lo que hemos heredado en esta gestión, por lo menos.

PD: Pero ustedes dos son congresistas, los dos están de acuerdo. Y con dos no basta, pero qué tal si empezamos a poner fotos en las calles de los que no quieren.

MM: El Congreso es un archipiélago, es muy complicado, no es tan fácil.

JG: Pero mira pues Patricia, mira la coherencia frente a un diagnóstico que da Mauricio y que yo lo comparto plenamente. No poder hacer nada que implica, el reconocimiento de que en efecto hay temas complejos, como la misma participación en democracia y el no fortalecimiento de los partidos políticos. Y eso hace que justamente (...)

PD: Pero es un dragón que se muerde la cola.

JG: Vamos por partes, el sistema electoral, que tiene pues tres cabezas ¿no?, o sea RENIEC, ONPE y Jurado. Sin duda es el sistema que por especialidad te dicta cuál es la línea de acción cómo deben fortalecerse los partidos. Cuál es la filtración que existe respecto al mal manejo que se puede dar de las organizaciones políticas para consolidar. Entonces, esa propuesta debe, creo yo, socializarse mucho más porque en efecto la lectura que tiene la ciudadanía dice no a los partidos, no les da la gana de discutir el voto preferencial porque ellos quieren cubrirse. Porque es sabido que los gobiernos de turno lo que han hecho constantemente. (...)

MM: Pero no es por eso, es porque no hay acuerdos unánimes.

PD: El que no quiere quitar el voto preferencial es el hijo del voto preferencial en el Congreso. (...)

JG: Yo por ejemplo, soy hijo del voto preferencial, he ido con el número "3" en mi departamento que son tres candidatos. O sea está el uno, el dos y el tres. O sea si fuera que se elimina el voto preferencial yo no salgo con el número tres, ni cómo.

PD: Entonces deberías estar en un partido que no te coloque en el tercer puesto, siendo la persona que tenía mayores posibilidades, o sea el problema no lo tiene el número tres. Lo tiene el partido que te coloca ahí.

MM: Esa es la elección al interior del partido, entonces si ganaste ya vas primero.

JG: Que podría ser una salida ideal, o sea que en las elecciones (...) que sí en las elecciones primarias del partido que es democráticamente hablando, que esa se respete, perfecto, entonces ya no tienes opción a discutir que entonces sea un voto preferencial de la población y eso te va a llevar a que fortalezcas el partido porque si no vas a fomentar el transfuguismo, ojo.

PD: Pero lo que pasa Josué es que nos estás tratando de convencer de algo de lo que todos estamos convencidos.

JG: Sí, pero la fórmula...

PD: Pero para eso es el Congreso, si la fórmula que te presentó el Jurado, la ONPE, el RENIEC no es la apropiada, la acomodas y la lanzas. Pero no la miras así de lejos, pues.

JG: Pero Patricia, a ver permítame discrepar un poco de Mauricio, yo sí estoy de acuerdo que el sistema electoral como tal haga las propuestas hasta el Parlamento.

Lo que no está bien es que se ejerza un nivel de presión, de manera que pueda conminar al Parlamento.

(...)

MM: Pero yo quiero aclarar lo que he dicho, ellos tienen perfecto derecho a presentar los proyectos de ley, no ellos, solo el Jurado. (...) En materia electoral, el tema partidario no es solo electoral, es un tema de vida política. Y ellos se meten demasiado en el tema partidario y los han burocratizado a los partidos. Si un partido ahora no tiene por lo menos unas cincuenta personas trabajando a tiempo completo haciendo todo tipo de papeleo que le pide el Jurado Nacional de Elecciones, ese partido termina embargado. A nosotros nos está pasando.

PD: Pero si no hacemos algo, vamos a terminar con los famosos llamados de entonces cerremos el Congreso porque no sirve para nada o con los saltos al vacío de elijamos a cualquiera que no parezca político. Entonces, yo no tengo nada contra las personas nuevas que entran en política pero sí me asustan las personas que entran a ya vamos a ver qué pasa. Pero una vez que estoy en el caballo ya voy ver qué hago. (...) Pero en sus manos tienen la vida de veintiocho millones de personas o treinta, ¿no? Entonces, una metida de un presidente es una metida de pata que afecta a todo un país.

73

MM: Por eso yo creo que una de las cosas que se puede hacer es trasladar la elección del voto preferencial al interior de los partidos. Por ejemplo con la ONPE, y bien supervisadito y todo para que no haya motivo de reclamo. Segundo, lo de la hoja de vida de las personas de una manera más escrupulosa y mucho más pública también.

PD: Y que sea sancionado el partido que se le pasan los datos de su hoja de vida.

MM: Digamos con el requisito de hacer un trabajo de investigación de saber quién es la persona que está llevando. Tercero, un mínimo de trayectoria, que si quiera haya sido concejal antes, y eso permita que en la comunidad ya lo conozcan. Ah, van a poner a este concejal, no me gusta. Pero sí eso se consigue ya estaríamos avanzando bastante. Pero el apoyo de recursos públicos y lo de la bicameralidad y lo del voto preferencial así abierto, como está es sumamente complicado.

PD: Tal vez el diálogo debería ser para escoger tres temas, más fáciles de llevar adelante y empezar a impulsarlos.

JG: Ahora hay otro tema ¿no?, cuando iniciamos el debate electoral en la Comisión de Constitución, y en otras comisiones también, se abordaron todo estos temas. Pero el problema es que ya tenemos discutiendo más de tres años. Cuando una discusión es constante y pasa año tras año, ya parece que no tiene sentido ¿no?

Entonces, ante la opinión pública parecemos como que estos parlamentarios no quieren hablar de los temas que coherentemente o dentro de la lógica, dentro del razonamiento es viable, no se ponen de acuerdo. ¿Y entonces? (...)

2.4.3. Congresistas Llatas y Velásquez Quesquén opinaron sobre necesidad de reforma en la ley de partidos políticos

Fecha: 22/06/2015

Medio: Canal N

Entrevistado: Javier Velásquez Quesquén, congresista del Partido Aprista Peruano; Cristóbal Llatas, congresista del Partido Nacionalista Peruano.

Contenido: los congresistas Javier Velásquez Quesquén y Cristóbal Llatas exponen sus apreciaciones sobre las iniciativas de reforma electoral a ser discutidas durante la segunda legislatura del año.

74

Jaime de Althaus (JD): (...) Estamos con Cristóbal Llatas que es presidente de la Comisión de Constitución que tiene a su cargo precisamente la elaboración de esos proyectos de ley y su aprobación y con Javier Velásquez Quesquén que también es miembro de esta Comisión. Muy buenas noches, ¿cómo están? (...) Esta reforma de financiamiento público, ¿se va aprobar o no se va a probar, Cristóbal?

Cristóbal Llatas (CLL): Bueno, primero nosotros ya a nivel de la Comisión (de Constitución) hemos empezado este debate en lo que concierne pues a la reforma del financiamiento de los partidos políticos. Entonces ya prácticamente empezamos hasta en tres oportunidades el debate, pero lamentablemente no ha habido consenso y consecuentemente no se ha materializado en un dictamen que sea sometido a la aprobación del Pleno, pero consideramos que es fundamental el financiamiento, dicho sea de paso la ley de partidos lo señala pero no en el monto correspondiente ni mucho menos el procedimiento y quién puede ejercer el control. Pero sí entiendo que una vez iniciada la legislatura, por lo menos tenemos agosto y setiembre, para nosotros estamos en la recta final.

JD: ¿Pero eso se llegó a aprobar en la Comisión de Constitución?

CLL: A nivel de reforma de partidos políticos ya existe un dictamen y está en la agenda del Pleno. En la reforma de la ley de partidos políticos está precisamente el tema del financiamiento de partidos.

JD: ¿Y eso no se puede ver ahora en la Comisión Permanente o es un tema como para el Pleno?

CLL: Bueno, tratándose de una iniciativa y no siendo una ley orgánica yo creo que la comisión lo puede ver, el problema es que tampoco se han definido cuáles son los temas que tiene que ver la Comisión Permanente. Entonces es un tema que entiendo tendrá que tratarse o en su defecto, iniciada la legislatura, tendrá que debatirse este tema.

JD: Porque en este asunto del financiamiento de los partidos políticos y del financiamiento público me refiero, se le exige a los partidos políticos una serie de responsabilidades, de funciones, de obligaciones, pero no tienen financiamiento. O para encontrar financiamiento para las campañas tienen que buscar pues digamos, algunas fuentes de origen dudoso.

Javier Velásquez (JV): Aquí Jaime, aquí hay dos modelos que explican en las democracias el financiamiento de las campañas políticas. Hay un modelo como el americano donde hay transparencia de las donaciones que se dan al financiamiento de las campañas políticas por privados. En el Perú esto no puede ser regulado por las autoridades, los funcionarios públicos porque son donaciones de carácter privado y eso hace de que haya todo este tipo de mecanismos que impiden que haya transparencia en la rendición de cuentas de los partidos políticos.

75

El modelo que hemos adoptado nosotros está aprobado, financiamiento público; sino que cuando se iba a ingresar a aplicar la ley, entonces hubo un cuestionamiento de la opinión pública y se suspendieron los efectos de la ley. Hay un dictamen en virtud del cual se establece en una disposición final, que a partir del 2014 comenzaba a aplicarse una norma que ya está aprobada por el Congreso y publicada. Entonces, aquí lo que creo que queda es poner en marcha el financiamiento público para que organismos como Contraloría, el Ministerio Público puedan entrar y ver, averiguar cómo se manejan estos fondos. (...) Yo creo que en agosto, ya con una nueva composición de la mesa directiva, podemos priorizar en la agenda la puesta en marcha de este mecanismo del financiamiento público de estas actividades para que estas puedan ser absolutamente controladas vía Contraloría y los organismos de control.

JD: ¿Con la Comisión Permanente?

JV: No, no. Ahora ya fenecieron las actividades ordinarias del Congreso. Yo creo que el contexto en el que se debe aprobar esta reforma que es muy importante y muy puntual es en agosto, en agosto con una nueva Mesa Directiva. Yo creo que las épocas de crisis políticas es el escenario más favorable para emprender, aunque te parezca contradictorio, grandes reformas. Por ejemplo después de la crisis de la

censura a la primera ministra vino un gran consenso en torno a darle confianza al nuevo gabinete. Ha habido consensos superiores a la atomización promovida por la bancada del gobierno, ha habido consensos por ejemplo para las facultades delegadas. Se ha votado cinco de las nueve facultades con una amplia votación, que fácilmente podría replicarse en un tema puntual como este.

JD: Ahora el financiamiento público es un tema que tiene que ser aprobado, aun cuando el monto que se establece en la ley es bien bajo en realidad, no sé si con eso van a poder... bueno alguna ayuda significará para los partidos.

JV: Pero tiene una importancia, Jaime, permite el control, la fiscalización, pero además, también el que no se controle el excesivo ingreso de dinero a las campañas políticas hace que se opaquen las propuestas programáticas. Ahora que hay 1900 candidatos al Congreso, entonces dejan de lado la propuesta programática del partido para entrar.

JD: Pero eso es el tema del voto preferencial...

JV: No, no tanto como eso. Yo no estoy de acuerdo con eliminar el voto preferencial, yo estoy más de acuerdo en que debamos establecer una democracia al interior de los partidos a través de elecciones internas organizadas por los organismos electorales, cuyo resultado sea vinculante. Si logramos incorporar eso...

76

JD: En todo el establecimiento académico y también en parte importante del político hay el consenso de que el voto preferencial es destructivo, porque lleva a los candidatos de un partido a competir entre ellos en lugar de competir con los de otros partidos.

JV: Jaime, yo estoy de acuerdo con eso siempre y cuando si tú lo eliminas, tienes que ese mecanismo incorporarlo en la vida interna de los partidos con procesos llevados por los organismos electorales cuyo resultado sea vinculante. Si tu logras llevar ese procedimiento al interior de los partidos, acabas con el voto preferencial. Entonces lo que hay que hacer es darle verdadera vida orgánica y democrática a los partidos.

CLL: Pero, Jaime, si me permites. Aquí hay una gran realidad que en todo caso tampoco se puede ocultar. La poca disponibilidad de realmente tratar el tema del financiamiento de los partidos políticos. Javier es testigo que este tema ya viene incluso de la legislatura anterior y eso lamentablemente no se ha avanzado.

JD: Está en la Ley de Partidos hace como ocho años...

CLL: O sea la Ley de Partidos Políticos contempla el financiamiento incluso de fuentes privadas, el problema es que aquí no se señaló cuánto se le debe asignar a cada partido y ese es el debate.

JD: No, la Ley sí lo establece...

JV: La ley lo dice. Se le da proporcionalmente el monto en función de las elecciones anteriores.

CLL: Pero eso lo establece de forma genérica, uno tiene que ser preciso, exacto. O sea, “esto es lo que le corresponde” y sobre esto vamos.

JD: Cristóbal me parece que usted no está muy informado. La fórmula es muy clara, el problema es que se establecía que eso dependía de la disponibilidad en el Ministerio de Economía o algo así. Entonces en ningún presupuesto de la República se ha establecido, es decir, nunca se ha tomado la decisión. En realidad, es una decisión prácticamente hasta del Ejecutivo hacerlo.

JV: Jaime, se aprobó la Ley. De ahí con un decreto supremo se suspendió porque hubo un cuestionamiento de la opinión pública.* Entonces hay que generar pedagogía para explicarle al país que esto es más necesario que estar debilitando un sistema institucional con fondos cuyo origen es oscuro, que no se puede explicar y que erosiona la legitimidad del sistema.

JD: Ahora en el tema de las campañas mismas, el financiamiento de las campañas, porque este financiamiento público no va a alcanzar para financiar las campañas, alcanza para alguna actividad del partido en provincias, y algo de la administración, para cierta capacitación, pero ¿no sería mejor subir el límite de las donaciones privadas, personales o empresariales, pero con transparencia absoluta? (...)

JV: Podría ser esta una solución, pero el tema más es... porque el que aporta no es tanto... el privado que aporta no quiere aparecer aportando. Y si incrementamos los montos va a haber mucho ausentismo, mucha falta de apoyo porque muchos no van a querer dar este tipo de aporte privado con montos significativos porque son objeto de revisión, de investigación. Entonces yo creo que lo que sí es posible es, como parte de las actividades de los partidos políticos en las que incluimos los procesos electorales, incluir el financiamiento público, la mayoría de las democracias latinoamericanas cuentan con eso.

JD: Pero no alcanza para financiar...

* La tercera disposición transitoria de la Ley de Partidos Políticos establecía que: “La distribución de fondos públicos se aplique a partir de enero del año 2007, de acuerdo a los resultados de las últimas elecciones generales para elegir al Congreso de la República y de manera progresiva, con arreglo a las previsiones presupuestarias para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional.” Sin embargo, la opinión pública se opuso por lo que el Poder Ejecutivo optó por no presupuestar recursos para el financiamiento público de los partidos políticos en aquella oportunidad.

JV: No alcanza, pero en ninguna se suprime el apoyo privado, pero es un complemento importante. Entonces eso va a generar más fiscalización, más control y más obviamente explicación del origen de los fondos por parte de los partidos políticos.

JD: Ahora, los partidos no sé si en Estados Unidos o en algunos lugares forman como fundaciones las cuales reciben donaciones.

JV: Esas son figuras un poco ya de sociedades que han avanzado mucho en sus sistemas democráticos.

(...)

JD: Está el asunto del voto preferencial, ¿eso llegó a aprobarse?

CLL: Bueno, ¿qué ha pasado? Esta iniciativa ha sido acumulada a la reforma de los partidos políticos. Nosotros hemos tenido que desacumular y hemos empezado el debate pero bueno. Es un tema discrepante, de mucho debate, y lo ha dicho Javier Velásquez Quesquén que por ejemplo no comparte eso, pero hemos empezado.

JD: ¿Pero la comisión se va a reunir ahora?

CLL: No, ahora ya prácticamente terminó la legislatura. Por eso decía que hay que empezar en agosto y tratar esos temas que son cruciales.

78

JV: Ahí, Jaime, el concepto es el siguiente. Mil novecientos candidatos al Parlamento dejan de lado la propuesta programática de los candidatos presidenciales porque la elección es simultánea, y lo que necesitamos es avanzar en cómo consolidamos el sistema institucional, que la gente vote por propuestas y no por lo que le propone un candidato que le ofrece hacerle una escuela. Pero eso tiene que ir previamente acompañado de integrar, este voto llevarlo al interior de los partidos políticos. ¿Cómo? Con procesos que sean llevados a cabo por los organismos electorales y cuyos resultados sean vinculantes. La ONPE, por ejemplo, ahora apoya las elecciones internas de los partidos políticos, pero el proceso lo llevan los propios partidos.

JD: Usted está diciendo que hay que eliminar el voto preferencial pero estableciendo mecanismos de democracia interna, digamos en los partidos.

JV: Claro, y cuyo proceso sea llevado por los organismos electorales y que su resultado sea vinculante. Eso ya no justificaría que tú mantengas el voto preferencial afuera, sino ya se respetaría el resultado interno.

JD: (...) sería importante entonces, ojalá que se pueda movilizar el tema de la discusión de por lo menos la eliminación del voto preferencial con estas consideraciones, ¿no?

CLL: Bueno, nosotros consideramos que es un tema de mucha discusión, pero es fundamental la forma cómo se viene trabajando. Todo va a depender de que iniciada la legislatura se trate, porque es un tema pendiente el voto preferencial, la equidad de género, tantas cosas.

2.4.4. *Entrevista al congresista Luis Llatas: “Congreso puede continuar con reforma electoral hasta setiembre”*

Fecha: 29/06/2015

Medio: Diario Oficial El Peruano

Entrevistado: Cristóbal Llatas, congresista del Partido Nacionalista Peruano.

Contenido: *el parlamentario de Gana Perú destaca aprobación de seis normas electorales durante la última legislatura, pero lamenta que la discusión de asuntos mediáticos haya primado sobre la agenda legislativa. Instó a sus colegas a pensar en el país.*

Cinthia Velarde (CV): ¿Siente que la comisión cumplió con las metas trazadas?

Cristóbal Llatas (CLL): Hago un balance positivo del plan de trabajo porque hemos tratado iniciativas legislativas que se impulsaron en este periodo y que convirtieron en leyes. Nos hubiera gustado avanzar más en esa dirección, pero lamentablemente las cuestiones mediáticas han distraído la reforma electoral y política.

79

CV: Son seis reformas electorales que se han aprobado hasta la fecha, ¿qué impacto tendrán?

CLL: Todas abonan a la transparencia. Por ejemplo, la ventanilla única para uso electoral, la obligatoriedad de consignar datos referidos de partidos políticos en el tema del financiamiento público, pero el trabajo en esta materia consiste en generar consensos. Hay que recordar que las votaciones suponen mayoría calificada.

CV: En ese punto concreto, ¿existe consenso?

CLL: Allí hay un debate, pero aún tenemos un par de meses, al iniciar la nueva legislatura, para continuar con la discusión de este asunto.

CV: ¿Realmente queda tiempo para discutir temas de reforma electoral?

CLL: Claro, por lo menos tenemos hasta setiembre, porque luego empezará a calentarse la campaña electoral y puede neutralizar la discusión. Todos los grupos políticos han hecho el esfuerzo de sacar adelante los proyectos que concitaron mayor

consenso, pero luego se abocaron a temas intrascendentes, los temas de fondo quedaron pendientes. Es así que no hemos podido tratar el voto preferencial, ni del transfuguismo.

CV: ¿Qué tanto daño ha hecho lo mediático al tratamiento de la agenda legislativa?

CLL: Ha hecho muchísimo daño y en eso soy categórico. Espero que esta situación se supere porque hay una distracción en temas superficiales, que no tienen ningún soporte ni material ni jurídico. Nosotros hemos perdido plenos enteros en los cuáles íbamos a discutir la reforma electoral y de partidos y terminamos tocando otros temas de índole político.

CV: Pero, ¿eso no forma parte del control político que ejerce el Congreso?

CLL: Sí, pero debe haber un mayor equilibrio. Es bueno que el Parlamento investigue, pero sin que se afecte la agenda legislativa, que ha quedado relegada. Allí hay un grado de responsabilidad que nos hace mucho daño. Por eso la ciudadanía cuestiona, dice mejor no hago política porque se ha perdido el horizonte de lo que es actuar políticamente.

80

2.4.5. *Avances en la ley de partidos-puntos de vista*

Fecha: 02/07/2015

Medio: *La República*

Contenido: *los congresistas Rosa Mavila y Jorge Rimarachín comentan los avances de la reforma electoral.*

Son claros los esfuerzos.

Escribe: Rosa Mavila, congresista de Acción Popular-Frente Amplio.

En la última legislatura se han aprobado reformas como la “silla vacía” o la “ventanilla única”, la primera establece que el partido que eligió erróneamente a un candidato perderá el escaño si el PJ lo condena a través de una sentencia firme. El presidente del JNE ha señalado que esta ley sería inaplicable porque el plazo de duración del proceso penal es más largo que el periodo parlamentario. La “ventanilla única” busca que los partidos tengan información sobre sus potenciales financistas para evitar apoyo económico procedente del narcotráfico o de la corrupción. La ONPE está organizando su aplicación. Sumado a esto, se debería sancionar el transfuguismo sin confundirlo

con la disidencia; el financiamiento de partidos políticos que debe implementarse para asegurar un mínimo de institucionalidad y logística. Las agrupaciones “independientes” de provincias deben ser fiscalizadas; los procesos de democratización interna que funcionen bajo la lógica de un militante, un voto deben garantizarse.

¿Dónde está la reforma?

Escribe: Jorge Rimarachín, congresista de Dignidad y Democracia.

Me pregunto sobre qué reforma de partidos políticos estamos hablando. Que los jefes regionales ni los alcaldes sean reelegidos podría considerarse como un avance, pero, ¿por qué no lo hacen extensivo al Congreso de la República? ¿Cuál es el miedo? Hay un problema ético que los legisladores pidan medidas para otras personas menos para ellos. Ahí hay un conflicto de intereses. Ser juez y parte en el Congreso de la República parece ser el negocio de moda. Una asamblea constituyente eliminaría la no reelección de congresistas, pues es injusto juzgar a unos de una forma y a otros de forma distante. Deberían tipificar una serie de requisitos a cumplir para ser congresistas, entre ellos, que mínimo sean egresados de la universidad para que no tengamos puros comerciantes e improvisados moviendo las riendas del país. Falta, además, la anulación del voto preferencial, entre una serie de medidas que deberían estar enmarcadas en una reforma que todos debemos exigir.

