

Diagnóstico del funcionamiento de la política peruana

En el contexto de la “tercera ola democratizadora” (Huntington, 1993), en la década de los años 80 del siglo pasado, el Perú tenía un sistema de partidos incipiente, pero mucho más representativo e institucionalizado que el actual. Los partidos políticos lanzaban como candidatos mayoritariamente a militantes que, además, habían desarrollado una carrera política dentro de los mismos; desarrollaban sus actividades de campaña y proselitismo fundamentalmente en base al trabajo voluntario de sus militantes y simpatizantes; conformaban bancadas en el Congreso que tomaban un número importante de decisiones como colectivo; etcétera. Estas actividades daban cuenta de la existencia de colectivos reales, por más problemas que existieran en su interior.

No obstante, este incipiente sistema de competencia política no lograría perdurar en el tiempo. A inicios de los años 90, el Perú fue el primer país de América Latina en experimentar un fenómeno bautizado como un “colapso” del sistema de partidos (Tuesta, 1995; Tanaka, 1998; Lynch, 1999; Cameron, 1994; y Morgan, 2011). En cuestión de unos años, los partidos políticos que hasta entonces estructuraban la política peruana, dejaron de hacerlo. Eso se vio demostrado en la considerable pérdida de votos obtenidos para la Presidencia de la República (ver tabla n° 2), para el Congreso, en la disminución de municipios ganados y en la presencia considerablemente menor de ministros miembros de partidos.

Tabla N° 2: Votación (%) Acción Popular (AP), Partido Popular Cristiano (PPC), Partido Aprista Peruano (APRA) e izquierda (1980-2000)

Año	Tipo de elección	Porcentaje
1980	Presidencial	88.9
1985	Presidencial	86.7
1990	Presidencial	68.0
1995	Presidencial	6.3
2000	Presidencial	1.8

Fuente: Infogob - Jurado Nacional de Elecciones (JNE)
 Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

A nivel global, el sistema de partidos peruano sufrió una modificación en su capacidad de integración representativa en dos niveles. Uno horizontal, cuando nuevos partidos, aquellos que se formaron posteriormente al desplome del sistema de partidos, desplazaron a los llamados partidos tradicionales. Otro, vertical, aquel espacio que se configura y diferencia a nivel subnacional, donde se han construido las organizaciones políticas regionales. Los nuevos partidos emergentes desplazaron a los partidos de tradición histórica en el ámbito nacional. Sin embargo, tanto los partidos históricos como los emergentes iban perdiendo elecciones a nivel subnacional, ya que nuevas organizaciones se hacían del poder en gobiernos regionales y locales. Esto creó una clara separación de la representación política en un proceso de desnacionalización, produciéndose dos sistemas de partidos que conviven de manera negativa, impactando seriamente en el conjunto del sistema político.

El resultado ha sido un mayor proceso de fraccionamiento partidario y un serio problema para la articulación de la representación política. De la misma manera, significó la profundización de los males del sistema partidista: debilidad representativa, extendido fraccionamiento y bajo nivel organizativo y de cohesión de los partidos. En consecuencia, en el contexto posterior al desplome del sistema partidista, los partidos desafiantes no fueron una alternativa para recomponer institucionalmente un sistema de partidos, sino que acentuaron su debilidad y permitieron la presencia de un sinnúmero de partidos subnacionales que, a su vez, fraccionan aún más el sistema partidario en su conjunto. Esta representación partidaria desarrolla una dinámica informal e ilegal de la política institucional. Situación que se notaba menos en un país con mayor crecimiento económico.

Lo más sorprendente y problemático del caso peruano fue que el sistema anterior no logró ser suplantado por ningún otro, como sí sucedió en otros países que también atravesaron colapsos partidarios. De hecho, el Perú destaca a nivel comparado por un grado extremo de debilidad partidaria (Levitsky y Cameron, 2003; Levitsky, 2013; y Roberts, 2014) y de desinstitucionalización de la política (Jones, 2005; Sánchez, 2009; Torcal y Altman, 2015; y Mainwaring, 2018). Por ello, diversos académicos han caracterizado nuestro precario equilibrio como una “democracia sin partidos” (Levitsky y Cameron, 2003; y Tanaka, 2005) y otros investigadores se refieren a la “peruanización” de la política en la región (Luna, 2017) para resaltar la creciente desinstitucionalización de la misma en varios países.

Luego de la caída del gobierno de Alberto Fujimori, a inicios de los años 2000, se llevaron a cabo un conjunto de reformas institucionales y políticas con la finalidad de fortalecer la democracia en el país. A pesar de existir una gran expectativa sobre las mismas, varias de las reformas emprendidas no cumplieron con lo que se propusieron. Cuatro factores fueron cruciales para esto.

Primero, las reformas emprendidas carecieron de un diagnóstico claro de los males que se querían remediar y de la mejor forma de hacerlo, por lo que se siguieron lógicas parciales e incoherentes que generaron una dinámica de acatamiento formal, pero de incumplimiento en lo sustantivo; además de ser contradictorias (Tanaka, 2009; Vergara, 2009; y Tuesta, 2015, 2018). Se buscó un tanto voluntaristamente “democratizar” y hacer más “participativo” el sistema político, al tiempo que se pretendía también fortalecer a los partidos políticos y hacerlos más representativos. Así, por ejemplo, las reformas exigieron mucho de los partidos (legislación excesivamente reglamentarista, formalista, con carácter punitivo antes que promocional) al tiempo que promovían reformas de desconcentración del poder (como el tipo de reforma descentralizadora emprendida y las reformas participativas) que resultarían contraproducentes al objetivo de institucionalizar un sistema de competencia política.

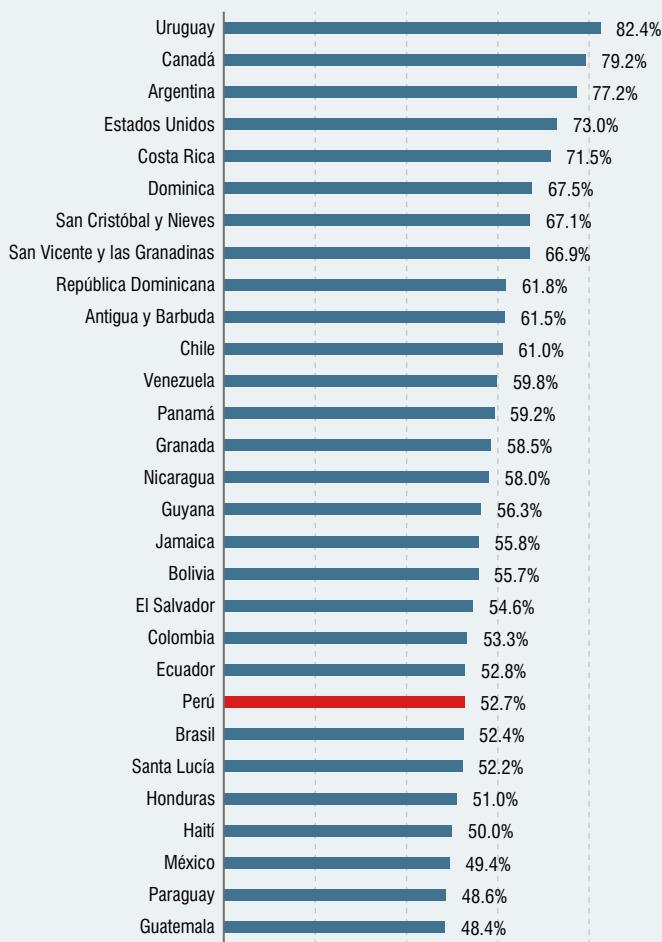
Segundo, las reformas en muchos aspectos no fueron, en la práctica, más allá del cambio legal, generando una brecha de implementación considerable. Sin capacidades efectivas de sanción frente al incumplimiento, con una débil institucionalidad estatal, no se pudo acompañar la implementación de los procesos de reforma política, por ejemplo, en cuanto a mecanismos de financiamiento público o el desarrollo de mecanismos de control y sanción adecuados por parte de organismos competentes (organismos electorales, Contraloría, Ministerio Público, Poder Judicial)¹. Además, algunas de las propuestas de reforma pecaron de voluntaristas y de difícil implementación. Por su parte, en materia de descentralización, por ejemplo, no se delimitaron claramente responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, no se fortaleció la capacidad de gestión de las municipalidades y los nuevos gobiernos regionales, ni se aseguraron recursos fiscales suficientes para la asunción de nuevas responsabilidades a nivel subnacional (Asamblea General de Gobiernos Regionales, 2012; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, 2013; Contraloría General de la República, 2014; y ProDescentralización, 2014).

