

La reforma electoral 2015 en el Perú: un balance de la experiencia

MARIANO AUGUSTO CUCHO ESPINOZA

<mcucho@onpe.gob.pe>

Jefe Nacional

Oficina Nacional de Procesos Electorales

[Resumen] En el presente artículo se reflexiona sobre los avances conseguidos en el marco de la reforma electoral impulsada por los organismos del sistema electoral peruano durante el año 2015. Esta iniciativa de reforma involucró a una serie de organismos y personalidades del ámbito académico, mediático y político; que junto con el JNE, la ONPE y el Reniec se comprometieron en promover cambios sustanciales en las reglas de juego político-electorales del país, con el fin de enfrentar la actual crisis de representación política. Hoy, pueden apreciarse cambios en la normativa que regula los derechos de control y participación ciudadanos (Ley N.º 26300), algunos avances en el financiamiento partidario (Ley N.º 28094) y otras modificaciones originadas desde el mismo Congreso de la República. No obstante, los puntos neurálgicos de la reforma electoral, en el tema del financiamiento y supervisión de fondos partidarios y la democracia interna partidaria aún no han sido abordados y quedan como pendientes para las próximas legislaturas. Este avance parcial muestra las dificultades de llevar a cabo una reforma electoral en medio de una crisis de representación política, pero refleja también la cada vez más urgente necesidad de las mismas.

[Palabras clave] reforma electoral, democracia, sistema electoral, Ley de Partidos Políticos, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

[Title] The 2015 electoral reform in Peru: a balance of the experience.

[Abstract] This article reflects on the advances achieved under the frame of the electoral reform promoted by the organizations of the peruvian electoral system along the year 2015. This reform initiative involved a number of organisms and personalities from the academic sector, the media and politicians, who alongside the JNE, ONPE and Reniec arranged a compromise to showcase the need of changing part of the political-electoral rules in the country; with the objective of confronting the current political representation crisis. Today, there are some changes in the norm that regulates the Citizen Participation and Control Rights (Law N.º 26300), some advances in the party financing regulation (Law N.º 28094) and other modifications originating from Congress of the Republic. Nevertheless, the main topics of the electoral reform, in party financing and internal party democracy have not been accomplished and are still pendant for upcoming legislatures. This partial advance shows the difficulties of implementing an electoral reform during a political representation crisis, but also reflects the crucial necessity of these changes.

[Keywords] electoral reform, democracy, electoral system, Political Parties Law, Citizen Participation and Control Rights Law.

CUCHO ESPINOZA, MARIANO. «La reforma electoral 2015 en el Perú : un balance de la experiencia». En: *Elecciones*, 2015, enero-diciembre, vol. 14, N.º 15, pp. 11-34

[Recibido] 11/02/2016 & [Aceptado] 11/03/2016

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la vida política en el Perú viene experimentando uno de sus momentos más críticos. Varios indicios apuntan a esto, entre los cuales se puede mencionar la fragilidad y falta de institucionalidad de los partidos políticos, el incremento de la desconfianza ciudadana frente a candidatos, autoridades e incluso espacios fundamentales para la democracia como el Congreso de la República; el creciente número de autoridades con problemas judiciales e involucramiento directo en casos de corrupción y las evidencias que apuntan a una cada vez más notoria infiltración en la política de dinero proveniente de fuentes ilegales, entre otros problemas. Este panorama ha llamado la atención de una diversidad de actores quienes desde sus respectivos espacios —medios de comunicación, la Academia, entidades públicas y organizaciones internacionales— han advertido sobre el peligro que se cierne para la estabilidad y la salud de la democracia peruana.

Los organismos del sistema electoral peruano son parte de estos actores y han venido observando desde una posición muy especial —en su calidad de encargados del desarrollo de los procesos electorales— el creciente deterioro de la calidad de la democracia y la representación política en el país, lo cual se manifiesta particularmente durante los procesos electorales. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) han podido constatar directamente desde la primera década del siglo XXI la intensificación de una multiplicidad de problemas antes, durante y después de las elecciones, que si bien ya existían desde antes no eran visibles en la escala que lo son ahora. Desde agrupaciones políticas que no rinden cuentas, hasta el incremento de los electores golondrinos; y desde las estrategias cortoplacistas de campaña hasta la intensificación de la violencia electoral; se trata de problemas que no pueden tener solo una raíz coyuntural y deben observarse desde varios ángulos.

Uno de esos ángulos es el normativo —la perspectiva de que el diseño institucional y por tanto legal, determina o influye poderosamente en la calidad del sistema de partidos y de la democracia—, del cual se han ocupado varios autores en los últimos años (LISSIDINI 2009, Nohlen 2004, TANAKA 2005, TUESTA 2013) y en el cual los organismos del sistema electoral pueden efectivamente incidir. Considerando esto, los organismos del sistema electoral ela-

boraron una propuesta de reforma normativa agrupada en dos grandes temas: la reforma de los derechos de control y participación ciudadanos y la reforma de la base legal que gobierna el funcionamiento de los partidos políticos. Esta propuesta no apuntaba a modificar algunos artículos aislados de las leyes que gobiernan ambos temas, sino implementar una efectiva reescritura de ambos textos normativos. Se trataba así de dos proyectos de ley, uno que proponía modificaciones a la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N.º 26300) y otro que proponía cambios a la Ley de Partidos Políticos (Ley N.º 28094). Ambas propuestas fueron elaboradas el 2013 y presentadas al Congreso de la República ese año, no obstante, no recibirían atención sino hasta finales del 2014.

A inicios del 2015, los organismos del sistema electoral peruano realizaron un esfuerzo para colocar la reforma como tema de agenda nacional. Esta iniciativa tuvo el respaldo de los principales medios de comunicación que frecuentemente transmitieron las declaraciones del Presidente del JNE, del Jefe de la ONPE, del Jefe del Reniec y de otros portavoces del sistema electoral. Diversas personalidades del ámbito académico, de organismos internacionales y también políticos se pronunciaron a favor de una reforma electoral, conformándose así un frente que trató de sensibilizar al país y en especial al Congreso de la República en torno a la necesidad de concretar los cambios propuestos.