81

2.4.6. *En la puerta del horno: entrevista al congresista Luis Iberico*

Fecha: 16/07/2015

Medio: *Caretas*

Entrevista: *Luis Iberico, congresista del PPC -APP.*

Contenido: *el congresista Luis Iberico, antes de ser elegido presidente del Congreso de la República, comenta sobre el financiamiento a los partidos políticos y la democracia interna.*

Enrique Chávez (EC): Los teléfonos de quien puede convertirse en el próximo presidente del Congreso no cesan de timbrar. Al momento de esta entrevista con Luis Iberico (PPC-APP), el oficialista Josué Gutiérrez declara su candidatura “desinflándose” pero más tarde suena con fuerza la versión por la cual Gana Perú no presentará una carta y apoyará la vertiente que representa Víctor Andrés García Belaúnde, Dignidad y Democracia, que parecía firme en la tienda de Iberico, se encuentra dividida por opiniones como la de Sergio Tejada, que considera inadmisibles votar con el fujimorismo. Iberico calcula que tiene 52 votos seguros. Faltan unos diez para asegurarse el puesto, y 10 días en esta campaña pueden venir de un vuelco. (...)

EC: ¿Qué pasará con las reformas electorales?

Luis Iberico: Causa escozor hablar del financiamiento a los partidos políticos. Es fundamental y hay que dejar de tenerle miedo a unos “paginazos” que nos puedan tirar. Está la democracia interna, debería ser la base para recién después discutir si se anula o no el voto preferencial. Discutamos esos temas y también la participación de la ONPE en las elecciones internas de candidatos. Es un paquete sustancial al que debería dársele prioridad.

2.5. ESPECIALISTAS

2.5.1. Entrevista a Enrique Bernales

Fecha: 04/2015

Medio: Reporte Electoral N.º 87

Entrevistado: Enrique Bernales.

Contenido: el jurista Enrique Bernales brinda sus apreciaciones sobre el avance de la reforma electoral en el Congreso de la República.

82

Entrevistador (E): ¿Cuál es su apreciación sobre lo avanzado por el Congreso en la reforma electoral?

Enrique Bernales (EB): En términos generales está bien, salvo una de ellas que es inconstitucional, que es dejar incompleta a la representación mediante una sanción.

E: ¿La curul vacía?

EB: La primera parte de esa ley es correcta, una persona que ha ocultado información pierde el cargo. Pero la sanción de la curul que queda vacía no tiene pies ni cabeza porque va contra la Constitución. El artículo 90º dice que el número de congresistas es 130. Además, la ley dice que la representación en el Congreso es proporcional.

E: ¿Para aprobar esta ley, primero se debió hacer una reforma constitucional?

EB: Para la segunda parte de la ley sí. La sanción es al pueblo por haber elegido mal. Puede haber otro tipo de sanciones como incrementar la multa a los partidos o que no pueda presentar candidatos, pero no le puedes quitar el derecho de elegir al pueblo.

E: También se han aprobado las modificaciones a la revocatoria.

EB: Eso está muy bien y lo aplaudo plenamente, al igual que la ventanilla única. Hay otra ley que no es inconstitucional pero sí discutible, la no reelección inmediata de presidentes regionales y alcaldes. Me parece que es de un optimismo iluso porque se supone que la clase política es tan abundante que en cada reelección podemos renovar autoridades al 100%. Al perseguir la corrupción por una vía equivocada va debilitar la capacidad de gestión.

E: Al parecer, se dio esa ley porque se relacionó reelección con corrupción.

EB: Pero la causa prima de la corrupción no está en la reelección, porque si yo soy ladrón robo desde el primer día de mi gestión. La corrupción se sanciona con sistemas de control de la Contraloría, Policía, Ministerio Público y Poder Judicial.

E: En cuanto a la hoja de vida, no se tomaron en cuenta los procesos en trámite.

EB: Vamos a dejarlo así. Hay que ser respetuosos de la presunción de inocencia.

E: No hay consenso en eliminar el voto preferencial. ¿Está de acuerdo en su eliminación?

EB: Hay que anularlo ya. Ese es un foco de corrupción, se compran partidos, votos, ubicaciones en la lista. ¿El objetivo es ganar un sueldo del Congreso o utilizar el cargo para traficar influencias y hacer negociados para conseguir ingresos que por otra vía no se conseguirían? Si algo ha hecho daño a la democracia en el Perú y ha destruido a los partidos es el voto preferencial.

83

E: Un obstáculo para aprobar su eliminación es que muchos de los actuales congresistas han sido electos mediante el voto preferencial.

EB: Pero tan difícil no es porque el voto preferencial no está en la Constitución. Es una ley ordinaria y bastaría una mayoría simple para derogarla. Los organismos electorales tienen que empoderarse. Quien está en capacidad de demostrar cuán corrupto es el voto preferencial es la ONPE, el Jurado Nacional de Elecciones. Hagan campaña, ejerzan su autoridad.

E: En cuanto a democracia interna, se plantea elecciones con voto directo de los militantes en una sola fecha y bajo supervisión.

EB: Estamos dejando para el final, con el riesgo que no se aprueben, los temas más importantes. Voto preferencial, democracia interna y financiamiento de los partidos. Además, leyes sustantivas como la reapertura del Senado.

E: La bicameralidad necesita reforma constitucional. ¿Los plazos no han quedado cortos para las próximas elecciones?

EB: No. Todavía no ha acabado esta legislatura y queda la siguiente legislatura. Si se aprueba en esta y se ratifica en la segunda, sí es posible. Se puede hacer una elección complementaria, de tal manera que queda aprobado el sistema bicameral y en el curso del 2016 al 2021 se hace una elección del Senado o se puede fraccionar el Congreso. Hay muchos mecanismos.

E: ¿No hay intención de tocar los temas más importantes de la reforma electoral?

EB: Se están usando mal los mecanismos de la Constitución para no legislar con objetividad, imparcialidad y con sabiduría.

E: En cuanto al financiamiento de los partidos, los organismos electorales no tienen herramientas suficientes para hacer una mejor supervisión.

EB: Yo sé que la ONPE no tiene capacidad de sanción en sí, pero sí de denuncia. Les pido a los organismos electorales que movilicen a la opinión pública. El Congreso no puede sentirse intimidado ni presionado porque se le reclame algo que es su obligación hacer, que es dar a tiempo una legislación electoral que le garantice al país el mejoramiento de la democracia.

84

E: Tenemos más de 20 partidos políticos inscritos rumbo al 2016. ¿Cuánto daño le hace esto a nuestra democracia?

EB: Se debe limpiar el registro de partidos. La ley exige el funcionamiento de comités, los organismos electorales tienen capacidad de verificar si existen y funcionan. Hay comités que funcionan en la casa de un vecino. Todos saben que hay partidos que son vientres de alquiler y en estos días están resucitando. Ahí corre plata.

E: El buen funcionamiento de los partidos va de la mano con el financiamiento público directo, un tema pendiente pero impopular.

EB: Qué pena que sea impopular, aprenderemos. ¿Acaso en la mayor parte de las democracias, para evitar este tráfico de dinero, no hay financiamiento público en proporción a la representación de los partidos? No podemos seguir viviendo en una pseudo moral.

E: Pero con una real supervisión del buen uso de esos fondos.

EB: Los mecanismos de supervisión son absolutamente indispensables. El pueblo tiene todo el derecho de fiscalizar.

2.5.2. Creación de la ventanilla única de uso electoral

Fecha: 29/04/2015

Medio: RPP- Campaña “El poder en sus manos”

Entrevistado: Carlos Alza, director de la Escuela de Gobierno de la PUCP

Contenido: Carlos Alza comenta sobre la importancia de la creación de la ventanilla única electoral.

Carlos Alza (CA): Unos de los problemas graves que hemos tenido en los últimos años es la evidencia de muchos candidatos que en realidad tienen procesos judiciales abiertos, sentencias condenatorias, a veces algunas de ellas por casos de corrupción, incluso en algunos delitos graves. (...) Lo más importante aquí es primero una acción organizada y muy bien definida por parte del JNE que es quien se va a encargar y responsabilizar de este proceso [la ventanilla única, recientemente creada]. En segundo lugar que los propios partidos políticos, organizaciones y movimientos políticos, digamos, le den el valor y la seriedad del caso a estas propuestas. (...) Necesitamos, por ejemplo, aprobar todavía reglas sobre el financiamiento de los partidos, sobre la transparencia de cómo se administran los recursos, o procesos que tienen que ver con la forma en que se realizan las elecciones internas dentro de los partidos.

85

2.5.3. No hay política sin dinero, por Fernando Tuesta Soldevilla

Fecha: 28/06/2015

Medio: La República

Escribe: Fernando Tuesta Soldevilla, analista político.

Contenido: Fernando Tuesta reflexiona sobre la necesidad de dinero de los partidos políticos para la campaña electoral para las Elecciones Generales del año 2016 y manifiesta su preocupación con respecto a la vulnerabilidad y dependencia de los partidos políticos ante aquellas organizaciones que ostenten los recursos requeridos.

A estas alturas, los candidatos están en la búsqueda de dinero. Sin embargo, como van las cosas, desafección de la política, partidos extremadamente débiles, incursión de aventureros, peligrosa intromisión de mafias, nada nos conduce a pensar que la representación política va a mejorar el próximo año por el solo hecho de que todos estamos en peligro.

Hay que enfrentar las cosas de manera clara. El Parlamento ya ha agotado los tímidos intentos de hacer las reformas sustantivas. Si bien en cierto la sola modificación de la ley no cambia la realidad, es preferible hacerle ajustes a dejarla como está, pues los vacíos e incongruencias han sido utilizados para pervertir más la política.

Toda campaña electoral necesita dinero y mucho. En el 2011, todos los partidos gastaron, según reportaron, que con seguridad es menos de lo que gastaron, S/. 73' 458, 022.

Un cálculo conservador podría señalar que se puede elevar a ochenta millones de soles. La pregunta salta a la vista. Si no hay financiamiento público, pese a que la ley lo señala, la única manera que los candidatos se provean de recursos es a través de aportaciones privadas en dinero y especie. Pero la ley señala topes. Nadie, persona natural o jurídica, puede aportar más de 60 UIT, es decir, 231 mil soles.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta lo siguiente para proponer ajustes. Los partidos políticos carecen de dinero y recursos. Son organizaciones débilmente constituidas e informales por lo que no son realmente receptoras y centralizadoras del dinero de la campaña.

86 En los hechos, el candidato presidencial constituye su equipo de campaña, donde salvo excepciones están dirigentes del partido y maneja su economía de manera independiente del tesorero. No se preocupa ni se inmiscuye en el financiamiento de las listas al Congreso. A su vez, estas tampoco coordinan ni se relacionan con la tesorería del partido, figura que por ley, tiene exclusiva responsabilidad del tema del dinero del partido. Peor aún, al existir coto preferencial, cada candidato es librado a su suerte, informando poco sobre el origen de sus ingresos. De esta manera el tesorero del partido, por más que quisiera hacer bien su labor, entrega a la ONPE informes incompletos, así formalmente cuadran las cuentas. Finalmente, las faltas y violaciones a la norma se materializan en sanciones económicas, que el organismo electoral ni siquiera puede cobrar porque no tiene facultades coercitivas, como ha ocurrido con los casos de Perú Posible y Alianza por el Progreso.

En este escenario, los partidos son vulnerables y dependientes ante quienes ostentan los recursos materiales y dinero, de los legales y formales como de los ilegales y con origen delictivo.

En el corto plazo lo único que se puede hacer es dejar sin efecto la tercera disposición transitoria de la Ley de Partidos Políticos que deja al libre albedrío del MEF la decisión de entregar el dinero a los partidos, duplicando los fondos en año de elecciones, de la forma que ya establece la ley. Duplicar el tiempo de la franja electoral, pero prohibiendo la contratación de espacios fuera de este mecanismo, como ocurre en Chile, México y Brasil. Mantener el tope de aportaciones de personas naturales

de 60 UIT, pero elevar el tope para aportaciones privadas de personas jurídicas, a por lo menos 500 UIT, dirigidas al Fondo Electoral “Empresa y Democracia”, propuesto por la ONPE, pero que no sea deducible de impuesto a la renta. Esto se debe completar, con la eliminación del voto preferencial, ajustar las sanciones económicas y políticas (por ejemplo, dejar sin efecto de inscripción del partido) contra los partidos, así como otorgar capacidad sancionadora efectiva a la ONPE. Si este paquete de urgencia se aprueba, algo mejorará y a cruzar los dedos.

2.6. LÍDERES DE OPINIÓN

2.6.1. ¿Por qué financiar a los aventureros?

Fecha: 16/03/2015

Medio: Perú21

Escribe: Enrique Castillo, periodista y analista político.

Contenido: el periodista y analista político, Enrique Castillo, comenta su postura sobre por qué no se debe financiar a los partidos políticos.

87

¿Aceptaría que parte de su dinero sirva para financiar o ayudar económicamente a todas las iglesias que funcionan por ahí, y que son creadas por personas que se creen “elegidas” por Dios?

¿Daría usted parte de sus recursos a clubes privados de los que nunca ha sabido, a los que no pertenece, en cuyas instalaciones jamás ha desarrollado actividad alguna?

¿Entregaría parte de sus ingresos a asociaciones que no lo representan, con las cuales usted nunca ha tenido ninguna relación y con las que ni siquiera comparte objetivos ni postulados?

A través de una de las llamadas reformas electorales que el gobierno y el Congreso de la República tienen mucho apuro —aunque muy poco celo— en aprobar, se les quiere dar dinero de todos los peruanos a los partidos políticos para que financien su formación y funcionamiento.

¿Está usted de acuerdo con que parte de los impuestos que usted paga vaya a las arcas de los partidos políticos, fundados por gente que se cree predestinada para ser presidente, congresista o alcalde; los cuales muchas veces son integrados por la familia,

amigos, y los ayayeros de los fundadores; y que podrían tener ideologías, programas de gobierno o actividades totalmente contrarias a su línea de pensamiento?

Un partido político es como un club privado, una asociación o una iglesia. Son grupos con un interés y objetivo particular, que están integrados por personas que voluntariamente quieren hacerlo, que tienen su propio ideario y que deben financiarse con los recursos aportados por sus propios miembros.

¿Por qué el Estado o nosotros, los peruanos, tenemos que financiar a partidos políticos —caudillistas, familiares, radicales, ‘antis’— que tientan o apuestan a ganar la presidencia del país como si se sacaran la lotería?

Financiar una escuela de altos estudios para funcionarios públicos o programas para gobernadores, alcaldes o regidores ya electos es una cosa. Pero financiar a los aventureros es otra muy distinta.

2.6.2. *Dinero y Elecciones*

Fecha: 13/04/2015

Medio: *La República*

Escribe: *Francisco Durand, catedrático de la PUCP.*

Contenido: *Francisco Durand opina sobre la campaña electoral 2016. Señala que los partidos políticos han iniciado ya la búsqueda de fondos para sus campañas y manifiesta su preocupación por la dependencia de los partidos políticos para con sus benefactores.*

La cacería de fondos privados ha empezado ya para la elección 2016, pero lo curioso es que el cazador terminará siendo cazado. Empecemos con un ejercicio. Digamos que en la próxima elección nacional se necesitan en promedio S./ 150,000 para gastos de campaña para el Congreso y S./ 2,000,000 para solventar una candidatura presidencial hasta la primera vuelta. La cifra se triplica en la segunda vuelta para los dos primeros, llegando, digamos, a unos S./ 6,000,000 de gastos de campaña.

¿De dónde sale este dinero? En el caso peruano no existe la financiación pública, de modo que tiene que salir de fuentes privadas. Para el caso del Congreso, valen los ahorros personales y otras ayudas, pero para una candidatura presidencial eso no basta. Hay que financiar la campaña. Si se llega a la segunda vuelta, el gasto es mayor, aunque la maquinaria de recolección ya está aceitada y en este escenario hay mayor interés de algunos grandes privados en hacer donaciones.

Precisamente, estos bolsillos más profundos son los que realmente pueden cazar al cazador. Algunos millonarios y unas pocas grandes empresas (nacionales y extranjeras) van a apostar a varios candidatos en la primera vuelta y a uno en la segunda, a no ser que la diferencia de preferencias no sea muy alta.

Que yo sepa, ningún candidato funge de millonario, y aun siéndolo, no está dispuesto a gastar mucho de su propio bolsillo. Más bien puede ser al revés. Como una mayoría de partidos son en realidad organizaciones con fines de lucro, pueden incluso acumular. Sea como fuere el candidato y su “partido”, tiene que buscar la forma de financiar su campaña.

Aquí comienza entonces la cacería del cazado. Mientras más fuerte sea la donación (en dinero o especie), y más urgencias tengan, mayor la dependencia a la fuente. Es el comienzo de un proceso que, en las condiciones actuales, y suponiendo que el candidato no tiene ningún problema en aceptar las condiciones que le pongan (no todos son iguales) comienza a “condicionar” a los candidatos y determinar su curso futuro.

2.6.3. *Un voto más informado*

Fecha: 19/05/2015

Medio: *El Comercio*

Escribe: *Eduardo Luna Cervantes, jefe del Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción de la Defensoría del Pueblo.*

Contenido: *Eduardo Luna Cervantes comenta sobre la reciente aprobación del dictamen que modifica la Ley de Partidos Políticos en el aspecto referido a la hoja de vida de los candidatos que postulan a elección popular.*

Recientemente se ha aprobado el dictamen recaído sobre varios proyectos de ley que planteaban modificaciones a la Ley de Partidos Políticos, esencialmente vinculadas al contenido de la hoja de vida del candidato que postula a cargo de elección popular. Tras su aprobación, surgió la controversia por la exclusión de información sobre los procesos judiciales en trámite de los candidatos. ¿Hubiese sido legítimo que la ley exigiera?

Hay razones que abonan a una respuesta por la no consignación, como la presunción de inocencia, el derecho al honor y a la vida privada. Es cierto, la sindicación pública de una persona como procesada (no sentenciada) por corrupción, narcotráfico o terrorismo puede discriminar y estigmatizar, pero también hay razones de peso a favor de su consignación: el derecho a la información, el principio de publicidad de los procesos judiciales, el derecho a la participación política con un voto informado.

Los derechos fundamentales no son absolutos. Hay límites legítimos que puede imponérseles para optimizar o evitar el menoscabo grave de otro. De allí que hablemos de soluciones más o menos satisfactorias constitucionalmente.

En el derecho se alude al concepto de ponderación para referirnos a la técnica de interpretación usada por los jueces para resolver un conflicto entre derechos. Sugiere la idea de sopesar o balancear, partiendo de la premisa ficta de que se puede asignar un “peso” o valor determinado a los bienes o derechos en conflicto en un caso determinado. Lo que ocurre, finalmente, es la elección de un derecho sobre otro, con la convicción de que se procede según una correcta lectura de la Constitución.

Los legisladores ponderan también. Lo que leemos en las leyes que aprueban son el resultado de esa ponderación. Y, como en el Parlamento se hace política, se dice que ese balance está comprometido —de manera más manifiesta que para los jueces— con las convicciones ideológicas y preferencias de nuestros legisladores.

Este conflicto de derechos que comentamos, si bien da cuenta de una predilección valorativa en la cautela de derechos, también informa de un prejuicio que hace patente el conservadurismo estatal es el monopolio de la información: “No es bueno facilitarte esta información porque presumo que tratarás como culpable a quien todavía no se le ha demostrado judicialmente ello. Así que te la restrinjo”.

90

Hay argumentos suficientes para legitimar constitucionalmente la ponderación y solución que adoptaron los legisladores en este conflicto de derechos. Creo también que pudo arribarse a una decisión distinta para procurar un voto más informado. Esta última opción tenía la ventaja de no proyectar un prejuicio sobre la capacidad de los ciudadanos para distinguir situaciones jurídicas (procesado-culpable). Con la opción tomada, se ha sacrificado por entero la posibilidad de un acceso fácil a dicha información (pudo optarse por una solución intermedia y hacer obligatorio, por ejemplo, consignar información sobre procesos donde hubiera al menos una acusación fiscal o una sentencia condenatoria no firme), por la amenaza —seguro cierta— de que se afecten derechos premuniendo un determinado comportamiento del elector. La solución es ajustada a derecho, otra cosa es que ella refleje, primero la confianza en una sociedad a la que se considere madura para ejercer sus derechos con los límites que estos suponen y, segundo, la apuesta por un Estado de “puertas abiertas” con la información que posee.

2.6.4. Falsas elecciones

Fecha: 23/06/2015

Medio: *El Comercio*

Escribe: *Patricia del Río.*

Contenido: *la periodista Patricia del Río formula un llamado de atención al Congreso respecto al avance de la reforma electoral.*

Elegir no siempre es un ejercicio democrático en el que uno ejerce su libertad. A determinadas horas, por ejemplo, los que no tienen la suerte de contar con televisión por cable pueden escoger entre los programas que hay en los siete canales de señal abierta que ofrecen lo mismo: contenidos de pobrísima calidad que hacen de la elección una farsa. Tampoco nos sentimos muy libres cuando tenemos que escoger en las segundas vueltas electorales entre dos candidatos a la presidencia que no llenan nuestras expectativas. La sensación de que uno está preso de las posibilidades (“es lo que hay” dirían los españoles) transforma la elección en una imposición. En países con grandes desigualdades como el nuestro, hay elecciones, como acudir al centro de salud de tu preferencia, u otorgarle a tu hijo una educación de calidad, que está reservada para algunos y en lugar de ser un rasgo de libertad, son factores de la más profunda injusticia e inequidad.

No todo el que elige es libre. No toda elección es democrática. Partiendo de este principio sería interesante analizar el derecho al voto preferencial del que gozamos los peruanos desde el año 1979: el voto preferencial se concibió como una manera de otorgarle a los ciudadanos el poder de elegir al candidato de su preferencia y no al que decidieran las cúpulas partidarias. Así, si en la lista al Congreso del partido X, mi candidato preferido estaba en el puesto 128 en lugar de en el puesto 1, gracias a este ejercicio podía imponer mi voluntad sobre las argollas partidarias. ¿Suena bien, no? Sí, y en su momento parecía una buena idea. Sin embargo, ya han pasado más de treinta años desde que hacemos uso de este derecho y los resultados son nefastos: cada vez entran personas menos valiosas al Congreso. Cada año las denuncias de corrupción se multiplican.