Tercero, un inesperado *shock* exógeno a la política intensificó problemas preexistentes como la preeminencia del particularismo en la política, especialmente la corrupción. Desde el 2003 tuvimos un *boom* de crecimiento económico impulsado por el incremento del precio de los minerales y otros recursos hidroenergéticos que se expresó en un incremento sustancial del presupuesto público: más dinero en las arcas del Estado nacional, en gobiernos regionales y municipios. Con partidos y movimientos regionales precarios, con una institucionalidad estatal también débil y no fortalecida a la par de las reformas implementadas, este *boom* fiscal atrae cada vez más a la política a individuos ávidos de controlar el ansiado botín y usarlo de forma particularista (Muñoz, Monsalve, Guibert, Guadalupe y Torres, 2016).

¹ Por ejemplo, sobre los problemas de la Contraloría General de la República, ver: Proética, 2009; y Panfichi y Alvarado, 2011.

Como consecuencia de todo lo anterior, tenemos en la actualidad un sistema político con una escasa legitimidad y muy bajos niveles de apoyo a la democracia –ciertamente, entre los niveles más bajos de América Latina (ver el gráfico n° 1)–.

Gráfico N° 1: Apoyo a la democracia en las Américas (2016-2017)

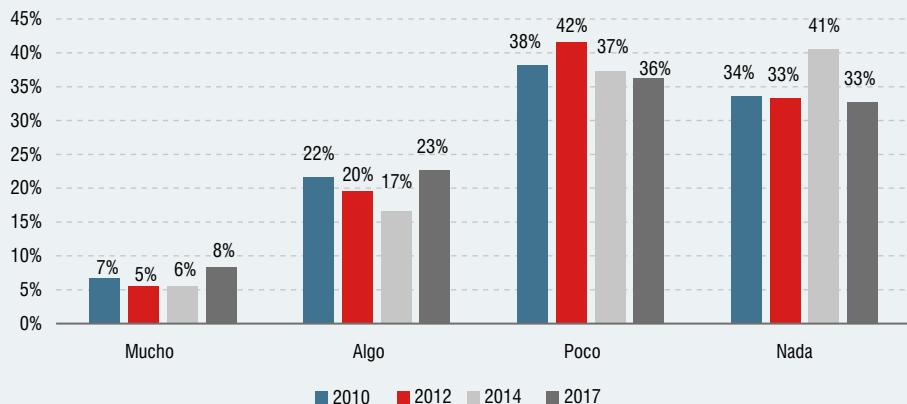


24

Fuente: Barómetro de las Américas.

La escasa legitimidad del sistema democrático se expresa también en altos niveles de desafección ciudadana: la mayoría de ciudadanos no siente mayor interés en la política y en los asuntos públicos.

Gráfico N° 2: ¿Qué tanto interés tiene usted en la política: mucho, algo, poco o nada?
(2016-2017)



Fuente: Barómetro de las Américas

Por esa razón no compartimos propuestas como la del establecimiento del voto voluntario. A nivel comparado está demostrado que el voto voluntario resulta en niveles sustantivamente más bajos de participación electoral que en países donde este es obligatorio y no votar tiene sanciones efectivas. De hecho, se encuentra que el voto obligatorio tiene un efecto muy fuerte en elevar la participación electoral en América Latina (Fornos, Power y Garand, 2004). Además, debido a los costos asociados a ir a votar (accesibilidad y costos de transporte, carga familiar, pérdida de jornada laboral, entre otros), los más propensos a dejar a ir a votar cuando el voto es voluntario son los ciudadanos más pobres, menos educados, así como los más desafectos con el sistema político (Seligson *et al.*, 1995; Power, 2009; y Carreras y Castañeda, 2013). De darse el caso, estaríamos alejando justamente a una gran proporción de peruanos que son los que más necesitan de la política y del Estado para solucionar sus problemas, por no contar con los medios económicos para resolver sus necesidades en el mercado, además de a quienes son los más descontentos con él. En una situación de este tipo, correríamos el riesgo de que estos peruanos, que quedan fuera del sistema de representación política, opten por alternativas no institucionales o antidemocráticas para solucionar sus problemas. Esto no sería sorprendente considerando que el apoyo a los golpes militares en el Perú es consistentemente alto en comparación con el resto de la región latinoamericana.

25

Por ello, antes que alejar más a los peruanos de la democracia representativa, se considera necesario adoptar medidas adicionales para facilitar el sufragio de la ciudadanía y su reconexión con el sistema representativo.

Los sistemas de una reforma integral

Como ya se ha señalado, las reformas institucionales han carecido de una mirada amplia e integral. Lo que se propone es justamente suplir esa omisión. Para ello, tomamos como punto de partida los sistemas que interrelacionan los elementos que son claves en la reforma: El sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos, que nos permitirán organizar, posteriormente, los ejes centrales de la propuesta de la reforma. No se trata de una trilogía de tres sistemas, sino de tres sistemas interrelacionados (Nohlen, 2009). De esta manera, los elementos de un sistema tienen impacto en sus configuraciones al interior y exterior. Observar así esta dinámica sirve para comprender la organización de las propuestas que se plantea en el presente informe.

En el caso del sistema de gobierno, tiene que ver con nuestro presidencialismo, pero con un tipo de la gama presente en América Latina (Nohlen, 2015), con sus elementos constitutivos, funciones, competencias y su relación con el Congreso. Si los extremos los encontramos entre el presidencialismo puro y el parlamentarizado, nuestro país se inclina hacia este último. En el sistema electoral, los países se alinean entre los principios proporcional y mayoritario, siendo el primero el que nuestro país tiene desde la década del treinta. Finalmente, nuestro sistema de partidos es más cercano a uno multipartidista moderado.

26

Entonces, producto de la interrelación mencionada, las modificaciones que se hagan en un sistema impactan no solo en su interior sino también en el de los otros dos. De esta manera, si, por ejemplo, se modifica la forma de candidatura (eliminación del voto preferencial) y el tamaño de las circunscripciones, esto afectará al formato de sistema de partidos. De igual modo, un diseño de parlamento bicameral tendrá impacto en el sistema electoral, que, a su vez, afectará la dinámica del sistema de partidos.

Bajo esa perspectiva, el diagnóstico presenta un mapa de problemas que serán enfrentados con propuestas que se articulan en cuatro ejes principales y que, a su vez, se sitúan en los tres sistemas señalados. Esto nos permitirá producir una propuesta integral y de coherencia interna. No es posible, en consecuencia, discutir las propuestas como unidades separadas. Hacerlo produce no solo efectos no deseados, sino que le resta el impacto buscado (Tuesta, 2002, 2005).