Durante la primera mitad del 2015 hubo un tibio avance de la reforma. El tema fue abordado en el Congreso, pero tan solo llegaron a aprobarse parte de las propuestas concernientes a la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. La Reforma de la Ley de Partidos Políticos fue menos exitosa, en tanto solo se discutió el cambio de algunos artículos puntuales y no el íntegro de la propuesta del sistema electoral. Así, hasta agosto del 2015 la única modificación promulgada por el Ejecutivo a la LPP, y derivada de la propuesta, se dio en el artículo 23º de la Ley, estableciendo requisitos adicionales en la declaración de hoja de vida de candidatos a cargos de elección.

No obstante, durante la segunda mitad del año 2015 e inicios del 2016 se consiguieron más modificaciones a la LPP. Así también, en noviembre de 2015 el Congreso de la República aprobó el Texto sustitutorio del Dictamen recaído en los proyectos de Ley 4284/2014-CR, 4490/2015-CR y 4952/2015-CR, que propone modificar la LPP, planteándose cambios respecto del financiamiento

público y privado de las organizaciones políticas;¹ y a inicios del 2016 se cambió el nombre de la Ley, pasando ahora a llamarse «Ley de Organizaciones Políticas»², entre otras modificaciones importantes.

De otro lado, se aprobaron también algunas propuestas de reforma electoral provenientes desde el propio parlamento, algunas de ellas impulsadas también por el sistema electoral. Estas propuestas provenientes del Congreso no formaron parte de la propuesta original de los organismos del sistema electoral, pero se articularon en algunos casos a la coyuntura general de la reforma electoral.

Este breve recuento de los cambios realizados a las normas correspondientes abre una interrogante: ¿por qué avanzó con lentitud el proceso de reforma electoral en el Perú? Para explorar esta pregunta se puede comenzar con una revisión del contexto latinoamericano y la incidencia de las reformas electorales en la región.

2. REFORMAS ELECTORALES EN SUDAMÉRICA

La reforma electoral no es un proceso atípico en Latinoamérica. En la región se han producido importantes modificaciones a las legislaciones electorales de cada país, en atención a problemáticas muy particulares pero también en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales de observación electoral. Siguiendo lo encontrado por el estudio realizado por la ONPE respecto de la reforma electoral 2015:

«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 y limitar en la medida de lo posible el surgimiento de partidos con débil institucionalización» (ONPE, 2015, p.41).

1 Esto se dio a través de la aprobación, por parte del Congreso de la República, del Texto sustitutorio del Dictamen recaído en los proyectos de Ley 4284/2014-CR, 4490/2015-CR y 4952/2015-CR, que propone modificar la LPP en cuanto al financiamiento público y privado. Sin embargo, por la presencia de un error material en dicho dictamen, el Presidente de la Comisión de Constitución ha solicitado que éste sea sometido al Pleno nuevamente.

2 Se consiguió mediante la promulgación por parte del Congreso de la República de la Ley N.º 30414, Ley que modifica la Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos, modificando su denominación por Ley de Organizaciones Políticas.

El documento encuentra que no siempre las reformas electorales consiguen sus objetivos, pero que se trata al mismo tiempo de cambios necesarios para ofrecer a la ciudadanía una señal de apertura y adaptación del sistema político ante sus demandas. Uno de los temas claves es de qué manera la reforma es implementada. Como señala el documento:

«La revisión de los casos revela que las reformas electorales exitosas en estos países se caracterizaron por contar con las siguientes condiciones:

- a) Son 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 cuenta con el compromiso del ente rector electoral en torno a la iniciativa de reforma.
- c) Hay apertura de los grupos y actores políticos relevantes para impulsar la iniciativa.
- d) Se cuenta con el apoyo favorable a la reforma por parte de los medios de comunicación oficiales.
- e) Existe demanda o exigencia popular para la transformación de alguna de las condiciones de la dinámica electoral» (ONPE, 2015, p.42).

El dato más destacable es que el respaldo político constituye una variable fundamental para el éxito de las reformas electorales; y que en la mayoría de experiencias de este tipo de reforma en Latinoamérica, tal respaldo ha provenido del presidente de la República. Otro aspecto sobresaliente es el posicionamiento de los organismos electorales frente a la reforma. Las reformas electorales latinoamericanas han contado con el respaldo de los organismos electorales en varios casos, pero en ninguno se encuentra que el mismo organismo electoral es el que impulsa la reforma; convirtiendo la experiencia peruana —donde los organismos del sistema electoral son los principales impulsores de la actual iniciativa de reforma— en un caso *sui generis*.

3. PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA LIDERADAS POR EL SISTEMA ELECTORAL

Como ya se mencionó, las propuestas de reforma electoral presentadas el año 2013 al Congreso de la República por los organismos del sistema electoral fueron principalmente dos proyectos de ley: la Nueva Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos y la Nueva Ley de Partidos Políticos.

La propuesta de reforma de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (LPDCC, Ley N.º 26300) surge por varios antecedentes. En principio, es un hecho que ya para el 2013 —año en que se llevaron a cabo los más recientes procesos de Consulta Popular de Revocatoria (CPR) en el país— el Perú se había convertido en el país con la mayor incidencia de revocatorias en el mundo (ONPE 2013, JNE 2014). Tanto las revocatorias como la compra de kits electorales destinados a este fin han crecido exponencialmente en los últimos años³, al punto que académicos como Fernando Tuesta (2013) señalaban que este mecanismo de control se había convertido en un incentivo perverso, usado por competidores políticos para provocar un adelanto de las elecciones a través del desarrollo de Nuevas Elecciones Municipales (NEM).