¿Qué ha pasado? ¿Usamos el voto preferencial para llevar delincuentes al Congreso? Sí y no. Lo que ocurre actualmente cuando hacemos uso de nuestro voto preferencial es similar a lo que pasa en horas punta en la oferta de TV de señal abierta: las posibilidades de elección se reducen a escasas opciones de calidad versus una avalancha de opciones mediocres. Desde que los partidos políticos dejaron

de confeccionar sus listas con criterios mínimamente partidarios (aunque fueran argolleros) y los reemplazaron por criterios netamente mercantilistas (ofrecerle los mejores puestos a los que aportan más dinero) el Congreso se llenó de personajes sin ningún compromiso con la vida política ni con los intereses comunes, dispuestos a cobrarse la inversión hecha en campaña para comprar su curul.

Como resultado de esto, ya vamos más de treinta años jugando a elegir de un menú cada vez más caro, donde las porciones son más mezquinas. Sin embargo, en el Congreso un tema fundamental como este ni siquiera se somete a discusión en el Pleno. Pero las cosas siempre pueden cambiar: sería un rasgo de madurez y de reivindicación con la población que los hijos de este sistema perverso se atrevan a eliminar el voto preferencial y a fortalecer las elecciones internas de los partidos políticos. Sería un milagro, en realidad, que solo lo sometieran a discusión. Veremos si se atreven.

TERCER MOMENTO

LA REFORMA ELECTORAL DURANTE LA
SEGUNDA LEGISLATURA

(AGOSTO A SETIEMBRE* DEL 2015)

3.1. SISTEMA ELECTORAL

3.1.1. *Pronunciamiento del Jurado Nacional de Elecciones y la ONPE ante la opinión pública.*

Fecha: 16/09/2015

Contenido: pronunciamiento del JNE y la ONPE sobre el dictamen de reforma de la Ley de Partidos Políticos elaborado por la Comisión de Constitución del Congreso, en el cual no se habrían incluido las propuestas centrales de los organismos electorales.

DEBATE DEL PLENO DE LA REPÚBLICA DEBE CENTRARSE EN
DEMOCRACIA INTERNA Y FINANCIAMIENTO

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) debemos poner en conocimiento de la opinión pública que el texto en debate en el Congreso de la República que modifica la Ley de Partidos Políticos no ha incorporado los temas centrales de la propuesta presentada por el Sistema Electoral, que buscan brindar mayor legitimidad a sus elecciones internas y promover la transparencia de sus finanzas.

El texto contiene aspectos positivos, como hacer efectivo el Financiamiento Público Directo para las organizaciones políticas.

* La información recopilada solo abarca hasta el mes de setiembre del 2015. La segunda legislatura del año culmina el mes de diciembre.

Sin embargo, los temas centrales no han sido tomados en cuenta y, por el contrario, algunas de las propuestas podrían constituir un retroceso.

Ante ello, expresamos lo siguientes:

1. No se contempla la participación del Sistema Electoral en las elecciones internas de las organizaciones políticas. La propuesta de los organismos electorales plantea que el RENIEC elabore el padrón, la ONPE organice las elecciones internas y el JNE fiscalice y resuelva las controversias, para dotar de más transparencia y legitimidad a los procesos de democracia interna.
2. Se eleva de 20 a 25 por ciento el número de candidatos que pueden ser designados al margen de una elección interna. La democracia interna supone que los afiliados elijan a sus candidatos, y no que determinados órganos del partido sean quienes los designen.
3. No se incluye en el texto en debate propuestas para la transparencia y el mejor control de las finanzas partidarias que provienen de fuentes privadas. No hay sanciones efectivas por la omisión o la falta de rendición de cuentas. Se elimina incluso la única sanción aplicable actualmente por no presentar el informe: la pérdida del financiamiento público directo.

94

Ad portas de la convocatoria a Elecciones Generales 2016, en las que elegiremos al presidente y vicepresidentes de la República, a 130 congresistas y a los representantes ante el Parlamento Andino, el país necesita mejores reglas para fortalecer la transparencia y la institucionalidad de las organizaciones políticas.

El Congreso tiene una gran responsabilidad en esa materia, por lo que confiamos que las modificaciones que se aprueben en la Ley de Partidos Políticos contribuyan a consolidar nuestra democracia.

(Firman el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, Dr. Francisco Távara Córdova; y el Jefe de la Oficina nacional de Procesos Electorales, Dr. Mariano Cucho Espinoza.)

Lima, 16 de setiembre de 2015

3.1.2. "Contra el reloj". Entrevista a Mariano Cucho.

Fecha: 06/08/2015

Medio: *Caretas*

Entrevistado: *Mariano Cucho Espinoza, Jefe de la ONPE.*

Contenido: *Enrique Chávez entrevista al Dr. Mariano Cucho sobre la reforma electoral, destacándose los temas de la reforma del financiamiento y la democracia interna de los partidos políticos.*

Pausado y cuidadoso en sus términos, Mariano Cucho lleva más de dos años impulsando una reforma electoral que avanza a cuentagotas. Pero ahora el jefe de la ONPE advierte que nos jugamos los descuentos y que, de no aprobarse las reformas fundamentales antes de la convocatoria a las elecciones generales del 2016 que deberá efectuarse en octubre, estamos fritos. A pesar de todo, y detrás de la advertencia sobre las auténticas amenazas que enfrenta la democracia, persiste su creencia en las cualidades civilizatorias del sistema de partidos.

Enrique Chávez (EC): El presidente del Congreso, Luis Iberico, dice que apuesta por la aprobación de las reformas electorales. ¿Cuáles son las más urgentes?

95

Mariano Cucho (MC): Debo manifestarle que felicito al presidente del Congreso. El sistema electoral pide la reforma desde mayo del 2013. Dentro de la propuesta de ley de partidos políticos hay dos temas altamente trascendentes: la democracia interna y el financiamiento de los partidos políticos. Actualmente, la ley admite tres modalidades para que los partidos designen a sus candidatos: vota toda la población que quiera votar; un militante, un voto; y por elección de delegados. En el 2011 solo un partido no eligió a sus candidatos con delegados. No hay democracia interna. Para el sistema electoral debe primar la modalidad de un militante, un voto. Y todas las elecciones de los partidos deben ser asistidas por el RENIEC que actualiza el padrón, la ONPE que observa toda la logística y el JNE que fiscaliza el proceso.

EC: ¿No es casual que se desarmen las bancadas como la del oficialismo?

MC: Tuvieron una posición en el 2011 y tienen otra hoy. En el Congreso vemos que por las venas no corren partidos políticos. Si el partido crea doctrina se genera un nivel de responsabilidad. Si no la tienes, la cohesión rápidamente se va esfumando y gana el partidarismo primario.

EC: ¿Qué sospechas hay de lo que puede ser la influencia pecuniaria sobre los delegados?

MC: Usualmente va más ligada al caudillismo, lo que no debería existir en un partido. La democracia interna hace que el partido crezca. El tallo del árbol tiene que ser más grande para que este partido sea frondoso y para que tenga estos productos tiene que haber un nivel de capacitación y de inversión en conocimiento. La inversión en la democracia es el financiamiento público directo.

EC: Se calcula que el financiamiento directo estaría entre 10 y 12 millones de soles anuales para una mínima vida partidaria. ¿Allí no bastaría con obligar al MEF a cumplir una ley que ya está vigente?

MC: Yo no diría obligar. Es una voluntad política del Congreso, que simplemente deroga un artículo y asunto terminado. Es muy sencillo pero resulta difícil para ellos porque tienes que cambiar de paradigma. El país necesita partidos sólidos y grandes. No cantidad sino calidad.

EC: Pocos partidos, sólidos.

MC: Exactamente. Un partido nos pidió apoyarlos en su democracia interna. Los partidos tienen que tener comités distritales pero este no tenía ni un local. Votaban en la casa de un militante.

EC: Los partidos solo existen en época de elecciones y estas se han convertido en un gran negocio, influido además por dinero negro. ¿Cómo hacer que los recursos sean transparentes?

MC: Precisamente hay una iniciativa en el parlamento sobre la ventanilla única de aportantes para conocer de dónde vienen los recursos. Para las elecciones del año pasado hicimos una coalición con distintas instituciones. La SUNAT nos dice que hay personas que ganan S/. 3 mil y aportan S/. 5 mil. Casi 300 aportantes son beneficiarios de programas sociales. El Poder Judicial encontró una cantidad de aportantes con procesos penales. El Ministerio del Interior nos dice que hay violadores. La SBS encontró que casi la mitad tienen deuda financiera. No proponemos un controlismo. Un partido político tiene que cumplir las normas al 100% para ser transparente.

EC: ¿Con la ventanilla se cruzaría toda la información en tiempo real?

MC: De eso se trata. Puede acercarse a saber de dónde vienen los recursos. Según el rubro al que se dedica el aportante podrá saber si la plata viene de la minería ilegal, o qué casos penales o civiles tiene.

EC: De los partidos que están en carrera, Gana Perú ha tenido graves problemas, pero los multados solo han sido Perú Posible y Alianza por el Progreso. ¿En qué está la situación?

MC: En el caso de Perú Posible lo ve la Procuraduría, se está viendo cómo cobrar la multa. APP (multado con S/. 2 millones porque la Universidad César Vallejo excedió largamente el límite de aporte) ha llevado el caso al Poder Judicial. Lo que les diría es que cumplan la ley si cometieron una falta. Que acepten la sanción.

EC: ¿Cómo observa los tiempos en el Congreso para aprobar las reformas?

MC: La verdadera oportunidad hubiera sido en la última legislatura. Sin embargo, ahora tenemos una ventana muy pequeña en la quincena de agosto, cuando el tema debería resolverse en la Comisión de Constitución para pasar al Pleno. Por lo tanto, los partidos políticos tienen la obligación de reunirse con sus congresistas y que, conjuntamente con el presidente del Congreso, aprueben las reformas electorales. Ello incluso le dará soporte a la economía del país.

EC: ¿Cuál es el catálogo de sanciones más relevantes que se están contemplando?

MC: Van desde las multas hasta la cancelación de la licencia del partido político. Un partido nos ha dicho que su balance es 0. No recibí nada, ni gasté nada. Es una organización que vive de la gracia de Dios. Y no se le puede sancionar. Apenas se exponen los casos por la prensa.

97

EC: En los partidos se quejan de los límites de los aportes personales y que incluso eso provoca a los “fantasmas”. ¿Qué contempla la reforma?

MC: Elevarlos. Hoy el aporte es hasta de 60 UIT (S/. 231 mil) y el sistema electoral propone hasta 200 UIT (S/. 770 mil).

EC: ¿No equivaldría a reconocer la “hipoteca” de los partidos?

MC: No, si medimos los recursos financieros que se mueven en una campaña.

EC: ¿Los medios no participan del negociado con la publicidad?

MC: Con la nueva ley podremos transparentar la información. Los medios demoran mucho en enviarla y en las auditorías que hicimos encontramos precisamente las mayores desviaciones de fondos en los dos casos específicos: Perú Posible y APP.

3.1.3. *Por mejores candidatos, Mariano Cucho Espinoza*

Fecha: 18/08/2015

Medio: *El Comercio*

Escribe: *Mariano Cucho Espinoza, Jefe de la ONPE*

Contenido: *Mariano Cucho escribe en El Comercio respaldando la iniciativa del JNE para impedir la postulación de candidatos con condenas judiciales por actividades delictivas.*

Como jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), respaldo el proyecto de ley que propone impedir la postulación de candidatos con condena judicial por delitos dolosos en segunda instancia. Esto permitirá que los electores tengan un mejor abanico de opciones entre los postulantes a cargos públicos para emitir su voto.

La iniciativa del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en caso de que sea aprobada por el Congreso, contribuirá a una mejor selección de los candidatos. Especialmente ahora que estamos a pocos meses de elegir a un nuevo presidente y vicepresidentes de la República y a 130 congresistas que asumirán sus cargos por los próximos cinco años. En los diversos procesos electorales que me ha tocado dirigir siempre me he preguntado cómo un abogado que tiene condenas judiciales está impedido por ley de postular al Poder Judicial, Ministerio Público o Consejo Nacional de la Magistratura, y, sin embargo, sí puede hacerlo a un cargo tan importante, por ejemplo, como el de legislador.

Por ello, si bien nuestra Constitución reconoce el principio de presunción de inocencia, el Estado está en la obligación de salvaguardar la limpieza, honestidad y transparencia de las instituciones públicas a través de la elección de ciudadanos intachables. Así, consideramos acertado que los ciudadanos que mantengan una condena judicial en segunda instancia por delitos dolosos, aun cuando esto no se firme, estén impedidos de postular a un cargo de elección popular.

Como señala el proyecto, la ley debe obligar a los postulantes a que informen en su hoja de vida qué condenas judiciales y procesos penales tienen en curso. Resalto esto porque en las elecciones regionales y municipales del 2014 fuimos los organismos electorales y algunas instituciones de la sociedad civil las que, tras un minucioso trabajo, nos dimos con la sorpresa que más de trecientos candidatos tenían condenas vigentes por graves delitos como secuestro, terrorismo y violación. En tal sentido, considero que esta iniciativa legislativa, promovida por el JNE, es importante para que las elecciones del 2016 se filtren mejor a quienes deseen postular a algún cargo público.

La ONPE, organismo electoral que tiene entre sus funciones la supervisión de fondos de campaña, respalda el proyecto presentado en el Congreso para crear una “ventanilla única”, que permitirá conocer los antecedentes de los financistas de los partidos y detectar aportes de origen dudoso. Este trabajo de control ya lo le hemos venido utilizando a través de una coalición con otros organismos públicos, que por ejemplo nos permitió detectar que 227 aportantes tenían antecedentes penales. Sin embargo, necesitamos herramientas más contundentes.

Así, los proyectos presentados por el sistema electoral contribuirán a un mejor ejercicio de la política en nuestro país y al fortalecimiento de los partidos, lo que se reflejará en la mejora del sistema democrático.

Si el Congreso escucha a la población, que se ha pronunciado a favor de la reforma electoral, nos exponemos al riesgo de la desconfianza de la ciudadanía en la política y el régimen democrático.

3.1.4. Temas urgentes, Francisco Távora Córdova

Fecha: 10/09/2015

Medio: *El Comercio*

Escribe: *Francisco Távora Córdova, Presidente del JNE*

Contenido: *Francisco Távora, escribe en El Comercio, instando al Congreso de la República a debatir la propuesta de Nueva Ley de Partidos Políticos planteada por los organismos electorales.*

El Congreso de la República ha demostrado la voluntad de poner en su agenda el debate de la reforma electoral pendiente y con ello fortalecer a las organizaciones políticas y al sistema electoral.

Sin embargo, cada vez falta menos tiempo para las elecciones generales del 2016. De no aprobarse y promulgarse prontamente (como fecha máxima, antes de la convocatoria), estas leyes no podrían aplicarse en los comicios del próximo año.

En tal sentido, consideramos que el debate sobre la nueva Ley de Partidos Políticos debe priorizar dos temas de gran trascendencia: democracia interna y financiamiento de los partidos políticos.

Respecto de la democracia interna, nuestra propuesta plantea la presencia de las instituciones del sistema electoral en las elecciones de candidatos en los partidos políticos:

el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) elabora el padrón de afiliados, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) organiza el proceso y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) fiscaliza y resuelve controversias.

Asimismo, se considera necesario que se vote bajo el sistema “un militante, un voto”, es decir, que las elecciones –que se realizarían en una única fecha para todas las organizaciones políticas– sean con voto universal, libre, igual, directo y secreto de los afiliados.

Con ello, se darían mejores condiciones para los ciudadanos que aspiran a postular como candidatos por sus organizaciones, con mayores garantías para competir en igualdad. Los afiliados también se verían favorecidos, porque los candidatos serían el resultado de la mayoría en la agrupación política, quienes ellos consideren los más idóneos.

El fortalecimiento de la democracia interna también permitiría que se ponga a debate la eliminación del voto preferencial, que, desde nuestro punto de vista, no ha facilitado la consolidación del sistema político, de la institucionalidad de las organizaciones políticas.

100 Por otro lado, la Ley de Partidos Políticos establece que solo los partidos que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.

Sin embargo, la norma también ha permitido (por la tercera disposición transitoria) que su entrega no se haga efectiva porque se ha condicionado a las previsiones presupuestarias.

El Estado debe entregar efectivamente el financiamiento público, porque se trata de dinero que servirá para utilizarse en actividades de formación, capacitación e investigación y en actividades de funcionamiento ordinario (como mantener en funcionamiento permanente sus comités). Esto les serviría para formar a sus futuros líderes y consolidar sus instituciones.

En tanto, la regulación del financiamiento privado exige que los organismos electorales tengan más control de los aportes, que se harían a través del sistema financiero cuando sobrepasen una unidad impositiva tributaria (UIT). Lo que buscamos es generar condiciones de igualdad y evitar el ingreso del dinero ilícito a las campañas electorales. En el último proceso electoral, se ha puesto de manifiesto, más que en otros procesos anteriores, que algunos candidatos tendrían vínculos con delitos graves o que recursos provenientes del narcotráfico o de otras actividades ilícitas estarían ingresando a la política. Por ello, se requiere adoptar medidas legislativas

para que los filtros que puedan efectuar, primero los partidos, y también los organismos electorales, permitan revertir esta realidad en el futuro.

El último proyecto presentado al Congreso (ley que incorpora impedimentos y contenido obligatorio en la declaración jurada de vida de los candidatos a cargos de elección popular) también es prioritario que se someta a debate.

La aprobación de esta propuesta establece como impedimento para ser candidato a cargos de elección popular tener una condena impuesta en segunda instancia.

Además, se plantea que se incluya nuevo contenido en la declaración jurada de vida de los candidatos a cargos de elección popular, referido a toda sentencia condenatoria por delito doloso (incluso mientras no se encuentren firmes o cuando ya no estén vigentes), los procesos penales en trámite, la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, así como información sobre las personas con quienes tengan vínculos de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad (para efectos del nepotismo).

Hoy, personas condenadas por delitos de gravedad, incluso en agravio del propio municipio o gobierno regional al cual postulan, no tienen ningún impedimento para ser candidatos. Creemos que quienes tienen una condena en segunda instancia por un delito doloso deberían ser impedidos de ser candidatos. Además, declarar los procesos penales en trámite también debería ser obligatorio, para que el elector conozca esta situación al momento de emitir su voto y pueda ser realmente un voto informado.

101

3.1.5. Entrevista a Mariano Cucho Espinoza

Fecha: 18/09/2015

Medio: Radio Nacional

Entrevistado: Mariano Cucho Espinoza, Jefe de la ONPE.

Contenido: en entrevista con Alberto Ku King, Mariano Cucho advierte que los temas centrales de la reforma electoral propuesta por los organismos electorales no han sido tomados en cuenta por el Congreso de la República.

Alberto Ku (AK): (...) Bien queridos amigos, don Mariano Cucho, hombre fuerte de la ONPE está con nosotros. Qué gusto, doctor.

MC: Muy buenos días, Alberto, muchas gracias por invitarnos.

AK: Vamos a conversar qué le parece de lo que ustedes han advertido porque ayer unos titulares eran bien duros, es decir, el Congreso hace lo que nosotros no hemos pedido... más o menos así o me estoy equivocando, por favor.

MC: Bueno, lo que nosotros hemos hecho es que el debate del Pleno del Congreso sea un debate alturado, un debate en el cual le dé un fortalecimiento a los partidos políticos. Esa es nuestra intención. Nuestra intención no es enfrentarnos contra el Congreso, en absoluto y eso tiene que quedar en un tema sumamente claro. Queremos decirles que el sistema electoral no tiene absolutamente ningún tema... al contrario felicitamos al Congreso porque ha hecho cosas buenas, por ejemplo el caso de la hoja de vida, el caso de la silla vacía y cosas como la modificación de la ley de revocatoria. Ha hecho cosas importantes, la ley por el tema del voto golondrino. Ha hecho cosas importantes, pero...

AK: Pero son mínimas, ¿no?

MC: Sin embargo, faltan algunos temas que sí hay que tomar en consideración.

AK: Aquí es donde le quiero preguntar, doctor Cucho. Por ejemplo, en el caso del dictamen de la ley de partidos ustedes han advertido que hay un retroceso; ¿en qué sentido hay un retroceso?

102

MC: Bueno, está referido al inciso A del artículo 36° de la Ley de Partidos Políticos. Este inciso específicamente decía: si un partido político no presentaba su información financiera, se le retiraba el financiamiento público directo, que todavía no se ha entregado. Entonces en el dictamen que es de conocimiento público advertimos que eso iba a ser simple y llanamente suprimido. Entonces sí había una norma que de alguna u otra manera ponía una sanción y que había varios partidos políticos sancionados... entonces decimos: obvio en este caso si había ya un avance, entonces hay un retroceso. Básicamente, era en eso. Pero creo que en el nuevo proyecto de dictamen este tema ha sido ya restituido y creo que es favorable.

AK: A ver vamos a verlo por partes, en las finanzas, en ese tema en qué radica la fortaleza de las finanzas, de tener un criterio para tener una especie de supervisión, de guía, de seguimiento de las finanzas de los partidos.

MC: Lo que pasa que nosotros, el sistema electoral, presentó un cuadro en el cual había que establecer con un conjunto de sanciones por diferentes conceptos. Por ejemplo, la contabilidad no está al día, no se lleva bien la contabilidad. Otro es que los recursos que reciben los partidos políticos tienen que ser bancarizados.

AK: Todos sin excepción.

MC: Todos sin excepción y además la ley también lo dice así, o sea la ley de manejo financiero también dice que arriba de los mil quinientos dólares tiene que ser bancarizado, o sea a través de los bancos. Sin embargo, los partidos políticos casi en su mayoría recibieron el año 2011 fondos no bancarizados. Por lo tanto, eso hay que recordar.

AK: ¿Fueron sancionados?

MC: Bueno, lo que pasa que sobre ese tema no hay una sanción.

AK: Pero ¿cómo?, ¿la ley no lo dice?