Tabla N° 3: Sistemas y ejes de la propuesta

	Sistema de gobierno	Sistema de partidos	Sistema electoral
Anticorrupción y rendición de cuentas	Inmunidad parlamentaria	Financiamiento: Público, privado, controles, sanciones y rendición de cuentas	Impedimentos para ser candidato
	Fiscalización y control por Consejos Regionales y Concejos Municipales	Cancelación de partidos nacionales y organizaciones políticas regionales	Declaración Jurada de Vida: Procesos en trámite Declaración Jurada de Intereses
Gobernabilidad	Bicameralidad		Elecciones parlamentarias con segunda vuelta presidencial
	Cuestión de confianza y censura		Consejo Regional: Eliminar segunda vuelta regional. Mayoría: 40%
	Insistencia		
	Iniciativa exclusiva de Poder Ejecutivo en materia presupuestal	Alianzas y fusiones de organizaciones políticas	Concejo Municipal: Modificar "premio a la mayoría" (mayoría absoluta)
	Vacancia presidencial		
Organizaciones políticas y representación	Sucesión presidencial		
	Periodo de mandato		
	Bicameralidad	Inscripción de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Número de escaños
	Conformación de Consejos Regionales	Cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Circunscripciones electorales (menor tamaño) y circunscripciones electorales especiales (peruanos en el extranjero e indígenas)
		Democracia interna en el proceso de selección de candidatos	Umbral de representación nacional y subnacional Eliminación del voto preferencial Paridad y alternancia Representación indígena
Participación electoral y política			Medidas para voto en el extranjero (voto postal) Votación de población en condiciones especiales (personas privadas de libertad, personas internadas en establecimientos de salud) Mesas de sufragio: Miembros de mesa para local de votación. Beneficio (pago) para miembros de mesa Eliminación de "ley seca" Reducción de plazo de prohibición de encuestas Principio de neutralidad

Gráfico N° 3: Propuestas de la Comisión



Los ejes principales de la propuesta

A continuación, profundizaremos en el análisis de la naturaleza y manifestaciones de los males que enfrenta nuestro sistema político democrático en torno a cuatro grandes ejes, de los cuales se desprenderán nuestras propuestas de reforma.

Eje 1. Partidos y movimientos regionales precarios y poco representativos

La desafección de la política ha coincidido con una fuerte transformación de la participación. El rechazo a la política, en un país en donde la militancia y adhesiones partidarias históricamente nunca han sido altas, se ha incrementado considerablemente.

En este contexto, muchos de los partidos y movimientos regionales inscritos no existen como tales y funcionan como “vientes de alquiler”, que permiten candidaturas improvisadas. De hecho, son vehículos personalistas o coaliciones temporales entre independientes que se disuelven una vez acabadas las elecciones, antes que colectivos con una vida orgánica real en el mediano plazo (Zavaleta, 2014).

Las autoridades electas por este tipo de agrupaciones políticas son entonces mayoritariamente individuos priorizando sus intereses antes que los de un proyecto colectivo. Por ello, los representantes de los partidos políticos y de los movimientos regionales, una vez electos, suelen actuar indisciplinada y erráticamente. En el Congreso, Consejo Regional o Concejo Municipal, esto se expresa en el transfuguismo y la aparición de nuevas bancadas que cambian la configuración política resultante del mandato de las urnas (Levitsky, 2013).

29

Así, la precariedad organizativa se transforma en improvisación a la hora de seleccionar e inscribir candidatos, lo que no asegura un adecuado “filtro” de quienes ingresan al sistema político. Esta precariedad partidaria hace también que las decisiones dentro de estos agrupamientos políticos se manejen de manera arbitraria por los líderes dueños de las “franquicias” políticas o las dirigencias, lo que dificulta, desincentiva las carreras partidarias y fomenta el transfuguismo estratégico.

En el caso de las organizaciones regionales, en su gran mayoría, registran una vida efímera, desarrollan un alto personalismo en su organización y practican bajos niveles de democracia interna (que se exige a los partidos políticos), donde el financiamiento de las campañas electorales recae en fuentes privadas, en muchos casos de origen delictivo.

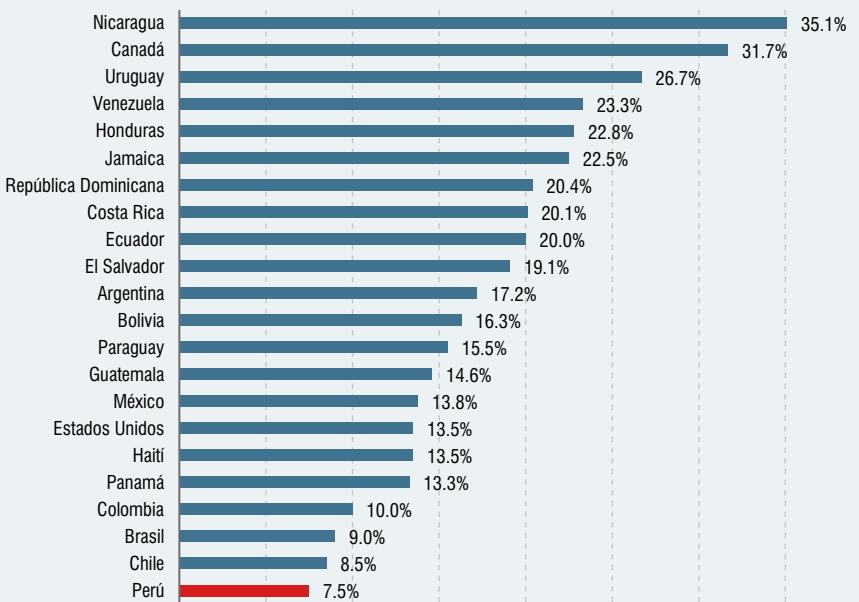
En el contexto de la extensión de prácticas oportunistas e individualistas dentro de las organizaciones políticas, no se incentiva el desarrollo de carreras al interior de un mismo partido o de un mismo movimiento regional, generándose además un contexto

adverso para la participación de jóvenes, mujeres, líderes indígenas, entre otros, en la esfera pública y política, que mejoren la representación de sectores históricamente postergados, lo que ahonda los problemas de legitimidad de nuestras autoridades. La debilidad partidaria se traduce también en problemas de intermediación política, por lo que una inadecuada canalización de demandas sociales al sistema político resulta en la multiplicación de conflictos sociales (Meléndez, 2013).

Además, no solo tenemos partidos y movimientos regionales débiles, sino numerosos. La cantidad excesiva de partidos y movimientos inscritos complica el debate electoral y, una vez culminado el proceso electoral, genera problemas de gobernabilidad.

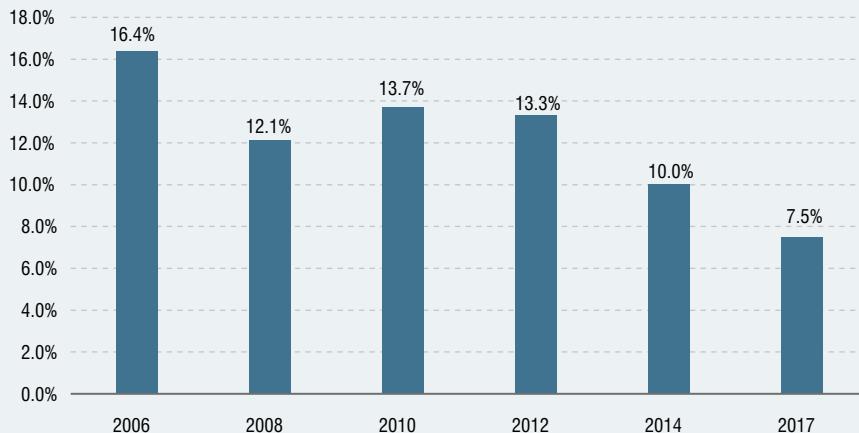
Todos estos problemas generan un rechazo creciente a los partidos y a la política en general entre los ciudadanos. Como vemos en el gráfico N° 4, la desconfianza en los partidos se viene incrementando en los últimos años. Por ello no llama la atención que entre la ciudadanía exista la percepción de que tenemos un sistema político muy cerrado, que requiere renovación.

Gráfico N° 4: Confianza en los partidos políticos (2016-2017)



Fuente: Barómetro de las Américas

Gráfico N° 5: Confianza en los partidos políticos (2006-2017)



Fuente: Barómetro de las Américas

Finalmente, es importante mencionar que el diseño de nuestras instituciones de representación política adolece de problemas. En el Congreso, el número de congresistas (muy reducido y elegidos solo con un criterio de representación departamental) y el tamaño de las circunscripciones (algunas de ellas excesivamente grandes, como en el caso de la provincia de Lima) dificultan la relación entre electores y elegidos. Al mismo tiempo, en las regiones, los Consejos Regionales se eligen siguiendo un criterio de representación provincial que tiende a fragmentar y personalizar la representación, debilitando a las organizaciones políticas. Tanto a nivel nacional como regional y municipal, sectores de la población en situación de vulnerabilidad –como las mujeres e indígenas– no cuentan con acceso efectivo a las instituciones de representación política, a pesar de contar con medidas de acción afirmativa (cuotas electorales) con dicho objetivo.