Ante esta problemática, la propuesta de reforma de LPDCC estuvo conformada por los siguientes ejes: a) inicio del procedimiento, b) fundamentos de la revocatoria, c) autoridades sometidas a revocatoria y d) organización y procedencia (JNE 2013, 44). Los puntos centrales de la propuesta se encuentran en dos de estos ejes, el «inicio del procedimiento» y la «organización y procedencia». Respecto al eje inicio del procedimiento, se propuso eliminar el tope de cuatrocientas mil firmas existente en la redacción original de la Ley, barrera que era fácilmente alcanzable y nada representativa en un escenario con gran densidad demográfica como Lima (ONPE 2013). Asimismo, con el fin de evitar la falsificación de firmas se propuso que la adhesión para la solicitud de revocatoria respectiva se realizaría a través de un sistema biométrico, que lea la huella dactilar del ciudadano.

3 Como muestra, en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2013 se vendieron 2256 kits, de los cuales se aprobaron 399 solicitudes de revocatoria. A pesar de que el número de revocatorias es considerablemente menor al total de kits comprados, la elevada cifra de kits revela el incesante interés de agrupaciones locales por limitar el mandato de sus autoridades electas.

De otro lado, en cuanto al eje *organización y procedencia*, se propuso en primer lugar, la eliminación de las NEM y establecer que las autoridades revocadas serían reemplazadas por los candidatos accesitarios y/o suplentes, eliminándose así uno de los llamados «incentivos perversos» de la revocatoria (ONPE 2014). En segundo lugar, se propuso que la CPR, sea realizada solo en el tercer año de mandato. Esto facilitaría que los ciudadanos observen el trabajo de sus autoridades por lo menos dos años completos, antes de tomar la decisión de someterlas a consulta⁴. En tercer lugar, se planteó que toda solicitud de revocatoria sea fundamentada, es decir se debería adjuntar un sustento documentado⁵; y en cuarto lugar se propuso que tanto los promotores como las autoridades sometidas a consulta popular rindan cuentas de su campaña a la ONPE, algo sobre lo cual había un vacío en la redacción previa de la Ley N.º 26300⁶, a pesar de que sí se tenía en consideración en la Ley de Partidos Políticos para otros procesos electorales.

En el caso de las modificaciones planteadas a la Ley de Partidos Políticos (LPP), estas guardan relación con el reciente escenario de crisis de los partidos políticos observado durante la primera década del siglo XXI (TANAKA 2005). Esta problemática cuyos orígenes pueden rastrearse hace más de veinticinco años, es uno de los impulsos centrales para la reforma de la LPP. La propuesta original de reforma de la LPP fue una propuesta integral que consistió de los siguientes puntos: a) tipo de organizaciones políticas, b) inscripción, c) afiliación, d) democracia directa y e) financiamiento, de los cuales los dos últimos —las propuestas referidas a democracia interna y financiamiento— constituían su núcleo.

Con respecto a la democracia interna, la principal propuesta fue que las elecciones internas de organizaciones políticas se realicen de manera simultánea, es decir en una misma fecha. Con vísperas a las Elecciones Generales, las elecciones internas serían el primer domingo del mes de diciembre del año anterior a los comicios; mientras que en el caso de las Elecciones Regionales y Municipales (ERM), serían el primer domingo de junio del año en que las ERM se desarrolla-

4 Cabe señalar que en la mayoría de los casos entre 1997 y el 2013, las revocatorias se han dado en el segundo año de gobierno municipal, restando considerablemente la capacidad del alcalde electo de mostrar resultados tangibles de su trabajo y limitando efectivamente su periodo de gobierno. En el peor de los casos, este periodo se reduce a menos de dos años de gestión.

5 Al respecto, no se requería que el sustento documentado pruebe la causa de la revocatoria.

6 Esta última propuesta era novedosa, ya que si bien las revocatorias son procesos de menor alcance que las Elecciones Regionales y Municipales y otros procesos electorales; en las revocatorias se gastan amplias sumas de dinero que deberían ser supervisadas y verificadas por la ONPE.

rían. Adicionalmente, la propuesta fijaba que los organismos del sistema electoral lleven a cabo las elecciones internas, a diferencia del esquema actual en el que son los propios partidos, a través de sus comités electorales, los que ejecutan el proceso. De acuerdo a esta propuesta, el RENIEC estaría a cargo del padrón electoral, la ONPE de la organización de la elección y el Jurado Nacional de Elecciones se encargaría de fiscalizar y resolver las controversias que se susciten.

La propuesta también incluyó modificaciones destinadas a ampliar la participación de las mujeres en la política, contenidas en la propuesta de la alternancia. Mediante esta propuesta los candidatos y candidatas estarían colocados de manera alternada: hombre/mujer, mujer/hombre, hasta agotar la cuota de género, la cual asciende al 30%. Junto con esta iniciativa, también se propuso disponer la incorporación de nueva y más detallada información en las hojas de vida de los candidatos, habilitándose expresamente la exclusión de candidatos por omisión o falsedad de la información presentada en sus hojas de vida.

El otro gran conjunto de modificaciones en esta propuesta de reforma era referido al financiamiento de los partidos políticos. El financiamiento de los partidos se divide en público y privado; y el público a su vez se divide en financiamiento público directo y financiamiento público indirecto. Sobre el financiamiento público directo, la propuesta hacia efectivo su cumplimiento para todas las organizaciones políticas, algo que si bien ya estaba incluido en el artículo 29° de la redacción original de la LPP, no se daba en la práctica debido a una disposición transitoria⁷. Adicionalmente, con respecto al financiamiento público indirecto se propuso una ampliación de la cobertura de la franja electoral, para que esta beneficie a los partidos nacionales, regionales y a las alianzas electorales.

De otro lado, las modificaciones propuestas al financiamiento privado pretendían sincerar el origen de los fondos recaudados por los partidos, así como asegurar una mejor verificación y control de los mismos. Esto iba de la mano también con la inclusión de un ordenamiento y graduación de las sanciones y del procedimiento sancionador, con el fin de que las sanciones puedan ser aplicadas de manera coactiva en aquellas organizaciones políticas que incumplieran la ley.