MC: La ley dice: señores, todo monto tiene que ser bancarizado. Sin embargo, en ese momento en ese periodo y como la ley, como muchos de los medios de comunicación lo han dicho, la Ley de Partidos Políticos es una ley sin diente... y por eso nosotros presentamos un cuadro de sanciones. Los cuadros de sanciones no han sido vistas, no han sido tratadas. Lo que pasa que con ese cuadro de sanciones lo que tratamos es de proteger a los partidos políticos, de proteger que vayan a ingresar dinero que no son los adecuados y por lo tanto es que se hizo un análisis profundo de esa naturaleza, en este caso de las finanzas. Entonces, no se ha tocado y otro tema que no se ha tocado que para nosotros es importante.

103

AK: ¿Elecciones internas?

MC: Efectivamente, ¿por qué es importante? Porque los militantes de los partidos políticos creen que deben participar. No creen, tienen la obligación de participar, es democracia. ¿Y eso para qué es? Para fortalecer el partido. Un partido tiene que ser grande y fuerte, robusto pero, además...

AK: Hay un mandato legal para que se hagan elecciones internas, ¿no?

MC: Sí, sin embargo, hay tres alternativas en el mandato legal o tres formas de hacer. Una es que sean los militantes más la población.

AK: Hay partidos... perdone, doctor Cucho, hay partidos que cierran sus puertas a otros que no son militantes o la norma dice o establece que los partidos todos en general deben contemplar la necesidad de que quienes nos son militantes puedan participar en elecciones internas.

MC: Sí, efectivamente, eso dice la ley. Para hacer una elección interna, una democracia interna... Por eso te digo hay tres alternativas, la primera alternativa es la que acaba de manifestar o sea los que no son del partido pueden participar y los

militantes. Pero eso significa hacer un padrón, hacer un padrón con un tiempo razonable para que todos los que vayan a votar estén empadronados.

AK: Pero ahí ya hay un problema porque cómo empadrona usted a un individuo independiente que se le ocurre ir un día a la elección interna... vamos a suponer del partido aprista y que no esté empadronado. ¿Cuánto tiempo tengo para empadronar a estas personas?

MC: Por eso justamente haya que hacer un procedimiento en el cual... y en ello nosotros hemos planteado que la participación del RENIEC era importante porque el RENIEC tiene la base de datos de todos los ciudadanos del Perú. Entonces rápidamente podría hacerse el empadronamiento. La segunda alternativa es un militante, un voto.

AK: Eso casi todos lo hablan, pero no sé si será tan cierto.

MC: La tercera alternativa es por delegados.

AK: Esa por delegados, a ver vamos a detenernos para que la gente entienda por ahí. Esa por delegados a veces es medio manipulable.

MC: Bueno, yo no quería utilizar esa frase.

104 **AK: No, no, yo la he utilizado.**

MC: Lo que yo quiero decirle es que los comités distritales o departamentales eligen a los representantes o delegados, viene a una asamblea donde eligen. Entonces eso también dice la Ley de Partidos Políticos.

AK: O sea, esa tercera instancia, ese nivel es permisible.

MC: Es permisible. Está en la Ley de Partidos Políticos. Es la que más se ha utilizado en los últimos años.

AK: Ahora, es conveniente, de la opinión técnica, no le estoy pidiendo una opinión estrictamente política porque pueden interpretarla mal, pero técnicamente la de delegados es una elección válida. O sea, hago una elección para elegir un delegado de cada región por ejemplo, que viene a una asamblea general y en esa asamblea general deciden quién va a ser el candidato.

MC: Eso es totalmente legal de acuerdo con la Ley de Partidos Políticos. Sin embargo el sistema electoral plantea lo siguiente: en aras de fortalecer el partido, un militante un voto. ¿Por qué Alberto? Porque el partido tiene que llamar, tiene que hacer una conciencia filosófica al interior del partido y sacar del partido a los mejores líderes.

AK: En eso está la fortaleza de los partidos.

MC: Precisamente, ahí está la fortaleza. Y ¿cuál es la debilidad? Es que no estás llevando a la gente a tu partido, no estás incrementando tu partido. Antes había partidos que tenían desde niños, los estaban educando para que vayan al partido; hoy no hay una educación para que vayan a un partido. Porque quienes representan en el Congreso o en el Parlamento Andino o en la presidencia son los representantes de los partidos. Por eso yo siempre manifiesto, Alberto, ¿cuál fue la fotografía de abril del 2011?, una posición del Congreso; y hoy la fotografía es diferente porque no hubo democracia interna en el cual era un militante un voto, no estaban fortalecidos los partidos. Entonces, hoy hay agrupaciones en el Parlamento que no tienen partido político, que no pertenecen a partidos políticos.

AK: Es más su propia filosofía e ideología está tan desperdigada que definitivamente esa es la demostración objetiva.

MC: Eso es lo que quiero decir, Alberto. Por lo tanto, lo que el sistema electoral plantea es el fortalecimiento del partido político, que sean partidos grandes fuertes y que sean representativos.

AK: Pero cuáles son las capacidades que tienen los organismos electorales como el que usted jefatura en la ONPE para ser coercitivos, para ser mandatorio este ejercicio de un militante un voto. Porque una cosa es la ley, usted sabe, hecha la ley hecha la trampa. Entonces cuál es la capacidad que tiene, de acuerdo a la norma que ustedes pueden decir: no, señores, atención la norma establece, si las bases quieren un militante un voto, eso tiene que hacerse. Pero a veces pues no acatan eso.

105

MC: Bueno, el problema, don Alberto, es que de acuerdo a la ley la participación es solamente a pedido.

AK: Ah, ya. ¿En esos tres niveles que usted ha dicho?

MC: Claro, si el partido le pide a la ONPE apoyarlos, los apoyamos. Hemos apoyado a todos los partidos políticos sin excepción.

AK: O sea, tiene que partir de la organización política.

MC: Efectivamente.

AK: Antes de que me vaya, yo había pedido a producción. Había reservado una publicación, unos documentos. A ver si alguien le pasa la voz a producción, que me lo alcance porque no me lo han traído. Había unos aspectos ahí importantes que los había pedido y no me los habían alcanzado. Entonces, en términos generales, doctor Cucho, este proceso que vamos a tener, con lo que tenemos, con las

normas que tenemos por lo menos hasta ahora. Yo no sé si vamos a tener suficiente tiempo para aprobar lo complementario de lo que usted acaba de señalar. ¿Creé que hay tiempo o es solamente decisión política del Parlamento.

MC: Yo creo que es decisión política del Parlamento.

AK: Ya ustedes dijeron todo.

MC: Claro, nosotros ya hemos manifestado.

AK: Han sugerido, ha recomendado y ya depende de ellos.

MC: Depende efectivamente del Congreso. Yo creo que el Pleno del Congreso de la República va a poner un énfasis en la Reforma Electoral porque estamos a pocos meses, unos doscientos once días más o menos. El día 13 de octubre empieza la democracia interna, debería empezar la democracia interna.

AK: Eso lo va a convocar por ley, ¿no es cierto?

MC: Eso está de acuerdo a la Ley.

AK: De acuerdo a ley, los partidos tienen que adecuarse a eso.

MC: Claro.

AK: Correcto, queridos amigos, miren qué importante es lo que nos dice el doctor Cucho, el jefe de la ONPE, porque finalmente un proceso tiene que ser lo que él ha repetido en varias oportunidades: transparencia, porque si no hay transparencia en la elección interna, pueden ocurrir cualquier tipo de situaciones. Yo le había pedido a la productora justamente lo que había publicado ayer lo que se denominaba “contrarreforma electoral”. O sea, es necesaria una reforma pero hacen una contrarreforma. El Pleno aprobaría hoy el dictamen que modifica la norma de partidos políticos. Expertos y entes electorales advierten que contiene serias deficiencias y atenta contra la transparencia financiera de los partidos. Esta es una conclusión de ayer del diario El Comercio. ¿Usted la comparte?

MC: Bueno, lo que pasa es que entiendo yo que El Comercio cuando ha visto lo que todos hemos visto que si ya tenemos una sanción que le decía del inciso A del artículo 36° de la Ley de Partidos Políticos, la cual se iba a dejar sin efecto, entonces en lugar de ir avanzando, estábamos retrocediendo. Yo entiendo que ha eso se ha referido El Comercio.

AK: Pero ya me imagino que habrá una enmienda.

MC: Bueno, entiendo que en la nueva propuesta ya se ha hecho una enmienda en ese concepto.

AK: Veamos el aspecto ya operativo de la ONPE. ¿Este proceso va a ser bien complicado, no? Desde el punto de vista técnico.

MC: Desde el punto de vista técnico le digo que la ONPE está preparada.

AK: No, ustedes han demostrado eficiencia y eficacia, eso yo no discuto, pero es que hay cada escenario pues... los partidos políticos por ejemplo, yo he viajado recientemente por el interior del país, y digo: ¿hay PPC acá? Y nadie dice nada. ¿Hay APRA? Nadie dice nada. O sea todos son frente de defensa movimientos de una naturaleza absolutamente distinta hasta conocidos con nombres propios, medios extraños, pero partidos políticos que ustedes tienen... el JNE y ustedes tienen veintiún partidos políticos registrados, ¿no es cierto?

MC: Así es.

AK: Pero eso funciona en Lima, pero en el interior del país... usted debe saber porque usted debe tener sus representantes, ¿no es cierto?, no es algo que esté inventando yo ni especulando. Es una realidad, que los partidos no están funcionando a diez meses de que termine este periodo.

MC: Alberto, falta fortalecimiento de los partidos políticos. Lo que queremos hacer nosotros es que el partido político sea un partido fortalecido, que sea un partido competitivo, que se haga una discusión, un conocimiento real de la realidad.

AK: Un debate general de agenda, por ejemplo. Donde se diga: señores, tenemos en el Perú tales y tales problemas que son cruciales. Tenemos un problema regional. Obvio que muchos tienen problemas regionales, pero en términos generales de país, porque el Perú es unitario, tenemos una serie de problemas... el problema económico, la reactivación, la inseguridad ciudadana que se multiplica por todos lados, tenemos el problema de la desnutrición... son temas de agenda pero puntuales. Pero yo veo que todo el mundo quiere ser presidente de la República y la verdad que a nadie le preocupa qué van a gobernar y para qué van a gobernar.

MC: Y aquí hay una cosa, Alberto. Es el “cómo”. Usted planteó un tema de carácter financiero que está relacionado con la economía monetería. ¿Cómo se resolvería en los próximos cinco años ese tema? Lo que usted acaba de plantear. Como ese tema hay los temas de infraestructura. Tenemos una deficiencia de más de cien mil millones de dólares en infraestructura. ¿Cómo se va a solucionar eso?

AK: Cien mil millones de dólares es un montón de plata.

MC: Ese es un tema, pero ¿quién tiene que abordarlo? Los partidos políticos. Entonces los partidos políticos tienen que ser partidos fortalecidos, competitivos,

donde cada uno de ellos tenga una filosofía que sus militantes, los jóvenes, las mujeres de los partidos políticos salgan.

AK: Pero esa exhortación, doctor Cucho, usted la ha venido haciendo con muy buena fe. A mí me consta porque lo hemos entrevistado en varias oportunidades casi como mensaje pastoral. Se está convirtiendo usted, el jefe de la ONPE, en una especie de pastor de la Iglesia: “¡Por favor, hay que hacer esto!” Pero así también nosotros los periodistas que actuamos de buena fe, insistimos, insistimos, los entrevistamos... y hay algunos congresistas, a mí en particular, me mortifica porque me pasean, pues. Les digo: “congresista, esto por qué no se hace” —sí ya lo estamos viendo—. “Oiga por qué de un vez no resuelven lo del Defensor del Pueblo si ya vamos a terminar” —sí estamos evaluando—. En ese plan están todos los días. Entonces, yo digo los ciudadanos nos estamos agotando. Nos agota, nosotros los ciudadanos queremos resolver problemas porque hay muchos problemas que resolver. Entonces más allá de la parte técnica que obviamente de ONPE, yo le quería preguntar: Finalmente, ¿no se va a aprobar financiamiento público a partidos?

MC: Bueno, es un tema positivo... por ejemplo en el dictamen, por ejemplo el financiamiento público directo, entiendo yo que va a ser aprobado, va a ser debatido que es una muy buena decisión del Congreso.

108

AK: Ya, ahora bien, en la parte operativa de la ONPE, ¿tienen presupuesto, tienen todo?

MC: Bueno, el presupuesto para el próximo año ya está previsto, ya hemos discutido con el Ministerio de Economía.

AK: ¿Cuánto les van a dar para este proceso?

MC: Para este proceso, más o menos estimamos, aún no está aprobado pero es un poquito más de doscientos millones de soles.

AK: ¿Con participación de casi veintidós millones de electores?

MC: Veintitrés millones de electores y a ellos desde hoy les hacemos una invocación: que analicen profundamente quién va a ser su candidato y que lo escojan de forma seria.

AK: Eso es una campaña que debe ser más intensa.

MC: Bueno, haremos una campaña más intensa en el momento...

AK: La gente, como se dice, un voto informado.

MC: Correcto.

AK: ¿No es cierto?, para que la gente sepa a quién elegir.

MC: Y en ese caso nosotros siempre recomendamos. Sabes que el sistema electoral hoy está fortalecido y nosotros recomendamos para el caso de elegir por quién votar tendrán que ingresar a la página web del Jurado dónde van a ver la ventanilla única, van a ver las características que tiene cada uno de los candidatos por quien votar.

AK: ¿Qué plazos tienen para hacer estos cambios?

MC: Bueno, en este momento los cambios, los que estamos pidiendo son urgentes porque estamos...

AK: No, no con esto de los cambios de la ley sí, pero operativamente, los funcionarios públicos, ¿cuándo tienen que renunciar para participar?

MC: Bueno, esos plazos ya vencieron.

AK: ¿Ya vencieron?

MC: Ya no pueden renunciar.

AK: O sea, los que son ministros de Estado, si no renunciaron, son seis meses antes de la convocatoria.

MC: Bueno, eso vencía todavía en el mes de agosto.

AK: ¿Si no lo ha hecho?

MC: No participan.

AK: Ahora bien, cuando usted está en su escritorio, usted está con sus asesores evaluando todo, ¿qué siente usted?, ¿cree que este es un proceso sensible o fácil, o usted ve algunas complicaciones?

MC: Bueno, todos los procesos tienen una característica. Hemos hecho varios procesos como el de revocatoria que tiene una característica especial, es complicadísima. Hemos evaluado, estamos evaluando. Estamos pidiendo la participación de muchos actores, la policía, el Ejército para ver la seguridad (...).

3.1.6. *Debate de la Ley de Partidos Políticos en el Congreso: ¿avance o retroceso?, por Francisco Távara Córdova*

Fecha: 18/09/2015

Medio: *Diario Expreso*

Escribe: *Francisco Távara Córdova, presidente del JNE.*

Contenido: *en entrevista con Alberto Ku King, Mariano Cucho advierte que los temas centrales de la reforma electoral propuesta por los organismos electorales no han sido tomados en cuenta por el Congreso de la República.*

El compromiso que tiene el Congreso de la República con la reforma electoral se ha hecho visible en las modificaciones ya aprobadas y en el debate actualmente en curso. Y este esfuerzo en pro del fortalecimiento de la democracia merece nuestro reconocimiento y felicitación.

En este debate quisiera destacar dos puntos que consideramos centrales para una reforma importante en la Ley de Partidos Políticos: la democracia interna y el financiamiento de las organizaciones políticas. El sentido en que se regulen tendrá un verdadero impacto en nuestra democracia.

110

Por ello, planteamos al Congreso la evaluación y consideración de algunas propuestas en el texto que está actualmente en debate.

Sobre la democracia interna, por ejemplo, se propone la modificación del aumento del número de candidatos que pueden ser designados por la organización política. Hoy se permite que hasta un quinto de la lista de candidatos pueda ser designado (hasta 20%) y con la propuesta se habilitaría hasta un cuarto de la lista (hasta un 25%).

Creemos que esta propuesta no contribuye en la misma medida a fortalecer la democracia al interior de las organizaciones políticas, como podría hacerlas otras modificaciones, incluidas en el proyecto de reforma integral de la Ley de Partidos Políticos, presentado por los organismos electorales (el JNE, la ONPE y el RENIEC) en diciembre del 2013.

En ese sentido, nuestra iniciativa plantea la participación de los organismos electorales en la democracia interna de las organizaciones políticas.

En otras palabras, no como una intromisión, sino como una coordinación con los órganos electorales internos, que pone a disposición la experiencia y recursos de

estas entidades electorales para el desarrollo de sus elecciones internas simultáneas, y sin que represente mayores costos para la organización política.

De otro lado, el texto en debate acierta en habilitar la aplicación del financiamiento público directo, es decir, el dinero que el Estado entrega a las organizaciones políticas. Coincidimos con esta medida; sin embargo, para que tenga el impacto deseado debe ir acompañada por otras que la complementen.

El financiamiento político requiere de una regulación integral que hoy no se evidencia en el texto de debate, que se centra en el uso y rendición de cuentas del financiamiento público directo.

Esto es importante, pero también debe extenderse la modificación a analizar el financiamiento privado, en otras palabras, el dinero que viene de los particulares, personas naturales y jurídicas. Los aportes que superen determinado monto (1 UIT en nuestra propuesta) deben transmitirse a través del sistema bancario, se deben identificar plenamente los aportantes (evitar los aportes anónimos) y rendir cuentas oportunamente (según los plazos establecidos en la ley). Con esta transparencia, si bien no podemos impedir que ingrese dinero ilícito en la política, hacemos mayores esfuerzos para evitar que este fenómeno se agrave.

Es necesario establecer claramente las infracciones y sanciones frente al financiamiento político en general (público y privado) para evitar dificultades en su eficiente aplicación. Hoy, como sabemos, solo se pierde el financiamiento público directo, que no se entrega en la práctica, por no presentar el informe de rendición de cuentas. Debemos plantear no solo multas, sino también sanciones políticas, como la suspensión o cancelación de una organización política si se cometen faltas de mayor gravedad en el financiamiento político.

III

Otro tema que debe incluirse en la reforma electoral, y que ya se encuentra en debate en la Comisión de Constitución y Reglamento, es determinar cuáles deben ser los impedimentos para ser candidatos. Consideramos que una condena en segunda instancia por delito doloso (aunque medien recursos procesos constitucionales o la rehabilitación) debe ser la causa que inicie este impedimento. Nuestro fin es que se debata este tema y que generemos una propuesta que permita mejorar la idoneidad de los candidatos.

Reconocemos el esfuerzo emprendido por el Congreso de la República hasta la fecha al haber aprobado diversas leyes de gran importancia como la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral o la ampliación de la información obligatoria en la Declaración Jurada de Vida (bienes y renta como tema central), por mencionar las más importantes.

Por ello, confiamos que este poder del Estado evaluará las propuestas formuladas desde los organismos electorales y las opiniones de especialistas, la sociedad civil y los ciudadanos, para así alcanzar un texto que pueda contribuir a fortalecer nuestra democracia en beneficio del país.

3.2. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

3.2.1. *Divorcio entre partidos y reforma*

Fecha: 12/08/2015

Medio: *Diario Expreso*

Contenido: *el editorial del Diario Expreso llama la atención sobre la falta de voluntad política en el Congreso de la República para llevar a cabo la Reforma Electoral.*

Se ha perdido un tiempo preciso en las reformas electorales. Todas las instituciones, llámese Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Congreso de la República y partidos políticos tienen su cuota de responsabilidad.

112

Claro está que los titulares del JNE y de la ONPE venían advirtiendo con anticipación que el Parlamento ponga más interés en esta reforma. Y como es lógico en el Congreso están representados los partidos, de modo que algo ha fallado en el engranaje del sistema político del país. No ha habido una eficiente cadena de transmisión que viabilice los mecanismos de una reforma electoral ni cuáles deberían ser los contenidos precisos de esa reforma.

Si bien en este camino hay algunas normas legales y dispositivos administrativos que se han aprobado en el último año, dichos cambios no son suficientes ni constituyen aún la verdadera modernización que nuestra democracia requiere. Esos contenidos que deberían ser materia de una reforma los encontramos en el aporte de los estudios e investigaciones de derecho constitucional que están en las universidades y centros especializados que analizan la política diaria del país, lo que no deberían ser desconocidos para los funcionarios de las entidades electorales ni tampoco para los dirigentes políticos, y de hecho no lo son.

En este contexto, parece revelarse una vez más la falta de voluntad política para acometer con seriedad y diligencia la reforma electoral. Asimismo, por una parte si bien el JNE y la ONPE planteaban proyectos de ley, estos no han despertado el interés masivo de la población, pero a la falta de difusión también se suma el

hecho de que no se hayan relacionado estas entidades con los partidos políticos para empoderarlos de la urgencia del cambio esperado.

Entonces vemos, por el otro lado, que los partidos no se han sentido convocados adecuadamente, no se han sentido llamados a participar de mesas de diálogo permanente, que vale mucho más que una conferencia o algún encuentro con poca concurrencia de público y donde las discusiones quedan en cuatro paredes.

Si bien el cronograma electoral ya empieza y en dicha circunstancia las reformas electorales se suspenden, podemos dejar de expresar nuestra preocupación frente a los erráticos canales de comunicación entre las entidades electorales con relación a los partidos políticos. En una equidistancia de análisis todo parece indicar que existe un teléfono malogrado y, por tanto, ambos se sienten ignorados pues resulta que en realidad ni los partidos saben cuáles eran los cambios que el JNE y la ONPE proponían ni estos tampoco sabían cuáles eran las propuestas de las organizaciones partidarias. Sin embargo, nunca es tarde para mejorar la interacción de las instituciones del Estado y las de la sociedad, como son los partidos, con el objetivo de manejar un mismo lenguaje y sobre todo para hacer eficientes las reformas que al final harán ganar al ciudadano y a nuestra democracia mediante un sistema electoral moderno y verídico.

113

3.2.2. *Las elecciones en los partidos políticos*

Fecha: 12/08/2015

Medio: *Diario Correo*

Contenido: *el editorial del diario Correo enfatiza la necesidad de que las elecciones internas en los partidos políticos sean organizadas por los organismos del sistema electoral.*

Si nuestros partidos políticos quieren llamarse democráticos, están en la obligación moral de someterse a un escrutinio interno independiente para elegir a sus candidatos. Sin embargo, conociendo con anticipación a los posibles postulantes presidenciales, las agrupaciones partidarias se convierten de por sí en grupos con dueño.