31

Eje 2. Política vulnerable a la corrupción y escasa rendición de cuentas

Sin estructuras partidarias, la política, especialmente durante las campañas electorales, tiende a mercantilizarse. En general, se cuestiona que, a falta de organización interna, una campaña electoral implique la comercialización de candidaturas, votos, propaganda electoral, entre otros. Crecientemente, entonces, se requiere de más recursos económicos para solventar campañas electorales.

Además de sesgar la representación política a favor de los que tienen más dinero o contactos para conseguirlo, los altos costos de una campaña, sumados a la precariedad política, vuelven el sistema político muy vulnerable a la corrupción y al privilegio de intereses específicos en contra del interés general. Por un lado, tener muchos candidatos

desesperados por dinero para financiar una costosa campaña facilita la penetración de intereses particularistas, e incluso vinculados a actividades ilícitas, dispuestos a financiarlos; intereses que cobrarán más adelante el favor otorgado a través del diezmo, una autorización indebida u otra medida que los beneficia (Tuesta, 2012). Por otro lado, intereses particularistas, ilícitos e incluso mafiosos penetran también partidos y movimientos regionales de forma directa a través de candidaturas propias. Esta dinámica es facilitada por el voto preferencial pues se presta a la negociación de puestos por recursos y a la elección de candidatos que gastan sumas elevadas en sus campañas personales. Luego, en el Congreso de la República, representantes con cuestionamientos se escudan en la inmunidad parlamentaria para no rendir cuentas ante la justicia².

En este contexto, no llama la atención que el Perú sea uno de los países con mayor percepción de involucramiento de los políticos en corrupción (ver el gráfico N° 6).

Gráfico N° 6: Percepción del involucramiento de los políticos en la corrupción



Fuente: Barómetro de las Américas 2016-2017.

² Sobre el tema del financiamiento de la política en el Perú, ver: Comisión Presidencial de Integridad, 2016; Transparencia, 2016; Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Konrad Adenauer Stiftung, 2014; y Tuesta, 2011. Sobre la vulnerabilidad de la política a la presión de grupos económicos y mafias, ver: Durand, 2016 y Pedraglio, 2016.

La investigación y sanción de ilícitos como la corrupción es difícil en un contexto de débil capacidad técnica del aparato estatal, limitaciones de despliegue territorial y cooptación de instituciones estatales encargadas del control y sanción (Centeno, 2009; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009; Dargent, 2012; y Dargent y Urteaga, 2016). El Estado central tiene poco poder y capacidad real para investigar y sancionar la corrupción, especialmente a nivel subnacional (Muñoz, 2014). A esto se suma que la normatividad que regula los Concejos Municipales y Consejos Regionales dificulta la fiscalización efectiva y la rendición de cuentas a nivel subnacional. Vale la pena mencionar que los mecanismos de participación ciudadana previstos en la legislación sobre descentralización no han tenido los efectos deseados originalmente en cuanto a rendición de cuentas (Remy, 2005; y Grompone, 2005, 2008), mostrando que primero es necesario fortalecer la democracia representativa.

En general, carecemos de un adecuado sistema que garantice el *accountability* horizontal (control intra-estatal) (O'Donnell, 2004), por lo que medidas como la reforma del sistema de justicia en curso y el fortalecimiento de la capacidad de prevención, investigación y sanción administrativa de la Contraloría General de la República son reformas institucionales indispensables que exceden el mandato de esta comisión, pero que deben acompañar la implementación de esta propuesta de reforma política. Sin estas reformas, nuestro sistema político no estará completo y será incapaz de sancionar efectivamente la corrupción. Esta ausencia de sanción genera impunidad, que es una de las condiciones que facilitan la extensión de la corrupción (Vega *et al.*, 2018; Jaramillo, 2018; Arévalo, 2015; y Panfichi y Alvarado, 2011).

33

Eje 3. Problemas de gobernabilidad y de control político

Una vez electos, los representantes de partidos políticos y movimientos regionales débiles suelen actuar indisciplinada y erráticamente, lo que hace muy imprevisible el proceso político y la construcción de mayorías. Esto, sumado a problemas detectados en el diseño institucional de los órganos de gobierno y representación, y de sus relaciones, minan la gobernabilidad democrática al incrementar la posibilidad de la emergencia y escalamiento de conflictos, tanto a nivel nacional como subnacional.

La Constitución diseña el modelo de Estado y del sistema de gobierno. La democracia se desarrolla en un Estado “unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”. En ese marco, los controles recíprocos, *checks and balances*, garantizan el equilibrio de poderes. El diseño de los mecanismos de control, sin embargo, puede conducir a bloqueos entre Ejecutivo y Legislativo, sin soluciones pacíficas que garanticen la gobernabilidad democrática. Así, por ejemplo, las censuras ministeriales pueden generar un clima de inestabilidad sin que se encuentre una solución, pues “no implica necesariamente un cambio en la orientación de la política gubernamental” (Eguiguren, 2007). La tensión entre poderes del Estado genera

no solo problemas de gobernabilidad sino también de eficacia, además de aumentar la percepción de lejanía entre élites y ciudadanos. Si los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo escalan, el sistema de gobierno democrático previsto en la Constitución deja una serie de vacíos y contradicciones que lejos de facilitar la solución de la crisis, pueden ser utilizados para llegar a una situación límite que pone en riesgo la existencia de la democracia.

Si analizamos las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en perspectiva latinoamericana, encontraremos que el Perú es un caso en el cual los poderes del Presidente de la República están entre los menores de la región. Los presidentes con más poderes legislativos son Chile, Colombia y Ecuador, los que casi siempre están entre los cinco primeros lugares en el *ranking* (Llanos, 2006). Las mayores tasas de éxito legislativo las han tenido Brasil, Chile y Panamá (García Montero, 2011). En el caso peruano, las tasas de participación legislativa del Ejecutivo no han sido más altas que las del Congreso. El éxito del Poder Ejecutivo en lograr la aprobación de sus iniciativas, con Congresos fraccionados, ha dependido del apoyo individual, así como de coaliciones por temas específicos, lo que resulta desgastante para el Ejecutivo y constituye un mecanismo informal que no contribuye a gestar instituciones más sólidas y previsibles (Campos, 2015). En este mismo sentido, el estudio de García Montero encuentra que el Perú está entre los países con menor dominio legislativo presidencial. De otro lado, en nuestro país, el Presidente de la República sin mayoría en el Congreso no puede evitar que solo con mayoría absoluta se aprueben por insistencia leyes observadas, tampoco puede evitar la censura de sus ministros y tiene una limitada capacidad de disolución del Congreso. De otro lado, cuando el Poder Ejecutivo cuenta con una mayoría absoluta, no existen mecanismos que permitan renovar la representación para reflejar la necesidad de mayores controles por parte del Congreso.

El procedimiento legislativo debe garantizar dos cosas: la deliberación y la seguridad jurídica (Campos, 2018). El Congreso unicameral facilita la expedición de normas con gran rapidez. Cuando el procedimiento se torna excesivamente expeditivo, dando lugar a “leyes sorpresa”, se afectan las dos garantías mencionadas. Así pues, en el Perú, el Poder Ejecutivo sin mayoría no puede evitar que se aprueben leyes por insistencia, pues solo se requiere de mayoría absoluta, a diferencia de otros países de la región.