7 Esta situación se debía a una disposición transitoria en la LPP, donde se señalaba que el financiamiento público se encontraba supeditado a la disposición de dinero por parte del tesoro público.

4. PRINCIPALES LOGROS Y LIMITACIONES DE LA REFORMA ELECTORAL EN EL AÑO 2015

Los principales logros de la reforma electoral en el 2015 son diversos. Por un lado, se aprobó gran parte de los componentes de la propuesta del sistema electoral para la reforma de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Distinto es el caso de la ahora denominada Ley de Organizaciones Políticas que si bien se ha modificado ligeramente no ha incorporado la mayoría de componentes de la propuesta de reforma de los organismos del sistema electoral, particularmente en lo referente a la democracia interna.

En el caso de la reforma de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos destacan la modificación de los artículos 21° «Procedencia de solicitud de revocatoria», 22° «Requisito de adherentes», 24° «Reemplazo de la autoridad revocada», 25° «Reemplazo de revocados» y 29° «Impedimento de autoridades revocadas» y la incorporación del artículo 29-A «Obligatoriedad de rendición de cuentas».

En el artículo 21° el principal cambio se dio en el cronograma de realización de la revocatoria. Ahora la consulta de revocatoria solamente puede realizarse el segundo domingo de junio del tercer año del mandato para todas las autoridades⁸, mientras que la adquisición de kits electorales para promover la revocatoria se podrá efectuar a partir de junio del segundo año de mandato. Esto intenta enfrenar el escenario anterior, caracterizado por una elevada venta de kits destinados a la revocatoria.

En el artículo 22° se elimina el tope de un máximo de 400 mil firmas, solucionándose el vacío que facilitaba la recolección de firmas en escenarios de amplia densidad demográfica como Lima.⁹ En el artículo 24° se establece también una novedad trascendental ya que se eliminan las NEM, disponiéndose que las autoridades revocadas serán reemplazadas por autoridades de menor jerarquía o por accesitarios, dependiendo del cargo de la autoridad revocada. Por ejemplo en el caso del alcalde su reemplazo sería el primer regidor accesita-

8 Con excepción de los jueces de paz.

9 La provincia de Lima tiene más de 6 millones de electores en el año 2015. Un total de 400 mil de estos representan tan solo el 6.6% de la población, siendo una fracción no representativa de la voluntad popular. Con el cambio de la ley, ahora se requiere la firma de un 25% de electores, más de un millón y medio de ciudadanos. Esto hará más difícil y excepcional conseguir las firmas para someter a consulta de revocatoria un alcalde.

rio en su misma lista.¹⁰ Asimismo, en el artículo 25°, que complementa lo mencionado en el artículo precedente, se señala expresamente que las autoridades de reemplazo completarían el periodo para el cual las autoridades revocadas fueron elegidas, agregando que en ningún caso se realizarían nuevas elecciones municipales.

Con respecto a los resultados de la revocatoria, en el artículo 29° se detallan algunos impedimentos de las autoridades que resulten revocadas tras una CPR, como por ejemplo postular en la siguiente elección regional o municipal al mismo cargo del que fue revocado. Finalmente, en el artículo 29-A, se indica que la rendición de cuentas de los ingresos y egresos tanto de los promotores como los de la autoridad sometida a consulta será obligatoria.

En resumen los principales logros con respecto a la Ley de los Derechos de Participación Ciudadanos, se refieren al mecanismo de revocatoria y son los siguientes: a) La revocatoria se realizará en una fecha única, el segundo domingo de junio del tercer año de mandato, b) Se elimina el tope de 400 mil firmas en las listas de adherentes de las solicitudes de revocatoria, c) Eliminación de las Nuevas Elecciones Municipales. Por ello, las autoridades serán reemplazadas por otras de menor jerarquía o por accesitarios y d) El promotor de la revocatoria y la autoridad sometida a consulta deben rendir cuentas de sus ingresos y egresos de manera obligatoria.

En el caso de la Ley de Partidos Políticos, el avance de la reforma se ha dado en varias etapas. La primera reforma aprobada y promulgada de la Ley de Partidos Políticos fue la ampliación de los requisitos de la Declaración Jurada de Vida del candidato, a través de la modificación del artículo 23° de la LPP, por medio de la Ley N.° 30326, publicada el 19 de mayo en el diario oficial El Peruano. Según lo dispuesto en la normativa, la Declaración Jurada de vida de los candidatos debe incluir de manera adicional a la información que se completaba usualmente, aquella indicada en los numerales 5), 6), y 8), presentados a continuación:

(...) 5) Relación de sentencias condenatorias firmes impuestas al candidato por delitos dolosos, la que incluye las sentencias **con reserva de fallo condenatorio**¹¹, 6)

10 Según el literal e) de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

11 En la Ley vigente antes de la aprobación de la Ley N.° 30326 que modifica el artículo 23° de la Ley de Partidos Políticos, el numeral 5) señalaba lo siguiente: “Relación de sentencias condenatorias impuestas al candidato por delitos dolosos y que hubieran quedado firmes, si las hubiere.”

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, (...) 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 2015)

Los numerales precedentes han sido modificados y/o agregados con más contenido. El numeral 5) se modificó de manera tal que también puedan ser incluidas en la Declaración Jurada de Vida las sentencias con reserva de fallo condenatorio. Según el artículo 62º del Código Penal Peruano: *“El Juez podrá disponer la reserva del fallo condenatorio cuando la naturaleza, modalidad del hecho punible y personalidad del agente, hagan prever que esta medida impedirá cometer un nuevo delito (...)”*¹². En el caso del numeral 6) se especifica que la relación de sentencias debe presentar también aquellas concernientes a casos de violencia familiar; mientras que en el caso del numeral 8), referido a la declaración de bienes y rentas, se agrega que tal declaración debe presentarse de forma íntegra, lo cual es uno de los principales logros de la reforma de la Ley de Partidos Políticos. Se asume que conocer los bienes y rentas de los aspirantes al poder favorecerá la transparencia, permitiendo que la información provista por los candidatos pueda ser fiscalizada por la ciudadanía y por los organismos encargados (ONPE, 2015, p. 102).