El líder natural de un partido político —como le llaman algunos dirigentes a sus eternos candidatos— debería existir para conducir los hilos de sus instituciones políticas en busca de su consolidación, mas no en un afán personalísimo (...)

¿Acaso tienen competidores en sus partidos? ¿Dejarían que alguien se asome a luchar por el voto interno? Si bien las elecciones internas en los partidos para designar a sus candidatos a la presidencia de la República, el Congreso, los gobiernos

regionales y las alcaldías ya se ejecutan de algún modo, no son sufragios controlados por un organismo independiente; salvo alguna invitación de parte de las agrupaciones políticas a organismos como la Oficina Nacional de Procesos Electoral (ONPE) o Transparencia, aunque solo sirven de pantalla democrática.

En la reforma electoral pendiente, la ONPE debe encargarse de la organización y fiscalización de las elecciones internas de los partidos. Por eso, consideramos que este punto es el más razonable acto de transparencia de las agrupaciones para con sus militantes. Esperamos que se apruebe en este último tramo del Legislativo.

Si robustecemos este punto flaco en los actos democráticos de los partidos, habremos dado un paso adelante para desterrar a los caudillos y líderes naturales que no cumplen su función.

3.2.3. *El cambio para todos (menos para mí)*

Fecha: 14/09/2015

Medio: *El Comercio*

Contenido: *el editorial de El Comercio critica la decisión del Congreso de la República de postergar el debate de la reforma electoral en el Pleno.*

114

El jueves pasado, el Pleno del Congreso volvió a postergar uno de los temas más importantes de la agenda legislativa pendiente: la reforma política y electoral. Pese a que los proyectos y las propuestas están ya listos para el debate, parece que los padres de la patria tienen poca voluntad de sacar adelante estos cambios. Una actitud que hace pensar en la popular expresión: queremos que las cosas cambien, pero no para nosotros.

Esto último debido a que muchos de los proyectos que permanecen en la carpeta se refieren a temas que podrían determinar un cambio de las reglas de juego que regirán en las elecciones presidenciales y congresales del próximo año; y, en esa medida, afectar su eventual reelección.

Lo preocupante, en esas circunstancias, es la advertencia formulada en estas páginas por el presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) hace unos días, en el sentido de que si no se aprueba antes de la fecha la convocatoria a los comicios, estas reformas no estarán vigentes durante los mismos. Y, por tanto, habrá que esperar otros cinco años para conocer sus beneficios.

Es importante notar, por supuesto, que entre las reformas a debatirse existen algunas buenas y otras no tanto. En editoriales anteriores hemos señalado la urgencia

de establecer mecanismos transparentes de democracia interna en las agrupaciones políticas, supervisados por el Organismo [Oficina] Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el JNE, así como la conveniencia de implementar un financiamiento público asignado a cada organización política sobre la base del número de su representación parlamentaria, que contribuiría a disminuir el ingreso a la política de dinero proveniente de la delincuencia. Hemos pronunciado, asimismo, a favor de la institución de distritos uninominales, que fortalecerían la representatividad de cada legislador elegido y harían, de paso, innecesario el voto preferencial.

Nos hemos opuesto, en cambio, a otras posibles reformas como la que busca sancionar el transfuguismo, pues la libertad de conciencia y expresión de nuestros representantes es un valor que se debe proteger. Sobre todo en contextos en los que, habida cuenta de la debilidad de los partidos por los que postulan, existen altas probabilidades de que sean más bien estos últimos los que muden de postura ideológica.

Sin embargo, aunque no todas las propuestas sean idóneas, no se puede ignorar, como lo viene haciendo el Parlamento, la necesidad de empezar este debate con seriedad y prontitud.

El Legislativo, en efecto, parece enfocarse en los avatares de la coyuntura electoral. Es decir, en las idas y venidas de las diversas comisiones investigadoras (muchos de las cuales parecen no llegar a conclusiones relevantes sobre la materia de sus pesquisas); o en la dación de leyes inconstitucionales con ánimo demagógico y populista, como la referida al lote 192.

115

La urgencia de estas reformas se debe a que en el Perú la institucionalidad y la representación política no han evolucionado al ritmo del crecimiento económico, y así es poco probable que podamos alcanzar la meta de ser un país desarrollado en el mediano plazo.

Hace falta lo que nuestro columnista Carlos Meléndez ha denominado un ‘shock institucional’. De lo contrario, los beneficios de los recientes años de crecimiento podrían pronto disiparse por culpa de nuestra precariedad política. Y es que, en un sistema en que no existe confianza en las instituciones representativas y en el Estado, se hace muy difícil generar un clima auspicioso a la inversión privada y, en consecuencia, a la creación de empleo y aumento del consumo. Ejemplos de esta precariedad han sido los casos de Conga, Tía María y los diversos conflictos sociales que han evidenciado la debilidad con la que funciona nuestro sistema político, con graves consecuencias para la economía del país.

No está de más, por cierto, recordar que la aprobación de estas reformas fue una de las principales promesas del actual presidente del Legislativo, Luis Iberico, cuando

expresó su voluntad de acceder a ese cargo. Por lo que cabe demandar que le dé a su debate la prioridad que merece.

De nada servirá eso, sin embargo, si una mayoría de nuestros congresistas no está dispuesta a dejar de lado algunos de sus intereses inmediatos —en lo que a la forma de conseguir la reelección concierne— y aceptar, en bien del país, que el cambio pueda afectarlos.

3.2.4. Ojo a la Reforma

Fecha: 14/09/2015

Medio: *La República*

Contenido: *el editorial de La República llama la atención sobre la necesidad de debatir la propuesta de reforma electoral presentada por la Comisión de Constitución del Congreso, la cual difiere en varios puntos de la propuesta original de reforma electoral planteada por los organismos electorales.*

116

Luego de la demora, las marchas forzadas. No se deben aprobar las modificaciones a la Ley de Partidos sin que se produzca un debate.

Hace pocos días criticamos el arrastre de pies de la clase política representada en el Congreso en materia tan necesaria como la reforma electoral. Como si quisiera recuperar de un solo estirón el tiempo perdido, el congresista Fredy Otárola, presidente de la Comisión de Constitución, ha anunciado que solicitará que en el próximo pleno se pase directamente al voto del dictamen de la Ley de Partidos “por considerar que ya se debatió ampliamente”, algo que tal vez se haya dado al interior de la comisión que preside, pero no necesariamente en el Pleno del Legislativo.

Un voto razonado de las modificaciones a Ley de Partidos resulta indispensable por cuanto subsisten interrogantes sobre el contenido de un instrumento que debe introducir mejoras en las reglas de juego electorales y en la democracia interna de las agrupaciones políticas a fin de lograr aquello que la ciudadanía exige: transparencia y democracia para que quienes accedan a cargos electivos superen la mediocridad reinante, con escasas excepciones, en nuestra clase política.

Una de las formas de lograrlo es incrementar los mecanismos de control a modo de evitar que el narcotráfico, la corrupción o el lavado de activos infiltren las formas organizadas de política a través del financiamiento de los partidos, que deben dar cuenta a los entes electorales del origen de sus fondos de campaña, públicos y

privados. Para asegurar que esto ocurra deben fijarse taxativamente plazos de rendición de cuentas y sanciones a quienes incurran en incumplimiento.

Se han colocado sanciones para quienes desvíen o malversen los fondos públicos que se otorgarán a partir de los resultados de las elecciones del 2016, pero los mecanismos de control y los plazos para rendición de cuentas sobre transferencia de fondos privados con fines de campañas electorales no registran similar nivel de exigencia.

Otro punto sobre el que el proyecto de ley deja mucho que desear es el de la fragmentación política. ¿Es deseable que existan 21 partidos inscritos a nivel nacional y 124 a nivel regional? ¿Que se mantenga la inscripción a partidos que no alcanzaron votación suficiente para obtener escaños en el Congreso si pueden demostrar que forman parte de una alianza? Las alianzas electorales no pueden existir para asegurar una sobrevivencia a partidos fantasmales, como bien afirma Fernando Tuesta Soldevilla.

El congresista Otárola ha adelantado ya que el esperado debate sobre la cancelación del voto preferencial no se produciría, al no haber acuerdo entre las fuerzas políticas presentes en el Congreso, algo que constituye una pésima noticia para el país, pues quiere decir que continuará la competencia entre miembros de una misma lista y que las posibilidades de salir elegido seguirán dependiendo del dinero que se invierta en promover candidaturas individuales. Con lo cual, lo que nos espera es un Congreso similar o peor que el actual, dividido en nueve grupos.

117

En el fondo, los defectos contenidos en este proyecto de reforma derivan de esta fragmentación, que obliga a negociar cada acuerdo tomado y carece, por ello, de la consistencia del proyecto presentado por el JNE. Lo que está en juego, hay que decirlo, es también la posibilidad de que nuestros congresistas acepten reformarse y aprueben reglas de juego que profundicen la democracia, sean acatadas por todos y se conozcan a tiempo. No es seguro que estas metas se alcancen, pero lo mínimo que se espera es un debate.

3.3. OBSERVACIÓN ELECTORAL

3.3.1. Entrevista a Gerardo Távara, secretario general de la Asociación Civil Transparencia

Fecha: 05/08/2015

Medio: TV Perú

Contenido: en entrevista en TV Perú, Gerardo Távara argumenta a favor del financiamiento público de los partidos políticos y la necesidad de establecer mejores mecanismos para evitar el ingreso a la política de personajes vinculados a actividades criminales.

Entrevistador (E): (...) Bueno, queremos hablar con usted a partir de esta invocación y exhortación que hace también Transparencia para que las distintas agrupaciones políticas cumplan con las elecciones internas en el marco de la ley electoral.

Gerardo Távara (GT): Sí claro, fíjate, el tema de la democracia al interior de los partidos políticos es uno que tiene especialísima importancia. Todos los militantes de los partidos tomen parte de decisiones tan importantes como por ejemplo decidir quién va a ser el candidato o candidata presidencial, los candidatos al Congreso por cada zona. Estoy seguro que el militante de un partido político en San Martín quisiera participar en la decisión de los candidatos del Congreso por San Martín; lo mismo Tumbes, Apurímac, en cualquier región. Y eso se garantiza siempre y cuando los partidos cumplan con la norma de la Ley de Partidos Políticos que establece efectivamente que tiene que haber procesos de elecciones internas. Lo mejor es un proceso que permita la participación de lo que se llama un militante un voto, o incluso elecciones abiertas donde cualquier persona aunque no esté empadronada en el partido pueda ir, votar y decir “mira yo quisiera que en este partido el candidato o la candidata fuera tal persona”. Entonces, sí preocupa de alguna manera cuando algunos líderes políticos muy reconocidos han dicho enfáticamente que ellos son candidatos presidenciales. Yo creo que tienen todo el derecho de tener la aspiración de representar a su partido político en las elecciones del 2016, pero eso no puede hacernos olvidar que hay normas internas que cumplir, leyes que hay que cumplir que establecen, por ejemplo...

E: La elección interna.

GT: Así es, todo candidato presidencial o vicepresidencial tiene que ser producto de una elección interna. Incluso hay un cronograma para realizar esas elecciones inter-

nas que se inicia en el mes de octubre de este año y va hasta diciembre. Entonces creo que cuidar el cronograma, brindar las oportunidades, para que los adherentes a los partidos políticos elijan a sus candidatos es un tema esencial para la democracia.

E: Es esencial, saludable, además que así lo dice la ley, sin embargo sabemos que en materia electoral estamos frente a un escenario que el tiempo nos gana, doctor Távora, para modificar algunas cosas. El presidente del Congreso Luis Iberico ha señalado que en su agenda va a priorizar, la agenda del Congreso por ejemplo va a priorizar el aspecto electoral, la reforma electoral, el voto preferencial. En este tema de las candidaturas anticipadas ¿cómo afecta, por ejemplo, transparentar los fondos, el dinero que forma parte de las campañas?

GT: Claro, porque fíjate las normas sobre reporte de gastos de la política distinguen entre el gasto ordinario que hace un partido político en cualquier momento y el gasto de campaña electoral que es cuando se convoca. Desde el momento que se convoca oficialmente a elecciones hasta que se realizan las elecciones los partidos están sujetos a un control más estricto, si quieres, por parte de la ONPE y normalmente se invierte mucho más dinero en la campaña electoral que en los años que no hay elecciones. Entonces, si un partido inicia una campaña electoral antes de que esta sea convocada oficialmente, la ONPE no tiene las mismas facultades para controlarle.

E: Para controlar ese dinero.

119

GT: Para controlar ese dinero que es típicamente de campaña electoral, pero por estar un plazo distinto se somete a las reglas de gasto ordinario.

E: Entonces por todo ello es complicado ¿no?

GT: Claro ese es un tema importante y este también es un tema al cual esperamos el Congreso de prioridad junto con lo de democracia interna, el financiamiento de la política.

E. En otros países del mundo es el Estado el que financia las campañas electorales y eso es saludable desde el punto de vista de que no se presta a estar definiendo ¿de dónde vino este dinero? ¿Acaso también el narcotráfico financió tal o cual campaña electoral de tal o cual partido político?

GT: En el Perú también tenemos un financiamiento mixto, el Estado invierte una parte por ejemplo a través de la franja electoral que el estado le paga a las empresas de comunicaciones para que brinden espacios a los partidos políticos en época electoral. Esta es una inversión del Estado en las campañas electorales.

E: Es parte del financiamiento.

GT: Es parte del financiamiento para que todos tengan un piso común desde el cual salir y luego está el financiamiento privado que está permitido tanto de personas naturales como de empresas o personas jurídicas.

E: Sí, pero nosotros hemos dicho, doctor Távora, que luego vemos alcaldes, presidentes regionales, partidos políticos, que incluso en sus fichas y padrones figura gente que hasta está fallecida. O bien el financista es alguien que podría no serlo porque es una persona que trabaja en seguridad. Aquí hay un verdadero problema de falta de transparencia, ¿cómo combatimos eso?

GT: Ese es mi punto porque la ONPE nos ha venido reportando de manera oportuna cuánto es lo que los partidos le decían que habían recibido y gastado pero como la ONPE hace un comparativo, una auditoría, va chequeando y dice: “no, no, no yo he visto que en realidad han gastado más, entonces no me estás diciendo toda la verdad, o no me estás diciendo la verdad en el debido momento”. Ahí tenemos un problema, no hay una total transparencia y eso daña la confianza ciudadana en la política. Necesitamos recuperar esa confianza en los partidos políticos. Eso es fundamental, sin partidos no hay democracia, pero para ello necesitamos que los partidos den muestras de una transparencia mayor en el tema de rendición de cuentas.

120

E. Y también los plazos ¿no?, después se le está haciendo el llamado a que cumplan los plazos.

GT: Así es, los plazos están establecidos en la norma y para eso la ONPE necesita tener... ONPE cumple con la tarea de información, de asistencia técnica, de capacitación a los partidos políticos para que cumplan con reportar sus gastos, pero no tiene capacidad de sancionar efectivamente.

E: ¿Quién fiscaliza, el Jurado?

GT: ONPE supervisa el tema de las finanzas de los partidos pero a la hora de poder sancionar solamente les puede poner una multa que luego los partidos en muchos casos, no todos, pero en muchos casos no la pagan o les dicen: se suspende el financiamiento público directo que en la práctica no se está cumpliendo. Entonces necesitamos que haya sanciones más efectivas. Digamos, partido político que arrastra deudas de información con la ONPE podría tener una sanción, como por ejemplo decirle: te vamos a suspender la franja electoral o sabes qué, te vamos a suspender la participación en los procesos electorales mientras no cumplas con reportar a tiempo.

E: Ahora, tengo entendido que ustedes, por ejemplo, como Transparencia han detectado más de ciento veinte anuncios en las calles. Aún no se ha convocado

al proceso electoral, pero ya tenemos como por ejemplo anuncios sobre candidaturas en las calles. Ahí ya se está gastando dinero.

GT: Sí claro, ya hay un gasto. Hemos detectado ciento veinte anuncios en catorce ciudades del país. Hemos reportado que pertenecen a nueve organizaciones políticas. Hemos reportado esto a los organismos electorales. El JNE ha emitido ya una nota de prensa comunicando que efectivamente hay que respetar el cronograma electoral y nosotros hemos exhortado en general a cumplir con esto.

E: Ahora, muy a la criolla además, como muchas veces sucede en las cosas y funcionan las cosas aquí en el país, hay quienes ya se han anunciado como candidatos, ¿tiene usted los nombres incluso, señor Távara?

GT: Sí, claro.

E: Le ayudo un poquito.

GT: Sí lo podemos reconstruir porque han hecho anuncios a través de la prensa.

E: A través de la prensa están por ejemplo políticos que han anunciado su candidatura sin cumplir la ley, son Pedro Pablo Kuczynski, Peruanos Por el Cambio; Rómulo Mucho del Movimiento Perú en Acción; Mauricio Diez Canseco del Movimiento Democrático Ciudadano; Julio Guzmán Cáceres de Todos por el Perú; Humberto Lay de Restauración Nacional; y Ántero Flores Araóz del Partido Político Orden.

121

GT. Sí, efectivamente.

E: Pero al señor Daniel Urresti también se lo ha mencionado.

GT: Al señor Daniel Urresti lo que le hemos escuchado decir es que él es un precandidato al interior de su partido político.

E: Entonces él no estaría ahí incurriendo en...

GT: No, es que en realidad, en la práctica, las personas que tú acabas de mencionar son precandidatos porque ellos tienen que pasar por un proceso de elección interna.

E: Pero de alguna manera ellos ya están haciendo algo de campaña, ¿no es cierto?

GT: Puede ser incluso que haya militantes, simpatizantes de un partido que por iniciativa propia están haciendo campaña a lo mejor sin conocimiento directo del dirigente nacional del partido. Pero creo que sin llegar al extremo de decir “no, no, no digas nada... calladitos todos”, eso no es real, ¿verdad? Todos ya estamos viviendo un ambiente preelectoral y hablamos de los posibles candidatos. No debería esto hacernos

olvidar que tiene que haber un proceso de elecciones internas a partir de octubre porque esto es saludable para la democracia, eso fortalece a los partidos políticos.

E: El voto preferencial doctor Távara, no quisiera que usted nos deje de dar su opinión sobre este tema que va a ser materia también de debate en el Congreso.

GT: Va a ser materia, lo que nosotros consideramos sobre el debate del voto preferencial es un debate que va vinculado a este tema de democracia interna. Es decir, si los partidos realizan elecciones donde todos sus militantes puedan participar con intervención obligatoria de RENIEC, de ONPE y de JNE entonces habrá más garantía y mejores condiciones para discutir una posible eliminación del voto preferencial. Pero si eliminamos el voto preferencial y mantenemos la posibilidad de que solo un grupo pequeño de dirigentes decida toda la lista, eso no va ayudar, eso no ayuda porque entonces no democratiza al partido político.

E: Y eso es lo que ya se está pidiendo de manera urgente, ¿no es cierto? Tenemos poco tiempo estamos viviendo ya un año electoral así que el Congreso tiene una gran responsabilidad y vamos a ver qué pasa en estos días.

122

GT: Yo creo que es importante el anuncio que ha hecho el nuevo presidente del Congreso, el congresista Iberico, pero también lo he escuchado a la primera vicepresidenta Natalie Condori que se va a dar prioridad a estos temas. Creo que son prioritarios democracia interna y financiamiento de la política. En dos sentidos, en mayores facultades a ONPE para supervisar y sancionar cuando no se transparentan los gastos y también el financiamiento público que hay que discutirlo.

E: Y, ¿cómo se logra ya este control a través de otras instituciones? No sé, la Contraloría General de la República, me refiero a la fuente de dónde viene el dinero para las campañas electorales.

GT: Eso es un tema muy importante. La ONPE tiene mecanismos de coordinación con estos organismos. Por ejemplo estableció un convenio el año pasado con Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Desarrollo Social para detectar si entre los nombres de los supuestos financistas había gente de los programas sociales y de hecho encontraron gente que estaba en Pensión 65. Obviamente habían utilizado su nombre para...

E: Ahora el otro tema es el narcotráfico, discúlpeme que se lo vuelva a tocar, después estamos enterándonos, investigando de tal o cual congresista porque tuvo vinculación con el narcotráfico.

GT: Muy buen punto porque ese es un problema real en nuestro país, es tal vez la principal amenaza a la democracia en el tiempo presente e inmediato, por lo tanto

tenemos que estar alertas. Todos los países en los que el narcotráfico crece como ha crecido aquí en Perú: Colombia, México, Centro América busca penetrar la política.

E: De ley.

GT: Busca penetrar la política para encontrar un manto de impunidad para que no lo molesten, para que le dejen despegar la avioneta, hacer actividades, o lavar activos. Entonces va a buscar siempre o colocar candidatos o financiar campañas electorales. Entonces ahí es clave una mayor coordinación, perdón una coordinación con mayor número de entidades. Por ejemplo, es clave la Unidad de Inteligencia Financiera para colaborar con el sistema electoral y detectar de dónde provienen los fondos. Y entonces va a ser muy, muy importante cómo estemos atentos la ciudadanía, los medios de comunicación, instituciones como Transparencia hacemos lo que nos corresponde y los organismos electorales.

E: Bien, siempre atentos y ya nos revelarán más nombre de repente de algunos precandidatos. Muchas gracias.

GT: Bueno, nosotros hemos iniciado nuestra labor y vamos a seguir observando cada una de las etapas del proceso electoral.

E: Perfecto. Muchísimas gracias.

123

3.3.2. Reformas políticas urgentes, por Martín Tanaka

Fecha: 13/09/2015

Medio: *La República, Columna Virtù et Fortuna*

Escribe: *Martín Tanaka Gondo, miembro de la Asamblea de la Asociación Civil Transparencia.*

Contenido: *el politólogo Martín Tanaka destaca las iniciativas de reforma electoral de los organismos del sistema electoral y plantea medidas complementarias.*

La Asociación Civil Transparencia, de la que tengo el honor de ser parte, acaba de aprobar un conjunto de propuestas de reforma institucional para el fortalecimiento democrático, que serán presentadas al país próximamente.

Se trata de una propuesta que busca ser ambiciosa e integral, en el sentido de que aspira a cambios que, implementados en conjunto, podrían marcar el inicio de un cambio de dinámica en el funcionamiento del sistema político.