Tabla N° 4: Mayorías requeridas para la aprobación de leyes por insistencia

País	Mayoría requerida para la insistencia
Argentina	Dos tercios de los miembros de cada Cámara.
Chile	Dos tercios de los miembros presentes.
Colombia	Mitad más uno de los miembros de cada Cámara. Si la objeción es de constitucionalidad se pronuncia la Corte Constitucional.
Costa Rica	Dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa.
México	Dos terceras partes del número total de votos de los miembros de cada Cámara.
Uruguay	Tres quintos de los miembros de los miembros de cada Cámara.

Fuente: Constituciones de cada país

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En cuanto al ámbito subnacional, en los Consejos Regionales se ha optado por una representación por provincias con una gran mayoría de circunscripciones uninominales, sin criterios claros, y que, lejos de fomentar el fortalecimiento de identidades territoriales más agregadas, contribuye a la perpetuación de los localismos. En la elección de los Consejos Regionales, dada la inexistencia de organizaciones políticas consolidadas, la precariedad política hace ya sea que las autoridades construyan mayorías mediante lógicas clientelistas, limitando las funciones de fiscalización y control, o que se formen mayorías en contra de los gobernadores electos, lo que atenta contra la gobernabilidad. En los ámbitos municipales, una mala interpretación del “ premio a la mayoría” genera “supermayorías”, dificultándose con ello la rendición de cuentas ante los regidores, lo que hace que los conflictos sigan caminos extra institucionales.

35

Tabla N° 5: Mayorías de los partidos / movimientos de los gobernadores en los Consejos Regionales

Año de elección	Nº de departamentos con mayoría
2010	14
2014	10
2018	12

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Adicionalmente, la escasa territorialización de los partidos nacionales, a nivel departamental, y de los movimientos regionales, a nivel municipal, contribuye a ahondar los problemas de desarticulación política y distanciar la política nacional de la subnacional. Por el lado de la gestión, esto dificulta la articulación multinivel del gobierno, restando efectividad a las políticas públicas y generando brechas de

implementación. Esta situación contribuye a la baja legitimidad de la política en nuestro país y a la percepción de vacío de representación.

Eje 4. Limitaciones a la participación electoral y política de la ciudadanía

La experiencia que tiene la ciudadanía sobre la gestión pública en sus relaciones con el Estado guarda una relación muy estrecha con sus percepciones sobre la legitimidad de la política y su confianza en las instituciones. Y esta relación es mucho más directa cuando se trata de la gestión de los procesos electorales. Los problemas de gestión en un proceso electoral pueden generar la sensación de poca transparencia y despertar dudas sobre la legitimidad de sus resultados. En las últimas décadas, nuestro país ha hecho avances notables en la mejora de la gestión de los procesos electorales, sin embargo, en el diagnóstico recibido por parte de los organismos electorales (Oficina Nacional de Procesos Electorales [ONPE], Jurado Nacional de Elecciones [JNE] y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil [RENIEC]) se identificaron algunos problemas de gestión que aún dificultan el desarrollo óptimo de la jornada electoral y que limitan el derecho de sufragio. Estos problemas afectan la calidad de la democracia y contribuyen a la desafección y desconfianza ciudadana en la política.

36

Uno de esos problemas se relaciona con la instalación de las mesas de sufragio y la gestión de los miembros de mesa. En los últimos procesos electorales vemos que un problema recurrente es que muchos ciudadanos sorteados como miembros mesa no se presenten a la instalación de su mesa electoral o lo hacen tarde³. Es muy probable que un número considerable de personas que incumplen con este deber tengan razones atendibles relacionadas con el costo que implica dedicarse una jornada completa al proceso electoral y descuidar obligaciones laborales o familiares. Pero lo cierto es que la tardanza o ausentismo –de los miembros de mesa–, junto a la poca flexibilidad para gestionar su distribución en los locales de votación, genera retrasos y cierres de mesa que en la práctica dificultan o incluso pueden llegar a impedir el ejercicio del sufragio de los ciudadanos, con la consecuente percepción de desconfianza y desafección hacia la democracia.

Otro conjunto de problemas de gestión tiene efectos graves porque limitan *de facto* el ejercicio del derecho al sufragio de un conjunto de ciudadanos y ciudadanas en condiciones especiales, como las personas en situación de discapacidad, las personas internas en centros hospitalarios, las personas procesadas recluidas en establecimientos penales y los peruanos residentes en el extranjero. Por un lado, no se han adoptado medidas para que estas poblaciones hagan un ejercicio efectivo de su derecho al

³ Por ejemplo, en la primera vuelta de las elecciones generales de 2016, el 27% de los miembros de mesa sorteados (titulares y suplentes) faltó el día de las elecciones (ver: *ONPE: el 27% de miembros de mesa faltó el día de las elecciones*. *El Comercio*, Lima, 5 de junio de 2016. En: <https://goo.gl/bPRciw>)

sufragio, como por ejemplo estableciendo mesas especiales. Varios miles de peruanos se ven excluidos por esta razón.

En nuestro país existen tres millones de personas con discapacidad, de las cuales, según el primer censo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2012), un treinta por ciento (30%) no pudo votar en 2011. Asimismo, el cuarenta por ciento (40%) de la población interna en centros penitenciarios, cerca de 36 mil personas, no cuenta con sentencia, situación que impide que puedan ejercer su derecho al sufragio. Si además consideramos que, según los censos elaborados por el Instituto Nacional Penitenciario (2018), el mayor porcentaje de la población penitenciaria son personas de bajos recursos y con bajos niveles educativos, es evidente que su exclusión política implica además un sesgo que refuerza la desigualdad social. Adicionalmente, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015), para el 2015 en nuestro país existían en total 49 382 camas hospitalarias en el sistema público de salud, mientras que en las clínicas privadas se contaba con 1500 camas para el 2014, esto es, personas potencialmente internadas en estos establecimientos de salud que, sin poder desplazarse a sus mesas de sufragio, en la práctica tampoco pudieron emitir su voto.

Por otro lado, un sector importante de ciudadanos con dificultades para ejercer su derecho al sufragio son los peruanos que viven en el extranjero. Sigue que el Ministerio de Relaciones Exteriores no cuenta con oficinas en todas las ciudades de los países en que residen, por lo que obligatoriamente deben viajar a otras localidades para sufragar, con el consecuente gasto económico que esto significa. Dadas las dificultades para apersonarse a votar, no es sorprendente que los niveles de ausentismo en el extranjero sean muy altos, sobre todo luego de que en 2006 se les exonerara del pago de la multa (Ley N° 28859). Según cifras de la ONPE proporcionadas a la CANRP, el ausentismo de los peruanos en el extranjero en los procesos electorales entre el 2016 y el 2018 ha sido, en promedio, de cincuenta y cinco por ciento (55%), llegando a ser casi el triple que el de los peruanos a nivel nacional en el caso del referéndum de 2018.

37

Estos y otros pequeños problemas de gestión electoral dificultan a varios peruanos el ejercicio de una ciudadanía plena.

Propuestas de reforma política

Dado este diagnóstico, nos parece que la reforma política debe tener cuatro grandes objetivos, y un conjunto de medidas:

1. Para tener partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativos.
2. Para combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas.

3. Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político⁴.
4. Para tener una mayor y mejor participación electoral y política de la ciudadanía

Bajo esos cuatro objetivos, se organizan las siguientes propuestas:

Eje 1. Para tener partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativas

Uno de los graves problemas de la representación política en el Perú es la naturaleza y dinámica actual de las organizaciones políticas. El Perú posee uno de los sistemas de partidos con menores niveles de institucionalización de América Latina, con mayor volatilidad electoral, con partidos con las raíces más débiles en la sociedad y con los menores niveles de legitimidad y de organización. Se debe aspirar a tener en el Perú un número no muy alto de partidos, pero más constantes, fuertes y representativos. Esto no significa que nuestra propuesta de reforma busque un “volver a un pasado”. De hecho, las formas de hacer y organizar la política han cambiado mucho en el mundo en estas décadas. Aunque probablemente no será posible volver a tener partidos con fuertes ideologías y un amplio número de cuadros, como en el pasado, sí se puede avanzar hacia una mayor institucionalización de la política en el país. Por ello se propone:

⁴ El 9 de diciembre de 2018 se realizó el referéndum nacional. En la convocatoria realizada mediante el Decreto Supremo N° 101-2018-PCM se invocó el artículo 206 de la Constitución Política que establece el procedimiento de reforma constitucional. El resultado fue contrario a la aprobación del proyecto de ley que, modificando diversos artículos de la Constitución Política de 1993, establecía la bicameralidad dentro de la estructura del Congreso de la República. Con un porcentaje de 85.81%, se aprobó la prohibición a la reelección inmediata de parlamentarios. El Presidente de la República no respaldó la propuesta sobre bicameralidad porque consideró que se había modificado sustancialmente la propuesta originalmente remitida, retirándose los aspectos sobre paridad de género y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para diputados y senadores, así como modificaciones a la cuestión de confianza que rechazaba. A pesar de los resultados comentados, la CANRP considera que, eliminando los factores que distorsionaron la propuesta original, la bicameralidad (sin reelección inmediata de los actuales congresistas) debe ser debatida por la representación nacional. Fundamenta su posición en los siguientes argumentos: 1. Razones históricas: Las Constituciones peruanas optaron preferentemente por este modelo que juzgaron más democrático y representativo. La CANRP considera que, de cara al bicentenario, recuperar la estructura bicameral del Congreso en un país con más de 32 millones de habitantes contribuirá al debate de normas y mejor representación para la complejidad de la sociedad peruana. 2. Optimizar el funcionamiento del Congreso y el principio de deliberación democrática: Una segunda cámara reflexiva permitiría mejorar la calidad de las leyes y fortalecer los frenos y contrapesos dentro del Legislativo. 3. Existen opiniones que plantean retomar el debate. La CANRP pudo comprobarlo en los diálogos que sostuvo con grupos parlamentarios y partidos políticos, entre otros grupos. Según una encuesta nacional aplicada en enero de 2019 por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) para la CANRP, ante la pregunta sobre el retorno a la bicameralidad sin reelección del actual Congreso, el 48.8% del total de la muestra encuestada y un 45% de quienes afirmaron haber votado en contra de la bicameralidad en el referéndum, afirmaron estar a favor de la misma. Es evidente entonces que detrás del rechazo de la población a la bicameralidad existieron otros factores que no necesariamente se vinculan con la misma. 4. No hay impedimento legal: Si bien el artículo 43 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, establece que una norma aprobada mediante referéndum no puede ser modificada dentro de los dos años de su vigencia, salvo nuevo referéndum o acuerdo del Congreso en dos legislaturas con el voto de dos tercios del número legal de congresistas, los proyectos de reforma constitucional que integraron el dictamen de la autógrafo aprobada que se sometió a referéndum fueron presentados por congresistas a través de sus grupos parlamentarios y por el Poder Ejecutivo, y no a través de una iniciativa ciudadana (tema que regula dicha norma), por lo que no es aplicable esta limitación. Incluso en el supuesto negado de que el artículo 43 de la Ley N° 26300 fuera oponible al presente caso, tampoco tendría eficacia, pues esta nueva iniciativa, como puede observarse, es sustancialmente distinta al texto que fuera rechazado en el referéndum.

1.1. Requisitos para inscripción y cancelación del registro de organizaciones políticas

Una de las manifestaciones más claras de estos problemas de institucionalización es el alto número de partidos inscritos ante el Registro de Organizaciones Políticas. Actualmente existen 24 partidos políticos inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), de los cuales solo seis tienen representación en el Congreso; de igual modo, se tienen 181 movimientos regionales, de los cuales 76 no tienen ni una sola autoridad elegida. Así, la proliferación de organizaciones políticas, sobre todo de aquellas que no cuentan con afiliados, permite que se utilicen su registro para ofrecerse como vehículos de candidaturas, mercantilizando las elecciones y abriendo un foco de corrupción. En consecuencia, es necesario hacer ajustes tanto en los requisitos de inscripción de las organizaciones políticas como en los de su cancelación.

Por ello, es necesario que se tomen medidas que permitan que solo consigan y mantengan inscripción, y el derecho de presentar candidaturas para los puestos de elección, aquellas organizaciones políticas que cumplan requisitos realistas y verificables. Pero, asimismo, debe abrirse también la posibilidad, no usada hasta hoy, de fusiones entre partidos y organizaciones políticas regionales.

Medidas específicas para la inscripción de organizaciones políticas:

39

Eliminación del requisito de las firmas de adherentes y comités.

- Partidos políticos: Presentación de una relación de afiliados en número no menor del cero punto cero setenta y cinco por ciento (0.075%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones para el Congreso, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de estos; en donde no más de un tercio de los afiliados puede tener domicilio en una misma circunscripción electoral.
- Organizaciones políticas regionales: Presentación de una relación de afiliados no menor al uno por ciento (1%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter regional, con un número no menor de mil (1000) afiliados, de los cuales no más de tres cuartos (3/4) de los afiliados puede tener domicilio en una misma provincia.
- El padrón de afiliados es público y de libre acceso a la ciudadanía. Sus actualizaciones son permanentes, en tiempo real y se publican en el portal del Registro de Organizaciones Políticas (ROP).
- Solo afiliados pueden ser elegidos candidatos o autoridades partidarias en los procesos electorales internos, salvo el caso de los designados.

- Alianzas electorales solo entre partidos políticos.
- Fusiones permitidas entre partidos, entre organizaciones políticas regionales y entre partidos y organizaciones políticas regionales.
- La fusión de organizaciones políticas regionales en más de la mitad del número total de departamentos podrá constituir un partido político nacional, siempre que cumplan los demás requisitos aplicables a los partidos políticos.

Medidas específicas para la cancelación del registro de organizaciones políticas:

Partidos políticos:

- No alcanzar al menos cinco (5) representantes en la Cámara de Diputados en más de una circunscripción electoral y no haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Diputados. O no alcanzar al menos tres (3) representantes en la Cámara de Senadores y no haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección para la Cámara de Senadores (si se logra cumplir con los requisitos ya sea en diputados o en senadores, no se cancela el registro).
- De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en uno por ciento (1%) por cada partido adicional, según corresponda. Si se participa en alianza, conseguir un representante en por lo menos una de las Cámaras.
- No participar en las elecciones para elegir representantes a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados.
- Si no participa en las elecciones regionales y municipales con un alcance determinado (al menos cuatro quintos [4/5] de los gobiernos regionales, mitad [1/2] de las provincias y un tercio [1/3] de distritos), lo que refleje su presencia en todo el territorio nacional.
- No superar el uno punto cinco por ciento (1.5%) del número de electores de la última elección general en las elecciones internas de candidatos; el porcentaje se eleva en un cero punto cinco por ciento (0.5%) adicional por cada partido si se trata de una alianza.
- Incumplir reiteradamente las normas de financiamiento.

Organizaciones políticas regionales:

- No alcanzar al menos un (1) consejero/consejera regional y al menos el ocho por

ciento (8%) de los votos válidos en la elección regional en la circunscripción por la cual participa.

- Por no participar en la elección regional.
- Por no participar en la elección municipal de por lo menos dos tercios (2/3) de las provincias y de los distritos de la circunscripción regional en la que participa.
- No superar el cuatro por ciento (4%) del número de electores de la última elección regional en las elecciones internas de candidatos.
- Incumplir reiteradamente normas de financiamiento.

1.2. Democracia interna y proceso de selección de candidatos

Los candidatos idóneos, en sistemas democráticos consolidados, surgen porque son el producto del desarrollo de carreras políticas al interior de un mismo partido, o de un grupo reducido de ellos, con una trayectoria en la que se ven permanentemente en la obligación de rendir cuentas de sus acciones ante los electores, y ante las autoridades y compañeros de su partido. En cambio, partidos y movimientos débiles, extremadamente frágiles, altamente personalistas, sin cuadros o militantes, como los peruanos, tienden a presentar candidatos no idóneos. Lo que suele ocurrir es que los cargos de elección popular se mercantilizan; en otros casos se deciden de manera arbitraria, autoritaria o improvisada por las dirigencias, en elecciones no observadas. El resultado de todo esto es que los partidos y las organizaciones políticas regionales terminan colocando en cargos de representación a personajes que no tienen mayor vínculo con el partido, sin mayor trayectoria partidaria o pública, lo que se expresa en malas gestiones, en la desatención del vínculo representativo y en la proliferación de conductas oportunistas, particularistas e, incluso, en casos de corrupción.