Seguidamente, el pleno del Congreso de la República debatió el Texto sustitutorio del Dictamen recaído en los proyectos de Ley 4284/2014-CR, 4490/2015-CR, 4850/2015-CR y 4952/2015-CR, que propone modificar la LPP respecto del financiamiento público y privado de las organizaciones políticas, aprobando este dictamen el 05 de noviembre del 2015 con sesentaiséis votos a favor, trece en contra y siete abstenciones.¹³ Sin embargo, este texto sustitutorio aún no ha sido remitido al Presidente de la Comisión de Constitución, debido a un error material de acuerdo a lo indicado en el Oficio N.º 187-2015-2016-CCR/CR, expedido a la Presidencia del Congreso de la República el 15 de noviembre de 2015. Por esta razón, la redacción original de la Ley todavía se encontraba en vigencia a la fecha de elaboración del presente artículo.

12 Esta se aplicaría según el mismo artículo por ejemplo: “1) cuando el delito está sancionado con pena privativa de libertad no mayor a tres años o con multa.”(Artículo 62º, Código Penal Peruano)

13 Fuente: <<http://elcomercio.pe/politica/congreso/congreso-aprueba-dictamen-sobre-financiamiento-partidos-noticia-1853837>> Fecha de publicación: 05/11/2015. Fecha de consulta: 26/11/2015.

Las propuestas de este texto sustitutorio, tal como lo dice su nombre se refieren al financiamiento público y privado de los partidos políticos, correspondiendo a uno de los dos ejes centrales —el otro es la democracia interna— de la propuesta original de cambio de la Ley de Partidos Políticos planteada por los organismos electorales. Los principales cambios que traerá este texto sustitutorio una vez aprobado, son los siguientes.

En el caso del financiamiento público directo, se plantea la modificación del artículo 29° de la LPP de manera tal que los partidos y las alianzas con representación en el Congreso recibirán financiamiento público directo, si así lo requieren.¹⁴ Asimismo, se propone que los partidos y alianzas deben presentar a la ONPE, la información financiera el último día hábil de marzo del año siguiente de recibido el financiamiento público.

De esta forma se hace efectiva la dotación de financiamiento público directo que si bien ya existía en la redacción original de la Ley, no era efectiva por la disposición transitoria que lo supeditaba a la disponibilidad de fondos. Por otro lado en el caso del financiamiento privado se concentran el grueso de modificaciones. Los principales cambios planteados son:

- Se modifica el artículo 30° de la LPP, indicando que las organizaciones políticas pueden recibir recursos privados de personas naturales o jurídicas, en efectivo o en especie, hasta de 200 UIT al año. Sin embargo en el caso de las actividades proselitistas, si no se puede identificar a los aportantes, los ingresos no pueden superar las 30 UIT.
- Se modifica el artículo 31° de la LPP, y se incluyen las siguientes nuevas fuentes de financiamiento prohibidas, como: i) empresas concesionarias de obras y servicios públicos, ii) personas extranjeras naturales o jurídicas, o personas jurídicas peruanas con participación de capital extranjero, excepto en casos de formación, capacitación e investigación, iii) organizaciones nacionales o extranjeras o personas naturales o jurídicas que realicen actividades calificadas como delitos y iv) aportes anónimos.
- Respecto a la entrega del Informe Financiero Anual, se modifica el artículo 35° y los partidos políticos y los movimientos presentan ante la ONPE

¹⁴ El 01 de octubre, el Pleno aprobó la modificación de la Tercera Disposición Transitoria de la LPP para incorporar que la distribución de fondos públicos prevista por el artículo 29° se inicie a partir del ejercicio presupuestal 2017.

en el plazo de tres meses contados a partir del cierre de ejercicio anual, el informe requerido; anteriormente eran seis meses. Asimismo, la ONPE tendría seis meses para revisar la documentación y aplicar sanciones; anteriormente eran ocho meses. Esto implica una reducción total del proceso de verificación y control de fondos en cinco meses.

Asimismo, se propone la división en dos fases del artículo 36° de la LPP referido a las sanciones, las cuales serían infracciones que figuran en el artículo 38° y sanciones en el artículo 39° del dictamen aprobado. Tanto las infracciones como las sanciones se han graduado, encontrándose leves, graves y muy graves.

Según el artículo 38° del dictamen aprobado, las *infracciones leves* serían las siguientes:

1. *Cuando las aportaciones recibidas o los gastos efectuados se realicen a través de persona distinta al tesorero de la organización política.*
2. *No se informe sobre las cuentas abiertas en el sistema financiero.*
3. *Se reciban aportes o ingresos iguales o superiores a una (1) unidad impositiva tributaria a través de entidad o persona ajena al sistema financiero.*
4. *No se informe ante la ONPE, en el plazo otorgado, los datos del tesorero nacional, su suplente y sus tesoreros descentralizados.*
5. *No se presente la información financiera de campaña electoral en el plazo otorgado.*
6. *Cuando no se expida comprobantes de aportes que permitan identificar a los aportantes.*
7. *Cuando los partidos políticos o movimientos que integran una alianza electoral no informen, en el plazo previsto, su aporte inicial a la alianza electoral.*
8. *Cuando los aportes en especie realizados a la organización política 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.*

9. *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.*
10. *No llevar libros y registros de contabilidad actualizados.*

Las infracciones graves serían las siguientes:

1. *Cuando los partidos políticos o alianzas de partidos, movimientos o alianzas regionales no presenten la información financiera final de campaña electoral dentro de los treinta días posteriores al vencimiento del plazo otorgado.*
2. *Cuando los partidos políticos, alianzas electorales y movimientos regionales no presenten su información financiera anual en el plazo previsto en el artículo 35 de la ley.*
3. *Cuando las infracciones leves impuestas no hayan sido subsanadas en el plazo otorgado por la ONPE.*

Las infracciones muy graves serían las siguientes:

1. *Cuando los partidos políticos, alianzas electorales y movimientos regionales presenten la información financiera anual extemporáneamente, esto es dentro de los (30) días posteriores al vencimiento del plazo previsto en la ley para su presentación, o no entregan definitivamente esta información.*
2. *Cuando los partidos políticos, alianzas electorales y movimientos regionales no hayan efectuado el pago de una multa en el plazo otorgado.*

Además, con el artículo 39° B «Sanciones a candidatos», se sanciona a aquellos candidatos que no informen a su organización política de los gastos que hubieran efectuado en campaña y a través de la segunda disposición complementaria se crea la «Ventanilla Única de aportantes a las organizaciones

políticas». Según lo señalado en esta disposición, se permitiría proporcionar información reservada a las organizaciones políticas sobre sus aportantes. Esto permitiría que las organizaciones políticas y la ONPE puedan conocer de dónde provienen los fondos de las campañas políticas y de esta manera favorecer la transparencia y prevenir que ingrese a las campañas políticas dinero de fuentes prohibidas. Estas modificaciones, si bien todavía no se aprecian en el corto plazo, constituyen un avance importante en la transparencia de las finanzas partidarias.

Sin embargo, una limitación de las normas sancionadoras recogidas en la modificación de la Ley de Partidos Políticos, es que no se ha otorgado la facultad de cobranza coactiva a la ONPE, un cambio solicitado por el sistema electoral. Esto trae el inconveniente de que los procesos de cobranza se pueden dilatar, ya que existen organizaciones políticas sancionadas que realizan largos procesos de apelaciones y acuden a diversos artificios legales para no pagar las multas establecidas por el sistema electoral.

La más reciente modificación a la Ley N.º 28094 se publicó en el diario oficial El Peruano el día 17 de enero del 2016, a través de la Ley N.º 30414. Ésta Ley ha modificado el título de la Ley de Partidos Políticos, que ha pasado a llamarse «Ley de Organizaciones Políticas», incorporando también cambios respecto a los requisitos de inscripción de los partidos políticos (artículo 5º), acta de fundación de un partido político (artículo 6º), cancelación de la inscripción (artículo 13º), alianzas de organizaciones políticas (artículo 15º), movimientos y organizaciones políticas de alcance local (artículo 17º), de la afiliación y renuncia (artículo 18º), y de las modalidades de elección de candidatos (artículo 24º). Una de las modificaciones más resaltantes fue la del artículo 24º de la ley, que implica la ampliación de 20% a 25% del porcentaje de candidatos directamente designados o invitados por el órgano partidario. Se trata de una modificación cuestionada desde varios espacios, en tanto resta capacidad de decisión a los militantes sobre la conformación de las listas de sus respectivos partidos. En ese sentido, puede limitar en vez de contribuir al proceso de construcción de democracia interna en las organizaciones políticas.

Por otro lado, además de los cambios derivados de la propuesta original de los organismos electorales, también deben considerarse aquí los aportes prove-

nientes del parlamento y de los organismos del sistema electoral que forman ahora parte de la reforma electoral, los cuales han sido los siguientes:

- a. Ley N.º 30305, Ley de reforma de los artículos 191º y 194º de la Constitución sobre la denominación y no reelección inmediata de autoridades de los Gobiernos Locales y Regionales.
- b. Ley N.º 30322, Ley que crea la ventanilla única de antecedentes para uso electoral. Gracias a esta ley los partidos tienen la posibilidad de consultar los antecedentes de sus candidatos, y poder así escoger los más idóneos.
- c. 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. Esta ley contribuye a atacar un problema particularmente visible en los últimos procesos electorales: el voto golondrino. La Ley en cuestión modifica diversas leyes sobre el Registro de la Dirección Domiciliaria y el Cierre del Padrón electoral, lo cual se prevee que ayudará a evitar la incidencia de una problemática peligrosa, en tanto la supuesta presencia de electores golondrinos está asociada a casos de violencia electoral (ONPE 2010).
- d. La Resolución Legislativa N.º 02-2014-2015-CR, que crea la figura de la pérdida del escaño parlamentario, por delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, trata de personas y lavado de activos.
- e. La Ley N.º 30411, Ley que modifica la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, respecto de los datos contenidos en el padrón electoral. Con esta Ley se incorpora la dirección domiciliaria de los ciudadanos en el padrón electoral. Este dato facilitará que la ONPE pueda gestionar mejor la distribución de los locales de votación para los ciudadanos y permitirá que los electores puedan sufragar cerca a su domicilio. Hasta antes de la aprobación de esta Ley, la ONPE utilizaba como insumo para la conformación de las mesas de sufragio los grupos de votación consignados en el padrón electoral¹⁵. Dichos grupos se conforman con electores registrados en un distrito sin considerar la ubicación es-

15 El padrón electoral para las EG 2016 cerró el 12 de diciembre del año 2015, por lo que esta Ley aprobada en enero de 2016, se implementará para futuros procesos electorales.

pecífica dentro de la jurisdicción del mismo. De este modo, al conformar las mesas, los electores pueden ser ubicados en cualquier local de votación ubicado dentro del distrito. Esto origina que muchos electores tengan que recorrer grandes distancias para llegar al local de votación asignado. Este problema se acentúa en el interior del país debido a lo extenso del territorio, la diversidad geográfica con tres regiones diferentes (costa, sierra y selva), el limitado transporte público, entre otros aspectos. Esto hace que haya muchos lugares de difícil acceso, en donde los electores experimentan grandes dificultades para desplazarse hacia su local de votación.