Pero al mismo tiempo, que parte de un realismo elemental: se trata de reformas capaces de generar consenso y que tengan un mínimo de viabilidad. En esta línea, recoge y se apoya en iniciativas presentadas anteriormente por diversas instituciones y analistas políticos, dentro de las cuales destaca la importante propuesta de reforma política presentada por el JNE, la ONPE y el RENIEC, actualmente en debate en el Congreso.

Como sabemos, esta se ha centrado en establecer la democracia interna en los partidos, la eliminación del voto preferencial, la implementación del financiamiento público a los partidos y exclusión de candidatos que hayan sido sentenciados por la comisión de delitos dolosos.

En el corto plazo, Transparencia propone tres medidas que complementan las mencionadas: la primera es cambiar la fecha de elección del Congreso, para que coincida con la segunda vuelta de la elección presidencial. Esta reforma busca que los electores elijan el Congreso sabiendo la distribución de las preferencias presidenciales de primera vuelta, para permitir a quienes así lo deseen hacer un uso “estratégico” de su voto: esto podría tener cierto efecto reductor de la dispersión del voto en el Congreso, lo que ayudaría un poco a mejorar su funcionamiento. Pero esta medida por sí sola no funcionaría, porque la experiencia muestra que las bancadas congresales se fraccionan rápidamente; en gran medida, como consecuencia de que muchas listas congresales transportan partidos que están buscando superar la valla electoral del 5%. Por ello la segunda propuesta es elevar la valla para las alianzas, con 2.5 puntos porcentuales por cada partido adicional miembro de la misma. Así limitaríamos la existencia de partidos sin verdadera representación. Más adelante, esto debería complementarse con una reforma que fortalezca el funcionamiento de las bancadas dentro del Congreso.

Finalmente, urge regular el uso del dinero en la próxima campaña electoral, para limitar la acción de mafias y la acción indebida de grupos de interés. Por ello, proponemos ser mucho más exigentes con el control de gastos de campaña, especialmente los realizados en televisión y radio, que son los más significativos. Si los partidos no son capaces de rendir cuentas por los gastos realizados efectivamente, deberían tener sanciones drásticas, que deberían llegar hasta la pérdida de registro.

No creemos que estas medidas vayan a solucionar todos nuestros problemas, sí que pueden marcar un punto de inflexión respecto a la situación actual. Estamos a tiempo.

3.3.3. *Entrevista a Percy Medina, Jefe de la Misión de IDEA Internacional en el Perú*

Fecha: 30/09/2015

Medio: *La República*

Entrevistado: *Percy Medina, jefe de IDEA Internacional en Perú.*

Contenido: *Percy Medina opina sobre los obstáculos que limitan el avance de la reforma electoral en el Perú.*

Enrique Patriau (EP): ¿Cree que existe voluntad en el Congreso para aprobar la reforma electoral?

Percy Medina (PM): Todos estos temas están en discusión en el país desde hace más de tres años, y el Congreso se puso de perfil en todo el proceso. Ahora la reforma ha ganado espacio en la agenda pública y hay una corriente a favor de ella; sin embargo, no se ha avanzado prácticamente nada, creo que por el poco interés de los congresistas de realizar cambios más de fondo.

EP: ¿Por qué ese escaso interés?

125

PM: Porque los políticos, que están en el Congreso o en las dirigencias de los partidos, han sido elegidos bajo reglas de juego.

EP: ¿Qué quieren mantener?

PM: Es que es difícil que alguien quiera cambiar las reglas bajo las cuales ha sido exitoso. Felizmente, al mismo tiempo hay gente que se ha dado cuenta de que las cosas no pueden seguir como hasta ahora, porque hemos llegado a un punto límite. Si no hay cambios, los partidos se pondrán en una situación todavía más delicada.

EP: Me parece que no le ve mucho futuro a la reforma.

PM: Mire, lo que se ha visto en varios procesos en América Latina es que cuando una opinión pública impulsa un tema, los políticos tienden a seguirlo.

EP: ¿Esta corriente es lo suficiente fuerte?

PM: Bueno, hace tres años este era un tema marginal, del que apenas hablaban algunos cuantos. Hoy, en cambio, ha ganado fuerza, sale hasta en las caricaturas.

EP: De acuerdo, pero mi duda es si este viento a favor será lo suficientemente fuerte como para promover un cambio.

PM: Claro, todo dependerá de cuán intensa sea la corriente. Recuerdo que cuando se produjo la repartija, el Congreso tuvo que retroceder cuando parecía que todo estaba consumado. Ahora se siente un apoyo importante.

EP: Realistamente, ¿cree que en este Congreso verá la luz la reforma electoral?

PM: Algunas cosas.

EP: ¿Cuáles?

PM: Yo esperarí que salga algo sobre financiamiento y sobre democracia interna. Eso sería lo mínimo de lo mínimo.

EP: ¿Se refiere a un mejor control de los recursos partidarios?

PM: Sí, con un mejor diseño del modelo actual de sanciones, que es inadecuado. Habría que precisar las sanciones en el caso de un reiterado incumplimiento de los partidos al momento de rendir cuentas, que tendrían que ser de orden político, como la suspensión del derecho a presentar candidatos o a la pérdida de la inscripción. Esto es algo mucho más disuasivo que las multas, que a veces ni siquiera se pagan.

126

EP: ¿Y usted cree que los partidos aceptarían algo así?

PM: Hay que conversar, ¿no?, yo creo que algo hay que avanzar. Obvio, no creo que los partidos vayan, con entusiasmo, a legislar sobre este asunto; no obstante, es necesario promover el debate, porque lo peor sería dejar las cosas como están.

EP: También se percibe resistencia frente a la democracia interna.

PM: A pesar de que la participación de los organismos electorales en los comicios internos les facilitarí la vida a los partidos. El costo de hacer elecciones es muy elevado, y si entraran la ONPE, el JNE y el RENIEC el proceso estaría subvencionado con fondos públicos. Pero, claro, lo que pasa es que permitir eso significa perder poder, ¿no es cierto?, tenga en cuenta que en los partidos menos institucionalizados, incluso los puestos de la lista de candidatos al Congreso no se ganan o se designan.

EP: Se venden.

PM: Exacto, en un proceso interno organizado por la ONPE, lo más importante ya no sería cuánta plata tiene uno, sino los votos que se consiguen. Aparte que la

democracia interna favorecería a los militantes, porque los incluiría. Con ellos no se discute el programa, no se toman decisiones importantes.

EP: Se les llama para los mítines.

PM: Cuando hay mítines. Por eso, la idea que tiene que quedar clara es que la reforma es buena, para los militantes y, sobre todo, los propios partidos.

EP: ¿La batalla por la eliminación del voto preferencial no le parece ya perdida?

PM: Es quizás la propuesta más discutible de todas, quizás se podría negociar una reforma al 2021.

3.4. POLÍTICOS

3.4.1. *La reforma esperada, Luis Iberico, presidente del Congreso de la República*

Fecha: 08/08/2015

Medio: *El Comercio*

Escribe: *Luis Iberico Núñez, presidente del Congreso de la República.*

Contenido: *el recientemente electo presidente del Congreso de la República, Luis Iberico, establece aquí los temas pendientes en torno a la reforma electoral.*

En muchas partes del mundo, la naturaleza de la democracia sufre cuestionamientos. Diversos ciudadanos la juzgan insuficiente para ofrecer soluciones adecuadas a sus problemas y demandas. Separan a las instituciones representativas y las normas que consagran derechos de los efectos tangibles que esa democracia ejerce sobre su vida cotidiana, tal como confirmó hace poco tiempo la corporación Latinobarómetro.

Y, sin embargo, ningún otro sistema reemplaza eficazmente al de las libertades públicas, el que nace de la voluntad del pueblo, la separación de poderes y el pleno ejercicio de la libre expresión. Su contraparte solo es el autoritarismo en todas sus formas y disfraces.

Robert Dahl dice en su famoso libro *La democracia y sus críticos* que ella constituye un enunciado atractivo hasta para las más feroces dictaduras. Regímenes totalitarios también se reclamaron y aún se reclaman democráticos, aplicándose apellidos de “popular”, “social” o “participativo”. Por eso se hace más urgente fortalecer la

auténtica e inequívoca democracia, empezando por sus organizaciones intermedias, que son los partidos políticos.

Me toca dirigir el Congreso de la República en el último año de gobierno del presidente Ollanta Humala. Un año electoral en el que las diversas agrupaciones alimentan sus justas expectativas de llegar al poder por el camino de las urnas. Año complejo pero al mismo tiempo desafiante para todos quienes nos llamamos demócratas pues —como es sabido— obran en manos del Parlamento nacional proyectos de ley destinados a regir con más transparencia, eficiencia y decencia los siguientes comicios generales del país.

Tales proyectos fueron remitidos por las instituciones del sistema electoral, luego de propiciar un amplio debate entre los actores públicos, académicos, periodistas y representantes de la sociedad civil. Se trata de aportes con un alto grado de consenso, una visión de largo plazo y la búsqueda de estándares universales recogidos de la democracia más sólida del planeta. No son, por tanto, propuestas exóticas o disparatadas. Son el fruto de un Perú dialogante, capaz de autoevaluarse y hasta autocriticarse para que su orden democrático se enriquezca y refleje el sentir ciudadano.

128 Manifesté en el discurso de toma de posesión de mi cargo, que el reto de la nueva Mesa Directiva del Congreso es garantizar la gobernabilidad y estabilidad del país. Señalé como temas prioritarios las iniciativas concernientes al ámbito electoral y el funcionamiento de los partidos políticos. Celebré los avances propiciados en ese sentido, como establecimiento de la ventanilla única de antecedentes, lo cual permitirá a los partidos seleccionar mejor a sus candidatos.

También la aprobación de la ley obliga a los postulantes a consignar en sus hojas de vida las sentencias condenatorias firmes por delitos dolosos y demandas por violencia familiar.

Cabe ahora apuntalar las normas que permitan una supervisión óptima del financiamiento de los partidos políticos y los aportes a las campañas electorales. Es inaudito e inmoral que una legislación defectuosa permita la filtración de dinero ilícito a estas campañas electorales. Es inaudito e inmoral que una legislación defectuosa permita la filtración de dinero ilícito a estas campañas y —lo peor— que no existan herramientas adecuadas para sancionar dicha práctica.

Asimismo, debemos consolidar la democracia interna de los grupos políticos a través de las elecciones primarias. Evitemos hacia el futuro altos niveles de deserción en las bancadas parlamentarias creando mecanismos que fortalezcan la identidad entre representantes y representados. Serán estos últimos quienes nos pedirán cuentas a los políticos que somos tributarios de un sufragio y no siempre terminamos honrándolo.

También está pendiente debatir el dictamen para hacer efectivo el financiamiento público a los partidos. Como se observa, la agenda de la reforma electoral es variada y añadiría que urgente. Antes del mes de octubre debería aprobarse, pues se enmarca en el plazo constitucional en el que el presidente de la República está obligado a convocar comicios generales y las entidades electorales a empezar a organizarlos. Confío en que así será. Y siento que el pueblo peruano confía en que nos pongamos a la altura de esta reforma esperada.

3.4.2. *No al sueño del partido propio, por Carlos Bruce*

Fecha: 24/08//2015

Medio: Revista *VELAVERDE*

Escribe: Carlos Bruce Montes de Oca, Congresista de Concertación Parlamentaria.

Contenido: *el congresista Carlos Bruce manifiesta su posición crítica frente a la actual Ley de Partidos y la necesidad de cambiar puntos críticos de la misma en el marco de la reforma electoral.*

Ahora que están en agenda del Congreso varios proyectos de ley para modificar la Ley de Partidos Políticos, la ocasión es propicia para reflexionar sobre la urgente necesidad de realizar una profunda reforma en nuestro sistema de representación política, como elemento básico, para fortalecer el sistema democrático.

129

El enorme desprestigio de la clase política, agravado por denuncias de corrupción que apuntan desde todos los presidentes de los últimos treinta años hasta el actual pone en serio riesgo la institucionalidad de la política peruana y debilita aún más nuestro sistema democrático. Por ello, creemos que nuestra mayor preocupación debe centrarse en el sistema de partidos, que hoy prácticamente no funciona en nuestro país.

La democracia tenemos que fortalecerla con la participación de partidos políticos que sean instituciones respetables de genuina representación popular, con vida propia y que trasciendan a las personas. Instituciones donde sea un deber ciudadano participar democráticamente para servir a la sociedad y al país.

Un sistema de partidos respetable no puede ser como el que tenemos hoy, donde casi todos los partidos no son tales, sino simples membretes o asociaciones de amigos y familiares con exclusivos fines electorales donde impera el caudillismo y donde no existe democracia interna para cargos importantes. “Partidos” cuya suerte queda atada a la de sus jefes, como feudos privados. En suma, un remedo de sistema partidista que no le sirve a la democracia.

La actual Ley de Partidos Políticos no garantiza la existencia ni la continuidad de partidos que no sean simples rótulos electorales. Por ello, la reforma que ha de exigirse debe incluir los puntos relevantes que se vienen proponiendo desde tiempo atrás. Para empezar, no puede permitirse el ingreso al sistema político a partidos que no demuestren la participación de los afiliados en sus jurisdicciones. Hoy, los partidos se pueden inscribir solo con papeles sellados. Asimismo, la valla electoral (no menos del 5%) debe aplicarse a todos los partidos que conformen alianzas electorales para evitar la presencia de elementos sin representatividad, como los que hoy tenemos.

Un punto importante es el financiamiento público que garantice la formación política de los afiliados y la actividad partidaria en todas sus instancias. Esto obliga a la fiscalización y supervisión de la democracia interna por parte de la ONPE para garantizar elecciones con voto universal y secreto para cargos dirigenciales y candidaturas de representación popular. En estas elecciones internas debe permitirse el voto preferencial y la participación de los ciudadanos independientes. Así se acaba con las camarillas enquistadas en las cúpulas partidarias. Solo pasando este filtro democrático tendrá sentido la eliminación del voto preferencial para las elecciones generales.

130 Además, debe entenderse que la democracia que valora la meritocracia no admite cupos de ningún tipo, como el caso de alternancia de género que desfigura el concepto de igualdad. Tampoco admite excesivos cupos de hasta el 20% —como existe hoy— para los miembros de la cúpula de un partido.

Este rigor que proponemos para los partidos debe extenderse a todos los movimientos regionales y locales, cuyas jurisdicciones son presas del cacicazgo y hasta del crimen organizado. Por último, a fin de asegurar la vigencia partidaria, se debe obligar a todos los partidos y organizaciones políticas subnacionales —como condición para mantener su vigencia— a participar en todos los procesos electorales de todas las jurisdicciones descentralizadas.

Ninguna reforma política dará buenos resultados si no se aborda a profundidad desde la organización y el funcionamiento de los partidos. Tampoco si los reformadores no se despojan de sus intereses de grupo. ¿Seremos capaces de hacerlo?

3.4.3. *¿Elecciones corruptas?, por Agustín Haya de la Torre*

Fecha: 03/09//2015

Medio: *Diario Uno*

Escribe: *Agustín Haya de la Torre, Partido Aprista Peruano.*

Contenido: *el congresista Agustín Haya de la Torre se pronuncia a favor de la reforma electoral, criticando la falta de voluntad política necesaria para su aprobación.*

Entramos a un semestre clave para la definición de las candidaturas para las elecciones generales del 2016, sin que hasta el momento exista una legislación electoral que impida la financiación corrupta de los contendientes.

Las investigaciones del Ministerio de Público brasileño llegan a las más importantes fuerzas políticas del Perú, con señales evidentes de sobornos a funcionarios durante tres gobiernos. El lobby para favorecer a las empresas constructoras, extendido por toda América Latina, incluye en el caso peruano, también a gobiernos regionales y municipales.

El tema resulta relevante, porque demuestra que sectores de prácticamente todo el espectro político, no ponen reparos cuando se trata de dineros provenientes de fuera. Si son para campañas electorales, todos creen, al parecer, que los fondos nunca serán detectados. Luego la opinión pública ve cómo modestos ciudadanos modifican repentinamente su nivel de vida, tratándose de residencias y dándose lujos imposibles de justificar con sus ingresos legales. O cómo sus partidos despliegan costosas campañas electorales para, a renglón seguido, burlarse de las débiles normas sobre financiación electoral con los trucos más simples.

131

Desde aquellos que envían nombres de donantes fantasmas, hasta los que sin ningún rubor, garantizan que el informe lo darán cuando cierren la campaña, promesa inevitablemente incumplida, sobre la que el JNE o la ONPE no tienen mayor cosa que exigir.

En el contexto actual, la ciudadanía rechaza con firmeza la corrupción, aunque todos, con más o menos razón, se embarran los unos a los otros. De los narcoindultos a las agendas, sin que el país olvide la cleptocracia fujimorista, los fiscales brasileños demuestran también que ni los campeones de la liga de moral “izquierda”, se salvan.

¿Tan difícil es corregir algo así? Claro que no. Puede perfectamente modificarse la ley, fijando límites a la financiación, estableciendo formatos obligatorios de rendición de cuentas, con la supervisión de la SUNAT. Incluso regulando la subvención

estatal a los partidos, en función de su porcentaje electoral previo, como se aplica en muchos países.

Lo que no existe es voluntad política, porque la mayoría prefiere normas lábiles, fáciles de perforar y burlar. Corremos el riesgo de ir a otra corrupción anunciada. Las economías delictivas, que penosamente predominan en el país, tendrá de nuevo un papel relevante. Hemos visto cómo los poderosos mineros ilegales ponen al presidente que quieren, o cómo los narcococaleros pueden elegir parlamentarios e influir directamente en las cúpulas políticas.

Al momento de entrar a la brega por el poder, en el Perú termina por imponerse un todo vale, donde el que menos quiere su parte. Una extraña aunque sonante distracción, se apodera de los medios, encantados de vender cuanta propaganda puedan.

A las puertas de que arranque el nuevo proceso electoral, todavía existe un pequeño resquicio para que el Congreso evite que la corrupción devore la política.

3.4.4. Congresista Fredy Otárola explicó por qué no se debatirá propuesta de organismos electorales sobre reforma

Fecha: 18/09//2015

Medio: Canal N

Panelistas: *Fernán Altuve y Juan de la Puente.*

Periodistas: *Verónica Linares y Mario Ghibellini.*

Entrevista telefónica a: *Fredy Otárola Peñaranda. Congresista del Partido Nacionalista Peruano y Presidente de la Comisión de Constitución.*

Contenido: *Fredy Otárola, presidente de la Comisión de Constitución del Congreso, explica por qué las modificaciones a la Ley de Partidos planteadas por su despacho no son un retroceso, en respuesta al pronunciamiento del JNE y ONPE que critica la no inclusión de sus propuestas de reforma a la ley en cuestión.*

Mario Ghibellini (MG): Vamos a cambiar un poco de tema porque estamos en comunicación con el congresista Otárola que es el presidente de la Comisión de Constitución que precisamente tiene que ver con los temas que tocábamos al principio del programa.

Verónica Linares (VL): Congresista Otárola, ¿cómo está?, muy buenas noches.

Frey Otárola (FO): ¿Cómo está?, buenas noches.

VL: Gracias por conversar con nosotros, estábamos acá debatiendo sobre este pronunciamiento del JNE y de la ONPE que aseguran que de darse estas reformas que ustedes están proponiendo desde el Congreso, podría ser un retroceso y no un avance, ¿qué es lo que usted dice?

FO: No es cierto, porque nosotros estamos debatiendo lo que se dictaminó oportunamente y no puedo hacer cambios sustanciales en un dictamen porque violaría el reglamento del Congreso porque es ley orgánica. Porque a la ONPE y al JNE se le ocurre y no puedo irme más allá del fondo de un dictamen. Sus proyectos que son muy importantes, y yo saludo la preocupación de estas instituciones se van a debatir en la Comisión de Constitución y espero que se aprueben pronto. Se está falseando a la verdad, porque por ejemplo, se decía que no hay sanción en el debate, en el caso de falso rendimiento, mal rendimiento de cuentas; sí hay sanción, solo que se puso un artículo más abajo. Yo insisto, saludo a esos órganos constitucionales que dan su opinión pero en una democracia, un poder soberano como es el Congreso de la República no acepta que nadie le peche. Nosotros somos los encargados de legislar obviamente escuchando a tan importantes órganos electorales.

MG: ¿Usted siente que lo han pechado realmente por criticarlo, al hacerle observaciones puntuales a un dictamen?, porque lo que están comentando es que el dictamen al parecer tiene unas falencias.

133

FO: Es que lo que no se dan cuenta es que el dictamen no ha visto esos temas. Muchos de esos temas están en Comisión y nosotros somos respetuosos del reglamento del Congreso de la República.

MG: Sí, pero yo le preguntaba por ese verbo que usted ha utilizado “pechar”, ¿si realmente usted sentía que eso había hecho la ONPE y el JNE?

FO: Yo creo que sí, yo creo que estos casos no se solucionan con comunicados sino con el diálogo y la conversación democrática que tienen que hacer todos los poderes del Estado.

MG: ¿Emitir un comunicado no es la manera de participar de un diálogo, de decir cuál es la posición que ellos tienen?

FO: No, yo creo que no, más aún si tendenciosamente se dice que se caería el proyecto. No es así, yo estoy obligado a debatir solo lo que se dictaminó. Lo que entró tiene que debatirse en Comisión con el compromiso de que lo vamos a ver pronto en base a los proyectos presentados por tan importantes organismos electorales.

VL: ¿Y hoy no van a debatir nada entonces?

FO: Hoy día ya está a voto una parte del dictamen de las modificaciones, estoy esperando que el presidente del Congreso lo ponga en debate.

VL: Pero en ese debate que se va a ver hoy, ¿no se está incluyendo que el sistema electoral participe de las elecciones internas de los partidos políticos?

FO: Eso está en la Comisión de Constitución.

VL: Pero hoy día no vamos a ver eso.

FO: Pero hoy día estamos viendo temas importantísimos también; por ejemplo, el impedimento con sanción de separación del proceso electoral de otorgar donaciones. Me parece que eso va a volver más decente la política y con sanción no solo a los partidos y candidatos sino también a terceras personas que lo hagan. Es decir que este proyecto tiene temas importantes, sino se acogió todo lo de la ONPE y todo lo del JNE es porque sencillamente eso está en comisiones.