41

Una reforma debería apuntar a que los partidos y organizaciones políticas regionales tengan mecanismos democráticos obligatorios de selección de candidatos y autoridades, y que solo puedan ser elegidos militantes o afiliados con un mínimo de pertenencia en sus organizaciones políticas, registradas en un padrón de afiliados confiable y público. De igual modo, es fundamental que el cumplimiento de las condiciones de ejercicio de la democracia interna permita “depurar” del sistema a partidos y organizaciones políticas regionales poco representativas, para así tener un número menor de estas, pero más fuertes y con legitimidad ante la ciudadanía. Para la renovación política, además, será indispensable abrir el sistema de elecciones internas como un compromiso activo de toda la ciudadanía, en tanto ello permite que la decisión de qué candidaturas presentar por parte de las organizaciones políticas salga del ámbito de sus dirigencias y de un número reducido de militantes, acercándolas a las preferencias de los ciudadanos.

Medidas específicas

- Elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias para toda la ciudadanía, organizadas por la ONPE para selección de candidatos a la presidencia, diputados, senadores, gobernadores y alcaldes.
- Sistema de elección individual, en donde los candidatos con mayor votación obtienen los primeros lugares de las listas de candidatos.
- Para que la lista producto de la elección interna sea inscrita, la participación en las internas del partido debe superar el uno punto cero cinco por ciento (1.5%) del número de electores de la última elección general; el porcentaje se eleva en un cero punto cinco por ciento (0.5%) adicional por cada partido si se trata de una alianza) o el cuatro por ciento (4%) cuando se trata de organizaciones políticas regionales.
- La lista, constituida en la elección interna, es definitiva y vinculante.
- El partido u organización política regional deberá señalar con anticipación a la elección interna los lugares que ocuparán de manera alternada los invitados (hasta un quinto (1/5) de la lista); los invitados no podrán ser afiliados del partido.
- Uno de los requisitos para postular en elecciones internas es tener cuando menos un (1) año de afiliación en el partido u organización política regional.
- Las listas de candidatos deben tener no menos del cincuenta por ciento (50%) de varones y mujeres, ubicados de manera alternada.
- Las elecciones para la selección de candidatos a cargos de elección popular se realizarán de manera simultánea. Para las elecciones generales, estas se realizan el primer domingo de octubre del año anterior a la elección. Para las elecciones regionales y municipales, se realizan el primer domingo de mayo del mismo año de la elección.

42

1.3 Cambios para mejorar la representación política

Para recuperar la confianza de la ciudadanía en la política necesitamos no solo renovar y fortalecer las organizaciones políticas sino también mejorar el principio de representación. Se espera que la relación de representación se fortalezca con la adopción de la bicameralidad, definiendo criterios de representación diferenciados para ambas Cámaras. Para acercar a la ciudadanía con sus representantes, se necesita, por otro lado, tener circunscripciones electorales más pequeñas que faciliten la relación de representación, así como asegurar el acceso efectivo de sectores de la población en

situación especial y de vulnerabilidad en el Legislativo. En el caso del gobierno regional, se propone cambiar el criterio representación para la elección del Consejo Regional, con la finalidad de fomentar una identidad colectiva mayor y frenar los localismos.

Medidas específicas

Congreso:

- La cantidad de congresistas deberá estar establecida en la Ley Orgánica de Elecciones y no en la Constitución.
- La Cámara de Diputados, de representación poblacional, se compone de un (1) representante por cada ciento cincuenta mil (150 000) electores. Para las elecciones del 2021, el número de diputados por representación poblacional será de 130.
- Reducir el tamaño de las circunscripciones electorales para diputados, estableciendo un máximo de cinco (5) escaños.
- Renovar la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados a la mitad del periodo presidencial.
- Creación de circunscripciones electorales especiales: Dos (2) para peruanos y en el extranjero y una (1) para ciudadanos indígenas.
- La Cámara de Senadores, compuesta por 50 escaños, será elegida a través de un diseño mixto, combinando circunscripciones uninominales (un [1] escaño por departamento, uno [1] por el Callao, uno [1] por Lima Provincias y uno [1] por Lima Metropolitana) y una (1) circunscripción única nacional para la elección de los otros 24 escaños.
- Eliminación del voto preferencial y establecimiento de lista cerrada y bloqueada en ambas Cámaras.
- Establecimiento de la paridad de género y alternancia en las listas de candidatos y candidatas al Congreso.
- Realización de la segunda elección presidencial el quinto domingo posterior a la primera elección.
- Elección de representantes al Congreso en la fecha de la segunda elección presidencial.

Gobiernos regionales y locales:

- Cambio de criterio de representación de elección de consejeros/consejeras regionales de uno territorial (escaños por provincia) a uno poblacional (circunscripción única regional): 1 consejero/consejera por cada 100 000 habitantes, teniendo como mínimo siete (7) consejeros/consejeras y un máximo de veinticinco (25).
- Domicilio como requisito de residencia efectiva de dos (2) años (no domicilio múltiple).
- Establecimiento de la paridad de género y alternancia en las listas de candidatos y candidatas al Consejo Regional y a los Concejos Provinciales y Distritales.
- Representación indígena: Cifra repartidora diferenciada en elecciones municipales y regionales.

Eje 2. Para combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas ante la ciudadanía

44

La multiplicación de escándalos de corrupción en los últimos años ha sido un golpe muy duro para la democracia peruana, pues se ha incrementado de manera considerable la desconfianza de la ciudadanía frente a la política y sus instituciones. Fortalecer las organizaciones políticas es un primer paso para frenar el paso a la corrupción, aunque ello sea insuficiente. Y si bien es cierto que la lucha contra la corrupción requiere de un trabajo conjunto y sostenido en varios frentes, como el fortalecimiento de las oficinas de control interno, un mejor trabajo de prevención, investigación y sanción administrativa desde la Contraloría General de la República, así como una reforma del sistema de administración de justicia, implementar medidas de reforma política adicionales también puede contribuir a instituir prácticas de rendición de cuentas entre políticos y representantes, así como disuadir a candidatos y autoridades electas a recurrir a prácticas corruptas. Para ello es fundamental asegurarse que, en casos de incumplimiento, se tendrá una sanción efectiva.

Un campo clave en este sentido es la regulación del financiamiento público y privado de las organizaciones políticas. Ello implica una mejor supervisión de los organismos electorales, y que estos tengan la capacidad de imponer sanciones efectivas y denunciar ilícitos. Asimismo, también es preciso incluir medidas que funcionen como un filtro a fin de contar con candidatos más idóneos, así como con información y herramientas para que se puedan detectar y sancionar a políticos en ejercicio de su función. Finalmente, otra medida importante es fortalecer la capacidad de fiscalización legislativa en los gobiernos regionales y locales, donde abundan los procesos penales por imputaciones de corrupción, así como viabilizar mecanismos de sanción política en los mismos.

2.1. Regulación del financiamiento político. Sanciones frente al incumplimiento

No es posible mejorar la representación y encausar la dinámica de la participación política si no se mejora la regulación de todo lo referente al financiamiento de las organizaciones políticas. A diferencia de lo que ocurría en el pasado con los partidos de masas, hoy en día nuestras débiles organizaciones políticas tienen dificultades para recaudar recursos propios dado que los aportes de sus (contados) miembros son escasos. Al mismo tiempo, las campañas electorales se encarecen cada vez más. En este contexto, las organizaciones políticas hacen todo lo posible por conseguir dinero fuera de la organización, negociando, por ejemplo, candidaturas a cambio de aportes de campaña. La desesperación por conseguir recursos para cubrir los costos de la campaña lleva a organizaciones y candidatos a recibir dinero de fuentes anónimas e, incluso, ilegales.