5. OPINIÓN PÚBLICA SOBRE ASPECTOS DE POLÍTICA Y REFORMA ELECTORAL

Con el objetivo de conocer la opinión de la población sobre las principales propuestas de reforma electoral, la Subgerencia de Información e Investigación Electoral de la ONPE elaboró una encuesta de opinión pública, cuyos resultados han sido publicados en su totalidad en el Documento de Trabajo N.º 38, titulado *Hacia la reforma electoral: avances y agenda pendiente*.

En relación a la reforma de la LDPCC, un primer hallazgo es que el 90% de los encuestados está de acuerdo con que la revocatoria se sustente con documentos o pruebas que la justifiquen. Sin embargo, esta propuesta no fue aprobada en la modificatoria de la ley, según la cual la solicitud debe ser sustentada, pero no probada. En segundo lugar, la propuesta de sancionar con multas al promotor de la revocatoria y a la autoridad sometida a consulta, si no cumplen con presentar los informes económico-financieros solicitados por la ONPE, es aceptada por el 89% de los encuestados. Esta propuesta fue acogida en la modificatoria de la ley, según el artículo 29-A de la misma, según el cual, el incumplimiento de rendición de cuentas conlleva a una multa que puede alcanzar hasta 30 UIT.

En tercer lugar, el 87% de los encuestados está de acuerdo con que tanto los promotores de la revocatoria como las autoridades sometidas a consulta, rindan cuentas a la ONPE, lo cual revela una demanda ciudadana por que se desarrolle un meticoloso control y verificación de los fondos recibidos por las organizaciones políticas involucradas en estos procesos electorales.

Respecto a las propuestas con menor acogida, encontramos que solo un 33% está de acuerdo con que la revocatoria se realice en una fecha fija en el tercer año de mandato de la respectiva autoridad. Este bajo nivel de aprobación se debe probablemente a que la población no quiere restringir la posibilidad de revocatoria solo a una fecha y prefiere mantener las opciones más abiertas. Sin embargo, la propuesta del cambio en el cronograma fue aprobada en la reciente reforma de la LPDCC. (Ver: cuadro 1)

CUADRO 1

Percepciones sobre mecanismos de participación y control del ciudadano

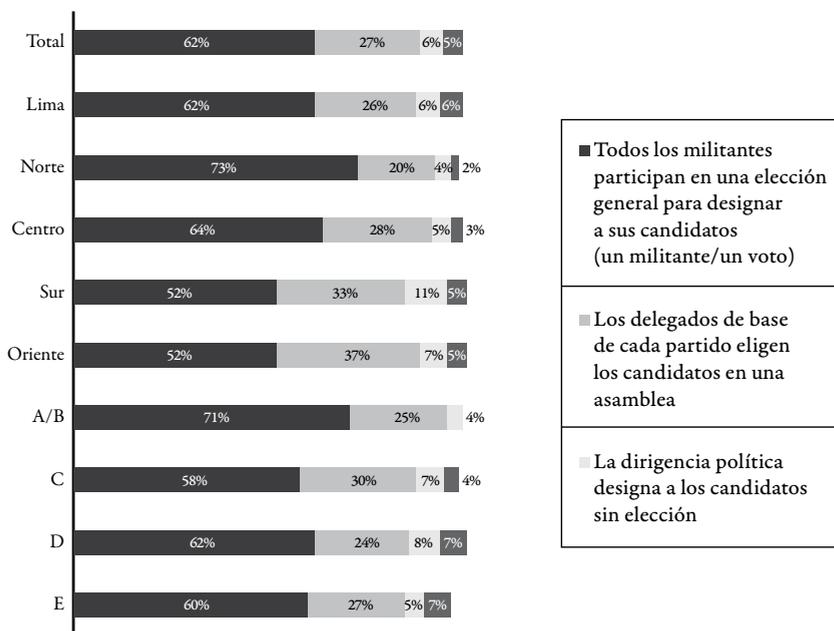
FRASES	TOTAL	REGIÓN					NIVEL SOCIOECONÓMICO			
		Lima	Norte	Centro	Sur	Oriente	A/B	C	D	E
Que la revocatoria se sustente con documentos o pruebas que la justifiquen	90%	89%	95%	86%	86%	96%	96%	92%	86%	85%
Que se sancione con multas al promotor de la revocatoria y a la autoridad sometida a consulta, si no cumplen con la presentación de informes económico-financieros solicitados	89%	89%	97%	79%	82%	90%	91%	87%	90%	85%
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 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 realice en una fecha fija el tercer año del mandato de la autoridad	33%	27%	37%	41%	43%	59%	26%	31%	38%	39%
Número de casos (ponderado)	1000	280	180	180	180	180	152	332	311	205

Fuente: Encuesta Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE 2015
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE.

En cuanto a las percepciones sobre la propuesta de Nueva Ley de Partidos Políticos, se pueden distinguir opiniones referidas a los dos grandes temas de la reforma de la LPP: democracia interna y financiamiento de las organizaciones políticas.

En relación a *democracia interna*, un 62% opina que todos los militantes de una organización política deben participar de elecciones para elegir a sus representantes a razón de un militante un voto. En la región norte y en el nivel socioeconómico A/B esta opinión es más fuerte, alcanzando un 73% y un 71% de los encuestados. (Ver: gráfico 1) Mientras que un 27% indica que los delegados de base de cada partido deben elegir a los candidatos en una asamblea—en estos casos también se suelen realizar elecciones internas para la elección de delegados— y solo un 6% señala que la dirigencia debería elegir a los candidatos sin elección. Esto refleja que el ciudadano de a pie es contrario a aumentar la capacidad de designar candidatos por parte de las cúpulas partidarias, y simpatiza con la idea de contar con elecciones internas donde los militantes tengan realmente el poder de decidir sobre quien los representa.

GRÁFICO 1
Opiniones acerca de modalidad de elecciones internas



Fuente: Encuesta Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE 2015
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE.