VL: Y también, ¿se está elevando de 20% a 25% el número de candidatos que puedan ser designados al margen de las elecciones internas dentro de cada partido?

FO: Así se aprobó en la Comisión, yo como presidente solo tengo que sustentar lo que se aprobó.

VL: ¿O sea usted no está de acuerdo? ¿Personalmente Freddy Otárola no está de acuerdo con este aumento?

FO: Yo creo que sí, creo que los partidos dentro de la democracia interna pueden tener facilidades también de asegurar que destacadas personas hagan política.

VL: Y veinte, ¿no era suficiente?, veinticinco parece la cifra adecuada ahora.

FO: En verdad por cómo funcionan los partidos estas cifras son intrascendentes. Les pido a ustedes que miren cómo funcionan los partidos y cómo se eligen a sus miembros y van a ver que el tema no es tan importante como los otros que sí lo son.

MG: Entonces, han incluido un tema baladí en el dictamen que van a discutir.

FO: Disculpa no le entendí la pregunta.

MG: Digo, entonces han incluido un tema intrascendente en el dictamen que van a discutir, según lo que usted mismo está diciendo en estos momentos.

FO: No, eso sí se debatió y se aprobó.

MG: Bueno, muy bien. Muchas gracias al congresista Otárola presidente de la Comisión de Constitución.

Fernán Altuve (FA): No entendió qué era baladí.

MG: No entendió qué era baladí, bueno no escuchó bien o de repente sí sabe lo que significa baladí no tenemos por qué pensar que no.

FA: Yo sí pienso que no sabe, pero a ver, una cosa, lo que está diciendo, para ser traductor en esta sesión hoy día es que han hecho un dictamen de un proyecto que han presentado antes del Jurado y se han puesto a discutir ese, y han dejado el del Jurado y el Sistema Electoral ahí que siga discutiendo y que lo van a discutir, ¿cuándo?, si falta un mes para la convocatoria a elecciones, o sea, realmente se pasan, se están riendo de nosotros.

Juan de la Puente (JD): (...) Mi impresión es que el Congreso está optando por no discutir. O sea entiendo que entre líneas lo que nos está diciendo Otárola es que esto no va a avanzar. (...)

3.4.5. *Mulder le pide al JNE y la ONPE “No Inmiscuirse”*

Fecha: 19/09//2015

135

Medio: *Diario Correo*

Contenido: *cuestionamientos del congresista Mauricio Mulder a los organismos del sistema electoral, tras un pronunciamiento de los mismos donde se critica al Parlamento de no avanzar con la reforma electoral.*

El legislador aprista Mauricio Mulder arremetió contra el JNE y la ONPE, que un día antes habían acusado al Congreso de no tener voluntad de no llevar adelante las reformas electorales. Según Mulder, esos organismos no tienen ninguna atribución ni derecho para dar una posición de carácter político respecto al debate interno en el Congreso sobre la reforma electoral. “No pueden inmiscuirse en la vida interna de los partidos”, declaró Mulder. Señaló que los líderes de los organismos electorales desconocen la realidad de los partidos y no han hecho nada por el país.

El JNE y la ONPE demandan que las elecciones internas de los partidos sean objeto de su supervisión y que exista una mayor transparencia en el financiamiento privado que reciben.

3.4.6. *Entrevista al excongresista aprista, Jorge del Castillo*

Fecha: 22/09//2015

Medio: Radio Exitosa

Entrevista: Milagros Leiva.

Entrevista a: Jorge del Castillo Gálvez, representante del Partido Aprista Peruano.

Contenido: Milagros Leiva entrevista a Jorge del Castillo sobre los avances de la reforma electoral.

ML: (...) Vamos a entrevistar hoy día a Jorge del Castillo, el Partido Aprista además ha estado haciendo serios pronunciamientos y él como expresidente del Consejo de Ministros y claro como líder del APRA, está ahora en la cabina, ¿cómo está señor del Castillo?, bienvenido a Radio Exitosa.

JDC: ¿Cómo está?, muchas gracias.

ML: Le agradezco su presencia, doctor Del Castillo, ustedes han hecho un pronunciamiento serio, con varios partidos preocupados y estamos entrando en el mes nueve si es que la memoria no me falla, antes del desenlace del gobierno humalista, ¿qué es lo que más les preocupa?

136

JDC: Quizá la atmósfera política que está rodeando estos últimos meses y que pueden enrarecer el ambiente para un proceso electoral limpio y transparente, ¿no? (...)

ML: ¿Qué otra cosa le preocupa de este escenario?

JDC: Por ejemplo hay un tema que todo el mundo habla de la reforma electoral, pero la reforma electoral puede hacerse o no hacerse pero de nada valdría la reforma electoral si tenemos un sistema que no te garantiza unas elecciones con equidad.

ML: Pero, la reforma tiene que hacerse, doctor Del Castillo.

JDC: Bueno, tiene que hacerse, yo no estoy en contra pero han afeitado pues la reforma en el Congreso, ¿o no?, ¿dónde está la eliminación del voto preferencial?, ese lado ni lo han tocado. El tema del financiamiento no está claro tampoco. Ni el control del mismo financiamiento. Nosotros no estamos en contra de nada.

ML: Pero lo más importante para la población el día de hoy es saber quién financia las campañas, porque en las campañas están los negocios de los políticos, y yo no sé quién financia la campaña y va a financiar la campaña del APRA.

JDC: Y yo te puedo decir dónde están los negocios de los medios, expresamente de la televisión porque es muy importante.

ML: ¿En dónde?

JDC: ONPE hizo hace algunos años, en la época del señor Portillo creo un convenio con la Asociación de Radio y Televisión, y estableció que los partidos no deberíamos tener ninguna ventaja y ninguna preferencia, todos un trato igualitario, pero nos puso las tarifas de lista. Usted que es una persona que conoce el medio televisivo, sabe que la tarifa de lista, es la tarifa más alta. Todas las empresas, Coca Cola, Telefónica, la que usted quiera, la transnacional más pintada del mundo, la minera más importante, va a un canal y negocia tarifas, obtiene bonificaciones, descuentos, reducciones.

ML: Un político no puede negociar.

JDC: No podemos. Ni el Estado tampoco, porque la franja electoral también tiene que ser a esa tarifa.

ML: Pero mejor no negociar, sabe ¿por qué?, porque se presta a suspicacias, o sea por qué rebajarle, por ejemplo a García y no a Keiko, o sí a PPK, ¿por qué no rebajarle a Urresti?

137

JDC: Pero también se presta a suspicacias que nos pongan la tarifa más alta. Porque, ¿cómo paga usted una campaña?, hay otras formas para hacer, ¿me entiendes?

ML: Buscar una tarifa plana pues.

JDC: Pero, por ejemplo. Pero, plana plana, no esta, la han puesto plana alta.

ML: ¿O sea usted cree que los medios de comunicación también hacen su agosto con la campaña electoral?

JDC: Pero de eso no cabe ninguna duda, ¿no es cierto?, si pagamos tarifa entre cinco y diez veces más que cualquier empresa que anuncia en televisión, este es un tema que no necesita ley, este es un tema que la ONPE tiene que disolver el convenio que tiene con la Asociación de Radio y Televisión.

ML: Disolver...

JDC: Por supuesto terminarlo, darlo por terminado. No es un convenio eterno, ¿no es cierto?, ni tiene por qué ser eterno. Si las circunstancias cambian, cambian las cosas. (...)

JDC: A ver, una campaña se tiene que financiar con aportes de personas naturales o jurídicas. Eso es normal. La ley establece un tope y hay que declararlo. Pero el sistema electoral le ha puesto una serie de vamos a decir así, regulaciones, controles o requisitos, por ejemplo todos los aportantes lo pasan por la UIF, lo pasan por la Fiscalía, lo pasan por la Contraloría y entonces qué hacen los aportantes, no aportan nada pues. Porque nadie se quiere ver pasar por SUNAT, porque los van a desvestir, no les interesa. Entonces, ¿qué es lo que hacen? Me imagino que buscan recovecos para ir por abajo. Bajo la mesa, y eso está mal. (...) Esto es como la informalidad, mientras más controles y más impuestos, más informalidad, cuando debe haber otras reglas. En otros países por ejemplo, está prohibida la propaganda abierta. Le ponen franjas y usted informa a través de eso. Punto, que las pague el Estado.

ML: Ya, pero eso no lo vamos a poder vivir en este proceso.

JDC: Pero deberían poderlo hacer. (...)

3.4.7. Rosa Mavila informó sobre la Comisión de Constitución

Fecha: 30/09//2015

Medio: Radio Exitosa

Entrevista: Manuel Rosas

Entrevista a: Rosa Mavila. Congresista AP-FA

Contenido: intervenciones de la congresista Rosa Mavila, criticando las propuestas de reforma electoral formuladas por la Comisión de Constitución e insistiendo en la necesidad de incluir cambios respecto del financiamiento público y privado.

Manuel Rosas (MR): Congresista Mavila [Rosa Mavila] ¿cómo está?, buenos días, bienvenida a Radio Exitosa (...)

Rosa Mavila (RM): Buenos días, (...) ¿cómo está usted?, buenos días también a todos.

MR: Dígame qué ha pasado el día de ayer, porque no ha llegado a desarrollarse el debate, ¿qué ocurrió?, ¿qué explicación hay?

RM: Mire, en realidad, lo que ha habido ayer, es una segunda convocatoria de la Comisión de Constitución, que no se realizó por falta de quórum. La primera fue el martes pasado, el antepasado ya, donde no hubo quórum, pero también el Presidente de la Comisión estuvo de viaje en Huaraz. El día de ayer en que a su vez el Presidente de la Comisión después nos hemos enterado, que ha estado de viaje fuera del país.

Han habido además cuatro licencias. Y en un contexto como el que usted dice, en que hay una preocupación cívica por el tema de tratamiento de la Ley de los Partidos Políticos. El tema de fondo sin embargo, aparte de las sucesivas postergaciones, dos en específico. Es que hay como decirlo, un mal hábito, una mala normatividad, reglamentaria en el Congreso, por la cual cuando el proyecto normativo ya está debatiéndose en el Pleno. Le asiste al presidente de la Comisión la facultad de presentar textos sustitutorios. Y en este caso el Presidente actual, el congresista Otárola ha presentado tres textos sustitutorios que no se han debatido a plenitud, sobre todo el último en la Comisión de Constitución. Y en el contexto que usted entenderá del debate público, sobre temas (...) a la Comisión de Constitución, y en el contexto que usted entenderá del debate público, sobre temas álgidos como el financiamiento privado a los partidos, sobre las organizaciones políticas y candidatos, crea pues un clima de inestabilidad porque es debatible si el Presidente de la Comisión pueda concentrar tantas facultades sin por lo menos consensuar en la población una propuesta, en torno a temas como el de financiamiento privado a los partidos.

MR: Ahora, ¿cómo va a incidir esto en el debate mañana? En primer lugar, ¿se va a dar el debate?, ¿está en agenda? Y en segundo lugar, si está en agenda, ¿qué es lo que se va a debatir? Usted está señalando que hay dictámenes o en todo caso textos sustitutorios, que no han sido debatidos en Comisión y que se debatirán directamente en pleno congresista Mavila. (...) Le preguntábamos congresista, disculpe esta interrupción, le preguntábamos congresista, ¿qué se va a debatir?, y ¿cuál sería la agenda respecto a este asunto de la reforma electoral?

139

RM: El presidente del Congreso ha señalado que se va a debatir de todas maneras, mi impresión es que se va a debatir todo menos el financiamiento porque a propuesta del Presidente de la Comisión, el Sr. Otárola, se va a preparar un proyecto de ley exclusivamente sobre temas de financiamiento. A mi juicio este es un tema que hay que definir con claridad, porque no se puede soslayar tocar el tema del financiamiento, tanto el financiamiento público, como privado. Ahora hay algunos temas que ya se debatieron en la Comisión, pero que por su importancia ameritan ser plenamente debatidos en el Pleno. Por ejemplo, el tema de la barrera electoral. Y de los partidos que están inscritos en la actualidad algunos se inscribieron con 1% del porcentaje total de ciudadanos. Otros con 3%, pero lo que propone el proyecto de ley es que sea 5%, lo que prácticamente está cerrando ya la llave a que todo el sistema de partidos sea el único existente. Y todavía cuando hay una alianza con organizaciones independientes, se plantea que se adicionen 2,5% por cada partido, lo cual hace que 7,5% hace inviable la presentación de una nueva agrupación política. Sin embargo, en el último texto sustitutorio presentado por Otárola, lo que está planteando es que se adicione un 1% por cada agrupación aliada, lo que incluso es alto

oiga, porque en el proyecto Llatas se plantearon por ejemplo 2,5% por todas las agrupaciones juntas. Y nuestro punto de vista es que debería ser un 1% por todas las agrupaciones. (...) Porque el objetivo es que entren más partidos al sistema electoral, no es cerrar en un solo pétreo escenario el sistema político, ¿no?

MR: En el marco de plazos, ¿qué plazos se ha dado el Sr. Otárola y la Comisión de la que usted forma parte? Para que en todo caso se dé este debate en Comisión y luego en el Pleno, sobre el tema de financiamiento de partidos que creo yo es el punto central. Sin querer señalar que lo demás no sea importante, porque de hecho lo es, el fortalecimiento de los partidos, el asunto de democracia interna, sin duda son importantes porque fortalecen el sistema. Pero estamos viendo ahora el asunto de la corrupción (...) estamos viendo que hay un problema muy serio en el asunto de financiamiento privado de las campañas en los partidos políticos. ¿En qué plazo se daría si es que no se debate este asunto mañana en el Congreso?

140 **RM:** Señor, mañana se va a debatir en general la Ley de Partidos, algunos congresistas como el congresista Falconí y quien habla vamos a insistir en que también mañana se debata el tema del financiamiento. Los asesores de la Comisión de Constitución han prometido que para mañana estaría el proyecto supuestamente autónomo del financiamiento. Si es así nosotros creemos que mañana debe debatirse también el tema del financiamiento, a propósito el tema es muy simple, a ver el financiamiento de los partidos, de las agrupaciones independientes y de los candidatos en contextos electorales, ¿debe informarse o no a la ONPE?, ¿debe bancarizarse o no a partir de determinada cantidad?, ¿deben evitarse los financiamientos informales que son la puerta de ingreso del dinero?

MR: Nuevamente, se fue la comunicación, gracias por el contacto a la congresista Rosa Mavila.

3.5. ESPECIALISTAS

3.5.1. *Entrevista a Flavia Freidenberg: “no financiar a los partidos trae consecuencias nefastas”.*

Fecha: 03/08/2015

Medio: *La República*

Entrevista: *Enrique Patriau.*

Entrevista a: *Flavia Freidenberg, directora del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (España).*

Contenido: *Freidenberg destaca la necesidad de implementar el financiamiento público partidario para fortalecer a los partidos políticos.*

Flavia Freidenberg es una reconocida politóloga nacida en Argentina, especializada en América Latina. Estuvo en Lima y conversó con *La República* sobre la necesidad de implementar reformas importantes en el país, entre ellas el financiamiento público de los partidos políticos y eliminación del voto preferencial.

Enrique Patriau (EP): Decir que en el Perú los partidos son débiles ya raya con el lugar común, ¿pero cuáles son las razones?

141

Flavia Freidenberg (FF): Justo la otra vez yo le decía a alguien en televisión: “Si usted quiere un sistema donde no existan partidos fuertes, vaya al Perú”. Acá las reglas electorales están hechas para que no haya partidos fuertes. Es como que el Perú no está hecho para tener partidos.

EP: ¿A qué reglas se refiere?

FF: Hay dos en especial que penalizan la construcción de partidos sólidos. Una es la ausencia de financiamiento público.

EP: Algo sobre lo que se conversa mucho. Aunque no es la idea más popular entre los peruanos.

FF: Muy bien. La gente tiene que entender que Perú es el único país de América Latina que no tiene financiamiento público. Y eso tiene consecuencias: que el país va a tener partidos débiles porque la política cuesta y las campañas cuestan. Si tú quieres una democracia fuerte se necesitan partidos fuertes. Y si no quieres dar dinero público, no te quejes de que las cosas no funcionan. Acá falta una función pedagógica. La ausencia del financiamiento público de los partidos tiene consecuencias nefastas.

EP: ¿Cuál es la otra regla que perjudica a los partidos?

FF: El sistema preferencial. El 67% de los peruanos dicen que el voto preferencial es más democrático, pero alguien tiene que explicarles a los electores que esa premisa es falsa.

EP: Al Congreso no le conviene modificarlo. Los que llegan a obtener un escaño son hijos del voto preferencial.

FF: Pero el electorado no ejerce presión para que eso se cambie. Lo que pasa es que determinadas reformas necesitan un liderazgo detrás, un impulso, de los políticos, de los medios de comunicación o de una ciudadanía crítica. Los partidos son muy importantes, hacen una tarea de coordinación en el territorio. Pero si la gente no quiere reformas, entonces no te quejes. Si no haces nada para cambiar, entonces quédate viviendo en el sistema tal como está.

EP: Ahora, las reformas solas no son suficientes.

FF: Exacto, yo soy una convencida de que las reformas, solas, generan incentivos pero no aseguran los resultados. Se necesita el acompañamiento del electorado, se requiere que los peruanos exijan su cumplimiento. Al final, la herramienta más poderosa para promover los cambios es el voto.

142

EP: ¿Cuántas reformas ha habido en el Perú?

FF: Mira, Ecuador ha tenido treinta y ocho reformas electorales, entre 1978 y 2015. Perú es el segundo que más reformas ha tenido en la región: unas treinta y dos. Y los principales cambios en Ecuador, que es un país que conozco bien, vinieron del voto de la gente, no de las reformas mismas. Al final, si no hay un compromiso de los actores, las reformas se quedan en el papel. Yo insisto: acá falta pedagogía. Diera la impresión de que los peruanos están convencidos de que se puede vivir sin partidos, de que es posible una democracia plena y saludable sin partidos. Eso no cuadra.

EP: ¿Qué efectos han generado esas reformas en el Perú?

FF: Esas reformas electorales han generado un sistema desconectado, porque la vida de los partidos regionales va por caminos muy distintos a los de los partidos nacionales. Los nacionales no tienen llegada a nivel local y los locales carecen de un impacto directo sobre la nación, ¿no? Esto podría variar.

EP: ¿Qué tendría que pasar?

FF: Que un partido local se vaya expandiendo, por ejemplo. En Ecuador, hay más de mil y pico movimientos cantonales, con todas las siglas habidas y por haber. Pero

un partido ganó en el 80% de los distritos en las Elecciones del 2014, el del presidente Rafael Correa.

EP: No existe un liderazgo así en el Perú

FF: La diferencia está en ese liderazgo carismático, que termina siendo una fuerza integradora. Llama la atención de que no haya surgido algo así en Perú.

EP: Ollanta Humala apuntaba a ser algo así, ¿no?

FF: Mi intuición es que, creo, hubo un excesivo nivel de expectativa por el liderazgo de Humala. Las propias características de su personalidad hicieron que esto se desvaneciera. Ahora, si tienes un electorado como el peruano que cambia mucho sus preferencias de una elección a otra....

EP: Es muy volátil.

FF: Y no sé si es porque los peruanos evalúan constantemente las gestiones o porque les vale madre todo. Pero, decía, con un electorado tan cambiante es difícil construir liderazgos. Igual, la conclusión es: no hay democracia que se sostenga apoyada solo en líderes. Se necesitan partidos. Hay que entenderlo.

3.5.2. *La reforma política, por Sinesio López*

143

Fecha: 03/09/2015

Medio: *La República*

Escribe: *Sinesio López*

Contenido: *el politólogo Sinesio López destaca las contingencias a las que se enfrenta una iniciativa de reforma política en el país, de la cual forma parte la reforma electoral.*

Es un error pensar que la reforma política resuelve todos los problemas de la democracia, pero es también un error menospreciarla porque ella supuestamente no toca los problemas de fondo. La reforma política es necesaria, pero no suficiente para tener una buena democracia. Esta requiere, además, otras reformas (como la del Estado, por ejemplo) y otros cambios económicos, sociales y culturales. Algunos problemas de la democracia no provienen de los malos diseños institucionales sino de los déficits del Estado. Otros provienen de la estructura económica y social y de la cultura. Es difícil, si no imposible, tener una buena democracia en una sociedad racista, fragmentada e informal (de cachueleros) y en una economía poco

integradora. En pocas palabras, una democracia de calidad no se consigue solo con excelentes diseños institucionales, pero estos son indispensables.

Hay varios problemas que hacen difícil la reforma política. Uno es su amplitud, otro es su profundidad y un tercero tiene que ver con los problemas de agencia, estos, con quienes hacen la reforma. ¿Hasta dónde llega la reforma política? ¿Comprende solo el sistema electoral y el “sistema” de partidos? ¿Entra también la forma de gobierno? ¿Y la Constitución es parte o no de la reforma política? Me parece que el planteamiento de los organismos electorales y de algunas ONG es minimalista pues toca solo algunos aspectos del sistema electoral y de los partidos, no necesariamente los más importantes.

En lo que se refiere a la profundidad, ¿nos quedamos solo en la forma cómo se vota o planteamos también problemas de fondo como los de representación y de participación? ¿Abrimos o no el sistema político cerrado que han construido el sistema electoral y la ley de partidos? ¿Reducimos el tema de las elecciones a la limpieza del acto de sufragio y los asuntos colaterales o planteamos también medidas para que el sistema electoral sea justo y competitivo? ¿Nos quedamos solo en planteamientos para regular el financiamiento directo de los partidos o discutimos también el financiamiento indirecto que brindan los medios, particularmente los de la concentración mediática y su decisiva incidencia en el proceso electoral?

144

El problema mayor proviene del Congreso que tiene que aprobar la reforma política. Un Congreso fragmentado, sin mayoría consistente, sin partidos, integrado en su mayoría por representantes que son un producto de los sistemas que se busca cambiar, está incapacitado para impulsar y llevar a cabo una reforma política. Esta es un asunto técnico y político que la llevan a cabo los políticos que, sin embargo, saben poco o nada de los aspectos técnicos. En los Congresos que funcionan bien se llama a los expertos para que, con los políticos, contribuyan a hacer las reformas necesarias. Esto es imposible en el Congreso peruano de estos tiempos.