En efecto, la propuesta del sistema electoral en este tema era la de un militante un voto, permitiendo que la voluntad del militante sea el principal vehículo para el designio de las candidaturas en todos los partidos políticos¹⁶. No obstante, a finales del 2015 no se tienen avances con respecto a esta propuesta.

En relación al 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 las Elecciones y con el padrón electoral elaborado por RENIEC», el 75% señalaba estar de acuerdo, en las regiones del sur y de oriente y en las del grupo socioeconómico A/B esta aprobación era superior al 80% (Ver: cuadro 2). Si bien esta propuesta de reforma no fue aprobada, la

¹⁶ Según la ley vigente, la elección de candidatos se puede realizar a través de tres modalidades: a) elecciones con voto universal de los afiliados y no afiliados, b) elecciones con voto universal de los afiliados y c) elecciones a través de los delegados. Sin embargo, la mayoría de organizaciones políticas utiliza el sistema de elección a través de delegados, a pesar de que ésta no es la opción más democrática disponible.

ONPE tiene la facultad de brindar asistencia técnica a todos los partidos políticos que así lo soliciten¹⁷.

CUADRO 2

Aprobación de la propuesta de la participación del sistema electoral en las elecciones internas de los partidos políticos

FRASES	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 el RENIEC.	75%	75%	77%	62%	81%	83%	86%	75%	74%	67%
Número de casos	1000	280	180	180	180	180	152	332	311	205

Fuente: Encuesta Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE 2015
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE.

Finalmente, el 88% de encuestados aprueba la inclusión de la declaración jurada de bienes y rentas, así como la relación de procesos penales en la Declaración Jurada de Vida de los candidatos. Esta aprobación tiene un mayor énfasis en el norte del país, en dónde alcanza un 95%. Tal como se ha mencionado anteriormente, la modificación del artículo 23° de la LPP referida a los requisitos de la Declaración Jurada de Vida, fue el primer artículo de la LPP que se modificó en el mes de mayo del 2015. (Ver: cuadro 3)

¹⁷ La asistencia técnica facilitada por la ONPE es facultativa.

CUADRO 3

Aprobación de la propuesta de cambios en la Declaración de hoja de vida de candidatos

FRASES	TOTAL	REGIÓN					NIVEL SOCIOECONÓMICO			
		Lima	Norte	Centro	Sur	Oriente	A/B	C	D	E
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%
Número de casos	1000	280	180	180	180	180	152	332	311	205

Fuente: Encuesta Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE 2015
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral - ONPE.

6. BALANCE DEL PROCESO DE REFORMA ELECTORAL AL 2015

Contrastar el sentir popular con los avances de la reforma electoral durante el 2015, refleja que la población sintoniza con los puntos claves de esta iniciativa, más allá de si estuvo o no enterada de la propuesta de los organismos electorales. Las cifras reflejan que el ciudadano es consciente de los excesos en el uso de la revocatoria y la necesidad de cambiar las reglas de juego que la gobiernan, lo cual ya pudo concretarse. Hay una clara percepción de que las elecciones internas deberían representar el sentir de los militantes, además de ser ejecutadas por los organismos electorales para asegurar mayor transparencia. También se perciben coincidencias en torno a la verificación y control en el financiamiento partidario, lo cual también ha formado parte importante de la propuesta.

Se observa por tanto que la apuesta de los organismos electorales y de los varios actores públicos y privados que han apoyado la reforma electoral no está divorciada de los deseos de la ciudadanía, no constituye una propuesta de gabinete, sino una respuesta ante condiciones que generan una justificada preocupación y desinterés por la política entre los ciudadanos.

Líneas atrás se mencionó que el apoyo de instancias oficiales y el respaldo político a una iniciativa de reforma electoral son cruciales para el éxito de la misma. En la experiencia del 2015, este apoyo fue solo parcial en un inicio,

pero eventualmente la postura a favor de la reforma fue calando entre los parlamentarios, llevando a debatir y aprobar algunos de los puntos clave de la misma, como es el caso del financiamiento partidario.

De no haber existido esta sinergia de intereses, donde no solo participaron los organismos del sistema electoral sino un entramado de actores políticos, de prensa y de la sociedad civil, es poco probable que se haya avanzado en la implementación de estos cambios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

GARCÍA MONTERO, Mercedes & Flavia, FREIDENBERG

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

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

2014 «En busca de la Reforma Electoral». *Iniciativas Legislativas*. Lima: JNE.

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.

NEGRETTO, Gabriel I.

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

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

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

- 2010 *Conflictos electorales en el ámbito local. Estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional.* Lima: ONPE.
- 2013 *Consulta Popular de revocatoria en el ámbito provincial: hacia una comprensión de los escenarios y actores (2004, 2008, 2012).* Lima: ONPE.
- 2014 *Las Nuevas Elecciones Municipales. Escenarios y dinámicas (2005-2013).* Lima: ONPE.
- 2015 *Hacia la Reforma Electoral: avances y agenda pendiente.* Lima: ONPE.

TANAKA, Martín.

- 2005 *Democracia sin partidos.* Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

- 2013 *Revocatoria sin incentivos perversos.* Política. Blog de Fernando Tuesta Soldevilla. Disponible en: <<http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/revocatoria-sin-incentivos-perversos>> Fecha de consulta: 23/11/2015.

[Sobre el autor]

MARIANO AUGUSTO CUCHO ESPINOZA

Economista y contador público colegiado, doctor en Administración y magíster en Gestión Tecnológica Empresarial por la Universidad Nacional de Ingeniería. Ha realizado estudios de Maestría en Gerencia Pública por la UNED de España. Estudió también Gestión de Procesos en la Universidad ESAN, en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y en la Asociación Española de Normalización (AENOR). Es experto en gestión pública, auditor líder y auditor interno en la Norma ISO 9001:2008, así como evaluador del Premio Nacional a la Calidad (CDI).