Habría que imaginar una salida a este impase que puede durar mucho tiempo. El Congreso no puede hacer las reformas, pero puede encargar y darle facultades especiales a una comisión especializada de los organismos electorales para que en un plazo determinado presente un paquete de reformas políticas sobre el sistema electoral y sobre los partidos. La forma de gobierno y la Constitución son asuntos políticos y sociales que nos atañen a todos y que deben discutir los políticos, los partidos y la sociedad civil.

3.5.3. *Partidos en su laberinto y una propuesta, por Fernando Tuesta Soldevilla*

Fecha: 27/09/2015

Medio: *La República*

Escribe: *Fernando Tuesta Soldevilla*

Contenido: *Fernando Tuesta analiza los cambios a la Ley de Partidos Políticos planteados en el dictamen de la Comisión de Constitución; y propone modificaciones a los mismos.*

Los partidos no tienen claro qué hacer con la reforma política. Es más una presión externa, que un deseo interno. Intuitivamente piensan que deben ser menos numerosos, pero hacen todo para que sean más. La forma que han optado los partidos en el dictamen que será debatido este jueves es más exigente con los requisitos para inscribir partidos y condiciones para cancelarlos. Medidas que no entienden la realidad precaria de sus organizaciones, por lo que muchas medidas no funcionan.

Hoy, entre los requisitos más importantes para inscribir partidos, se encuentran la presentación de firmas de adhesión equivalente al 3% de los que sufragaron en la última elección general, poco menos de medio millón. De la misma manera, 67 comités provinciales en al menos 17 departamentos, con al menos cincuenta miembros o militantes. Cada partido debe tener no menos de 3,250 militantes. Tan ficticio que en el portal del JNE aparecen partidos con decenas de miles de militantes, que ya quisieran tener.

A su vez, la cancelación de la inscripción se produce si el partido no supera el 5% de los votos o no consigue seis escaños o si el partido no se presenta a una elección general.

Resulta que con ese diseño hoy tenemos ya 21 partidos nacionales y 124 regionales. ¿Esto es porque los requisitos son fáciles de alcanzar? Eso parece indicar en el dictamen de la Comisión de Constitución, pues ahora quiere introducir un mínimo del 5% de firmas de adhesión para inscribir un partido.

Pero la realidad indica que, pese a la precariedad de los partidos, en las dos últimas décadas, las firmas no han sido un impedimento, pues han logrado la inscripción, más de cincuenta partidos políticos. Para ser directos, a más número de firmas requeridas, más falsificadas. Los comités provinciales, pasan por el mismo requisito de ser figuras formales, pero no reales. Es decir, subir el porcentaje solo beneficiará

a las organizaciones que tienen capacidad económica para organizar y pagar una estructura de apoyo ficticia.

De otro lado, el dictamen diseña una cancelación de inscripción supuestamente efectiva, al proponer agregar porcentaje al 5% mínimo, cuando se trata de alianzas electorales. Sin embargo, al lado de esta medida, el dictamen permite que un partido mantenga su inscripción, una medida más efectiva puede ser prohibirlas, pero incentivando la fusión entre los partidos. Medida que no es descabellada, pues la diferencia entre muchos de ellos no es programática, sino tan solo entre dueños de las marcas.

Una propuesta más efectiva, es solicitar menos requisitos. Por ejemplo, un partido podría inscribirse con muy pocos miembros (digamos cien y algunos requisitos formales), pero que esté obligado a participar solo, no en alianzas electorales, en elecciones internas simultáneas organizadas y fiscalizadas por los organismos electorales. Si en las internas de un partido no participa al menos del 0.1% del padrón electoral, se le cancela la inscripción, deben de pagar una penalidad económica (equivalente a lo que les cuesta la inscripción actual) y no puede presentar candidatos. El resto de partidos que sí supera el umbral, puede inscribir candidatos, pero obligatoriamente en el orden establecido por el resultado de la elección interna.

146 Si el partido político en la elección parlamentaria no supera el 5% y no consigue seis escaños, requisito del reglamento del Congreso para formar una bancada parlamentaria, se le cancela la inscripción.

Medida como esta no cambia el mundo, pero es más sencilla, sincera la realidad y evita gasto innecesario al fisco (firmas y locales).

3.6. LÍDERES DE OPINIÓN

3.6.1. *Dinero, política y campañas, por Salomón Lerner Febres*

Fecha: 07/08/2015

Medio: *La República*

Escribe: *Salomón Lerner Febres*

Contenido: *Salomón Lerner presenta una serie de reflexiones en torno a la situación actual del financiamiento partidario y los problemas que genera.*

Durante los últimos meses hemos visto en diversos medios de comunicación un conjunto de denuncias en torno al financiamiento de las últimas campañas electorales. A partir de los datos presentados —que pueden ser revisados en la página web de la Oficina Nacional de Procesos Electorales— podríamos llegar a tres importantes conclusiones.

La primera se vincula con el poco aprecio que tienen nuestros partidos políticos por el cumplimiento de las reglas elementales sobre el financiamiento privado de sus emprendimientos electorales. No solo es claro que declaran menos de lo que realmente han gastado, sino que emplean a personas ajenas al quehacer político para poder ocultar a los verdaderos financistas, sea porque los mismos no quieren darse a conocer —y aquí tendríamos que preguntarnos sobre los motivos para ello— o porque, en realidad, muchas personas naturales o jurídicas colocan más dinero de lo que permite la legislación actual.

Y ello, en ocasiones, ocurre como la manera en la que el aportante asegura para sí un mejor puesto en una lista de candidatos o, más grave aún, busca evadir en el futuro responsabilidades amparándose en la impunidad frente a algún tipo de acusación. Con partidos que, en la práctica y salvo honrosas excepciones, son meros vehículos de las aspiraciones de sus líderes, la rendición de cuentas ante los organismos electorales se convierte así en mero trámite administrativo.

Una segunda conclusión, vinculada con el último punto arriba mencionado, tiene que ver con el débil poder sancionador que posee la Oficina Nacional de Procesos Electorales frente a continuas faltas que los grupos políticos cometen. Únicamente pueden imponer multas o suspender el financiamiento público, el mismo que en la práctica tanto por disposición del Ministerio de Economía y Finanzas como por una malentendida comprensión del sentir popular no se aplica. Si a la ONPE no se le otorgan facultades sancionadoras más fuertes, entonces será difícil que los partidos puedan cumplir con las reglas establecidas.

Finalmente, queda claro que existen conductas que, para muchos ciudadanos, constituyen faltas éticas pero que no son sancionadas como delitos o aún como faltas administrativas. Por un lado, se requiere regular en forma clara la recepción proveniente de fondos al exterior a fin de evitar que dinero de gobiernos extranjeros llegue, en forma directa o indirecta, a nuestros partidos. Por otro lado también se requiere regular la forma como, a través de aportes partidarios, nuestros principales líderes políticos son —en la práctica— mantenidos por sus parlamentarios o por un conjunto de mecenas que, probablemente, luego querrán cobrar algunos favores a quienes ayudaron en su llegada al poder.

Cada día resulta más importante conocer, con mayor transparencia, cómo se financian las campañas políticas y cuál es su costo real. No existe únicamente una razón de principio, vinculada con la transparencia con la que toda persona que aspira a un cargo público de elección popular debe conducirse. También existen razones prácticas. A nivel mundial, cada vez más empresas y gremios buscan contar con aliados políticos para tener normas favorables a sus intereses. Lo mismo ocurre con algunas personas inmersas en diversos tipos de actividades ilegales. Debemos pues comprender que el ingreso de fondos ilícitos o de dudosa procedencia constituye un grave peligro para la democracia peruana y que es una urgencia conjurarlo.

148

3.6.2. *Encargar la reforma política, por Jaime de Althaus*

Fecha: 18/09/2015

Medio: *El Comercio*

Escribe: *Jaime de Althaus Guarderas*

Contenido: *Jaime de Althaus presenta sus apreciaciones críticas respecto de la propuesta de reforma de la Ley de Partidos presentada por la Comisión de Constitución del Congreso, proponiendo que los partidos deberían ponerse de acuerdo para aprobar una propuesta de reforma como la formulada por los organismos del sistema electoral.*

El proyecto de reforma de la ley de partidos no se llegó a debatir ayer en el Congreso quizá por vergüenza. Pues eleva las barreras al ingreso de nuevos partidos para proteger a los actualmente inscritos, no elimina el voto preferencial ni establece elecciones internas organizadas por la ONPE, visibiliza el financiamiento público pero no eleva el umbral para las aportaciones privadas ni obliga a informar acerca de ellas, no endurece las condiciones para formar movimientos regionales, menos aún reduce el tamaño de los distritos electorales para elegir mejor ni lleva las elecciones congresales junto a la segunda vuelta de las presidenciales.

En otras palabras, está hecho para proteger a los partidos existentes sin fortalecerlos, y no apunta a resolver ninguno de los dos problemas graves que tenemos: la aguda y creciente fragmentación política, y la penetración de dineros ilegales. Más bien, los agrava.

Pero el Perú no puede darse el lujo de esperar cinco años más para empezar a adoptar reformas que lleven paulatinamente a un sistema de pocos partidos institucionalizados y enraizados que le den gobernabilidad al país. Si los confundidos congresistas, tributarios del sistema perverso que tenemos, no alcanzan a tener la claridad ni menos la decisión de aprobar las reformas necesarias, esa debió y debería ser tarea y responsabilidad de las altas dirigencias partidarias.

Pero aquí llegamos al círculo vicioso: precisamente porque nuestros partidos no son tales, carecen de instancias de discusión de temas fundamentales y más aún de think-tanks que elaboren propuestas. No son capaces de sentarse a analizar, estudiar y discutir un tema como este. (...)

(...) si en los partidos no hay capacidad para formular una ley coherente, lo práctico sería un acuerdo entre ellos para adoptar las propuestas de reforma institucional que ha elaborado Transparencia, bajo la dirección de Felipe Ortiz de Zevallos, o formar una comisión con los mejores politólogos (Tanaka, Tuesta, Meléndez, Dargent, Vergara...) y algunos políticos ilustrados para que formulen una propuesta. Pero vemos que la reforma política no apareció ayer entre los temas mencionados por el primer ministro Pedro Cateriano y Luis Iberico para las conversaciones con los líderes políticos. Desalentador.

149

3.6.3. La Reforma Electoral: Otra repartija congresal, por Claudia Cisneros

Fecha: 27/09/2015

Medio: *La República*

Escribe: *Claudia Cisneros*

Contenido: *en opinión de Claudia Cisneros, la decisión de los parlamentarios de no desarrollar la reforma electoral de acuerdo a la propuesta de los organismos electorales refleja un desinterés por realizar cambios que mejoren la política en el país.*

La única representatividad que parecen practicar los congresistas es la de sí mismos y sus intereses partidarios. Es una absoluta respuesta lo que se viene conociendo en el Congreso con la Reforma Electoral. Si son funciones del congresista representar

a los ciudadanos y legislar acorde a los mejores intereses de la nación, lo que están haciendo con la Reforma Electoral planteada por los organismos electorales (ONPE, RENIEC, JNE) es una total traición a sus funciones en perjuicio del país.

De aprobarse la Reforma Electoral planteada por los Organismos Electorales (en adelante OE), los ciudadanos tendremos mayor garantía de partidos menos corruptos, con mejor selección de candidatos al Congreso y por tanto mejor calidad de praxis y actores políticos. Pero la traición ha empezado en la propia Comisión de Constitución (Otárola), donde varios de los temas vitales de la reforma a la Ley de Partidos Políticos han sido excluidos del dictamen a debatirse en el Pleno.

Lo que parece estarse gestando en el Congreso es una nueva Repartija del escenario político y los poderes que de él emanan. Los legisladores parecen estar confabulando para asegurarse a sí mismos impunidad de donaciones oscuras en la campaña, y para que el acceso a la arena político-partidaria sea más restringido de lo que ya es.

150 Uno: No quieren que ONPE-JNE fiscalicen sus elecciones internas. Esto es, quieren seguir eligiendo a sus candidatos presidenciales a dedo, por cúpulas y amarres o con elecciones primarias que no son oficialmente validadas. Dos: Se resistan a ser transparentes con las finanzas de sus partidos. No quieren que los OE fiscalicen los aportes privados de campaña. Ni que se sancione a los partidos que no rinden cuentas. Hasta han eliminado la actual sanción a quien no presenta informe. Tres: Tampoco está la iniciativa del JNE para que no puedan ser candidatos los sentenciados por delitos graves como “narcotráfico, terrorismo, violación o corrupción en perjuicio del Estado”. Cuatro: Insisten en obviar el pernicioso tema del voto preferencial que lo único que hemos constatado en estos años que hace es generar una competencia feral interna entre postulantes al Congreso del mismo partido, una subasta de puestos en la lista y por ende un menú de candidatos congresales mediocres cuando no cuestionables porque lo que ha mandado es el dinero. Quinto: Están obstinados en cerrarle el paso a cualquier nuevo actor político que compita de igual a igual. De otra forma no se entiende que el dictamen proponga subir la valla para que un partido político se inscriba y participe, del 3% actual a 5%. Esto implica que para registrarse ante los OE un partido político tendrá que recoger cerca de 2 millones y medio de firmas (el triple de lo que se pide por ley pues la experiencia muestra que en la depuración oficial casi 2/3 se eliminan). Si el recojo y validación de cada firma cuesta alrededor de tres soles o un dólar por firma, el partido nuevo tendrá que tener, solo para registrarse, cerca de dos millones de dólares. Impracticable, excepto si se piensa en dineros mal habidos, grandes lobbies con amarres o dineros ilegales (narcotráfico o prebendas). Eso o quedas fuera de juego.

Así, la representación política partidaria se reduce a un tema netamente monetario que genera abismal desigualdad en el acceso a la posibilidad de participación en el escenario político. La mercenarización y mercantilización de la representación política está en marcha, o mejor dicho, está camino a seguir institucionalizándose porque en marcha está hace ya buen tiempo con los congresistas (muchos hijos del voto preferencial) y políticos que tenemos, con líderes de partidos vinculados a corrupción o narcotráfico, dineros ocultos por los que no quieren responder, y parlamentarios reducidos al fantochismo por las más variadas acusaciones que sobre ellos se ciernen.

¿Cómo construir así el país que queremos todos si quienes tienen el deber de representarnos y traducirnos solo se representan y traducen a ellos mismos y sus intereses? Transparencia ha propuesto que el Congreso abra sesiones extraordinarias para terminar de debatir y aprobar la Reforma Electoral mínima y necesaria como se debe y antes que el presidente Humala convoque oficialmente a elecciones. Veremos si al menos por un raptó de inteligencia —y algo de sangre en la cara— los congresistas del 12% de aprobación (IPSOS) aprueban las reglas de juego electorales, partidarias y democráticas propuestas por los organismos electorales, RENIEC, ONPE y JNE, que por algo gozan del 83%, 70% y 50% de aprobación en la confianza ciudadana. De otra forma, legisladores y líderes políticos solo demostrarán, una vez más, por qué nuestra política está hecha un asco y una vergüenza, por ellos.

FUENTES

CANAL N

- 2015 «Reforma que avanza». Canal N. Lima, domingo 10 de mayo.
- «Congresistas Llatas y Velásquez Quesquén opinaron sobre necesidad de reforma en ley de partidos políticos». Canal N. Lima, lunes 22 de junio.
- «Congresista Fredy Otárola explicó por qué no se debatirá propuesta de organismos electorales sobre reforma». Canal N. Lima, viernes 18 de setiembre.

CARETAS

- 2015 «En la puerta del horno: Entrevista al congresista Luis Iberico». Caretas N.º 2394. Lima, jueves 16 de julio.
- «Contra el reloj: Entrevista a Mariano Cucho». Caretas N.º 2397. Lima, jueves 6 de agosto.

DIARIO CORREO

- 2015 «Las Elecciones en los Partidos Políticos». Diario Correo. Lima, miércoles 12 de agosto.
- «Mulder le pide al JNE y la ONPE “No Inmiscuirse”». Diario Correo. Lima, sábado 29 de setiembre.

DIARIO EXPRESO

2015 «Divorcio entre partidos y reforma». Diario Expreso. Lima, miércoles 12 de agosto.

«Debate de la Ley de Partidos Políticos en el Congreso: ¿avance o retroceso?, Francisco Távara Córdova». Diario Expreso. Lima, viernes 18 de setiembre.

DIARIO LA PRIMERA

2015 «Reforma Electoral debe aprobarse antes de junio». Diario La Primera. Lima, jueves 19 de febrero.

DIARIO OFICIAL EL PERUANO

2015 «Congreso y Reforma Electoral». Diario El Peruano. Lima, sábado 28 de febrero.

«Reforma que avanza». Diario El Peruano. Lima, domingo 10 de mayo.

«Entrevista al congresista Luis Llatas: “Congreso puede continuar con reforma electoral hasta setiembre”». Diario El Peruano. Lima, lunes 29 de junio.

154

DIARIO UNO

2015 «¿Elecciones corruptas?, Agustín Haya de la Torre». Diario Uno. Lima, jueves 03 de setiembre.

EL COMERCIO

2015 «Partidos políticos: nada cambia». El Comercio. Lima, miércoles 21 de enero.

«Gana Perú respaldará reforma electoral en Congreso, dice Jara». El Comercio. Lima, jueves 26 de febrero.

«Humala pide a partidos unir criterios sobre reforma electoral». El Comercio. Lima, martes 03 de marzo.

«Un voto más informado». El Comercio. Lima, martes 19 de mayo.

«Falsas elecciones». El Comercio. Lima, martes 23 de junio.

«Mejorando el sistema político, por Francisco Távara Córdova». El Comercio. Lima, viernes 03 de julio.

«La reforma esperada, Luis Iberico, Presidente del Congreso de la República». El Comercio. Lima, sábado 08 de agosto.

«Por mejores candidatos, Mariano Cucho Espinoza». El Comercio. Lima, martes 18 de agosto.

«Temas urgentes, Francisco Távara Córdova». El Comercio. Lima, jueves 10 de setiembre.

«El Cambio Para Todos (menos para mí)». El Comercio. Lima, lunes 14 de setiembre.

«Encargar la reforma política, por Jaime de Althaus». El Comercio. Lima, viernes 18 de setiembre.

LA REPÚBLICA

2015 «Exigen que reforma electoral se debata y apruebe este año». La República. Lima, sábado 03 de enero.

«Se acortan los plazos». La República. Lima, martes 27 de enero.

«Reforma Electoral: pensando en el país y no en el interés del congresista». La República. Lima, martes 10 de febrero.

«¿Una reforma electoral?». La República. Lima, viernes 13 de febrero.

«Dinero y Elecciones». La República. Lima, lunes 13 de abril.

«Radiografía de los financistas, por Mariano Cucho Espinoza». La República. Lima, jueves 21 de mayo.

«Leyes positivas. Balance provisional de las normas de reforma electoral». La República. Lima, viernes 29 de mayo.

«Elecciones internas son obligatorias». La República. Lima, domingo 31 de mayo.

«No hay política sin dinero, por Fernando Tuesta Soldevilla». La República. Lima, domingo 28 de junio.

«Avances en la ley de partidos-puntos de vista». La República. Lima, jueves 02 de julio.

«Entrevista a Flavia Freidenberg: “no financiar a los partidos trae consecuencias nefastas”.». La República. Lima, lunes 03 de agosto.

«Dinero, política y campañas por Salomón Lerner Febres». La República. Lima, sábado 08 de agosto.

«La reforma política (Sinesio López)». La República. Lima, lunes 03 de setiembre.

«Reformas Políticas Urgentes, por Martín Tanaka». La República. Lima, domingo 13 de setiembre.

«Ojo a la Reforma». La República. Lima, lunes 14 de setiembre.

«La Reforma Electoral: Otra repartija congresal, por Claudia Cisneros». La República. Lima, domingo 27 de setiembre.

«Partidos en su laberinto y una propuesta, por Fernando Tuesta Soldevilla». La República. Lima, domingo 27 de setiembre.

«Entrevista a Percy Medina, Jefe de la Misión de IDEA internacional en el Perú». La República. Lima, miércoles 30 de setiembre.

PERÚ21

2015 «El cruzado JNE cruzó chicotes». Perú21. Lima, viernes 13 de febrero.

«¿Por qué financiar a los aventureros?». Perú21. Lima, lunes 16 de marzo.

RADIO NACIONAL

2015 «Entrevista a Mariano Cucho Espinoza». Radio Nacional. Lima, viernes 18 de setiembre.

REPORTE ELECTORAL ONPE

2015 «Entrevista a Enrique Bernales». Reporte Electoral ONPE N.º 87. Lima, abril de 2015.

RADIO EXITOSA

2015 «Percy Medina opina sobre avances en la reforma electoral». Radio Exitosa. Lima, lunes 06 de julio.

«Entrevista al ex congresista aprista, Jorge del Castillo». Radio Exitosa. Lima, martes 22 de setiembre.

«Rosa Mavila informó sobre la Comisión de Constitución». Radio Exitosa.

Lima, miércoles 30 de setiembre.

REVISTA VELAVERDE

2015 «No al sueño del partido propio, Carlos Bruce». Velaverde N.º 129. Lima, lunes 24 de agosto.

RPP

2015 «Entrevista al politólogo Carlos Meléndez». RPP. Lima, viernes 16 de enero.

«JNE insta al congreso a discutir y aprobar la reforma electoral». RPP. Lima, jueves 22 de enero.

«JNE lanza campaña “Todos por la Reforma Electoral”». RPP. Lima, domingo 15 de febrero.

«Entrevista a Mariano Cucho y Jorge Rodríguez Vélez». RPP. Lima, miércoles 25 de febrero.

«Comentarios de Mauricio Mulder y Josué Gutiérrez, sobre la falta de consenso para eliminar el voto preferencial en el Congreso». RPP. Lima, martes 03 de marzo.

«Creación de la ventanilla única de uso electoral». RPP. Lima, miércoles 29 de abril.

«Conozca más sobre el proyecto de alternancia de género». RPP. Lima, miércoles 08 julio.

TV PERÚ

2015 «Reforma no estaría en la agenda del Congreso». TV Perú. Lima, viernes 20 de febrero.

«Entrevista a Gerardo Távara, Secretario General de la Asociación Civil Transparencia». TV Perú. Lima, miércoles 05 de agosto.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de

MERCEDES GROUP

Jirón Ica 431, Lima

Teléf: 719-2782