Para enfrentar esta realidad se deben reducir esos niveles de gasto. Afortunadamente, hemos dado un primer paso con la aprobación de la reforma constitucional en el referéndum del pasado diciembre, que prohibió la compra de espacios publicitarios en radio y televisión, rubro que representa aproximadamente el 75% del gasto de una campaña. En este nuevo escenario, se precisa regular mejor los topes de recaudación de fuente privada, el acceso al financiamiento público indirecto (franja electoral) entre los contendientes, así como la distribución y el gasto del financiamiento público directo que los partidos políticos con representación nacional reciben para su funcionamiento desde el 2017.

45

Por otro lado, si los partidos políticos adquieren mayores beneficios (financiamiento directo), deben de responder con mayor transparencia y responsabilidad, entregando completa y oportunamente sus informes de gastos, así como disponer de sanciones colectivas graduales pero efectivas.

En este contexto, las sanciones tienen mayor relevancia. Es decir, la omisión y alteración de información sobre el origen y gastos de los aportes a organizaciones políticas deben ser severamente sancionados con penalidades económicas y políticas. Estas deben ir desde la suspensión del financiamiento directo hasta la cancelación de la inscripción, cuando se trata de una falta grave, como en el caso de ingreso de dinero mal habido. Para eso se debe dotar a los organismos electorales de capacidades sancionadoras y efectivas, sobre todo para cobrar multas, que hasta ahora no han sido pagadas por las organizaciones políticas. Finalmente, se deben sancionar a los partidos y no a los candidatos, como sucede ahora. Los partidos deben hacerse responsables de sus candidatos, y no desatenderse de esa responsabilidad.

Medidas específicas

- Regulación de acceso al financiamiento público indirecto durante la campaña electoral (ampliación y distribución más equitativa).
- Permitir el uso del financiamiento público directo para las campañas electorales (incluidas las elecciones internas).
- Rendición de cuentas por organización política (no candidatos), salvo en el caso de las elecciones internas.
- Obligación de las organizaciones políticas de presentar dos (2) reportes de gastos durante las campañas.
- Facultades coactivas a la ONPE.
- Mejoras en el control y sanción: Sanciones administrativas, penales y políticas.

2.2. Transparencia e inmunidad parlamentaria

46 Ante la gravedad de la crisis política en curso, que distancia cada vez más a la ciudadanía de sus representantes, es imperativo adoptar medidas que acrecienten, en primer lugar, la transparencia y acceso de información a la ciudadanía en relación a la trayectoria de los candidatos y representantes electos. En particular, contar con información sobre conflictos de intereses, así como de procesos y procedimientos penales en trámite, puede ser clave tanto para que los ciudadanos tomen una decisión informada al votar como para detectar y sancionar a políticos en ejercicio de su función.

En segundo lugar, la CANRP ha decidido atender un pedido reiterativo de la ciudadanía en el sentido de tomar medidas que permitan impedir que individuos no idóneos puedan acceder a un puesto de representación política; esto en aras de salvaguardar un bien colectivo mayor. En particular, preocupa a la ciudadanía que personas con procesos penales por delitos dolosos con sentencia condenatoria, como estafa, peculado y falsificación de documentos, entre otros, puedan postular a cargos de representación popular y luego abusar de su poder para continuar cometiendo ilícitos.

Finalmente, se considera de especial relevancia revisar la figura jurídica de la inmunidad parlamentaria para evitar que sea utilizada como mecanismo para perpetuar la impunidad de malas y malos elementos elegidos como legisladores.

Medidas específicas

- Precisar alcances de la prerrogativa constitucional que tienen los parlamentarios y

establecer la competencia de la Corte Suprema de Justicia para evaluar la ausencia de persecución política en las denuncias penales que afronten.

- Inclusión en la Declaración Jurada de Vida de información sobre procesos penales en trámite.
- Presentación de Declaración Jurada de Intereses.
- Requisitos de postulación: No pueden postular quienes cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro (4) años.

2.3. Fortalecer capacidades de fiscalización y control de Consejos Regionales y Municipales

De todos los problemas de gobernabilidad asociados con los gobiernos regionales y locales, la corrupción es el problema que llama más la atención de la opinión pública. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Corrupción de Proética, elaborada por IPSOS en setiembre de 2017, la percepción de la corrupción como problema nacional se ha incrementado, sobre todo en el interior del país. Así, mientras la mayoría de ciudadanos del interior identifican a la corrupción como el principal problema, para los limeños lo es la delincuencia. Esto no es tan sorprendente si consideramos que, tal como informara la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2018), en mayo de 2018 existían 4225 casos por delitos de corrupción que involucraban a 2059 autoridades y ex autoridades subnacionales en condición de imputados, incluyendo 57 gobernadores o ex gobernadores regionales, 344 alcaldes o ex alcaldes provinciales, y 1658 alcaldes o ex alcaldes distritales.

47

Esta elevada percepción de corrupción es muy grave pues contribuye a deslegitimar aún más a nuestra golpeada clase política. Además, al estar asociada a gobernadores, alcaldes y otras autoridades y funcionarios subnacionales, termina también empeorando la imagen de la descentralización que tenemos los peruanos. La percepción de corrupción puede generar igualmente conflictos sociales (Caballero, 2010). Por ello, es imperativo plantear medidas que contribuyan a evitar que estas denuncias se sigan multiplicando.

Para ello, se pueden mejorar los mecanismos de control horizontal en los gobiernos regionales y municipalidades, facilitando el trabajo de fiscalización de la gestión por parte consejeros regionales y regidores municipales, así como habilitando mecanismos de sanción política como la vacancia y la suspensión en el gobierno regional, especialmente aquellos que pueden servir para solucionar controversias relacionadas con acusaciones de corrupción.

Medidas específicas

- Equiparar causales de vacancia y suspensión, regional y municipal.
- Los consejeros regionales y regidores municipales pueden hacer pedidos de información con fines de fiscalizar la gestión sin requerir aprobación del Consejo Regional o Concejo Municipal, y con un plazo definido para que estos sean respondidos.

Eje 3. Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político

Para fortalecer nuestra democracia urge implementar medidas que reduzcan los potenciales conflictos entre las instancias ejecutivas y las de fiscalización y control, así como los que se producen alrededor de la conformación de mayorías. En este último caso, las capacidades ejecutivas no debieran perderse cuando no se cuenta con mayoría, y tampoco deberían llevar a una concentración excesiva de poder cuando se cuentan con mayorías grandes, dejando a las minorías sin capacidad de cumplir un papel de contrapeso y control. Estos son problemas que afectan tanto a la representación nacional como a la subnacional, por lo que se proponen medidas en ambos ámbitos.

48

Asimismo, es importante resaltar que, con el fin de preservar la gobernabilidad, control político y sucesión ordenada del poder, en el marco del artículo 112 de la Constitución Política del Perú, afirmamos que existe el impedimento expreso de una postulación del Presidente de la República, sea electo o por sucesión por cualquier causal estipulada en nuestro marco normativo, con miras al año 2021.

3.1. Relaciones Ejecutivo - Legislativo: Hacia la atenuación del componente parlamentarizado del presidencialismo

Nuestro sistema presidencialista es muy particular, pues contiene mecanismos que no le son propios. La interpelación, censura, voto de confianza y disolución del Parlamento son mecanismos centrales de los sistemas parlamentarios. El Perú tiene, por el contrario, un sistema al que se le han incrustado dichos mecanismos, desarrollándose una suerte de presidencialismo híbrido, que puede producir efectos negativos en la gobernabilidad del país y que no tiene paralelo en ninguna nación latinoamericana.

Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en las democracias son de control y colaboración. La Constitución debe prever soluciones pacíficas a los conflictos que

puedan producirse entre estos poderes a fin de evitar bloqueos que afecten seriamente la gobernabilidad y comprometan al sistema democrático en su conjunto.

El Perú, como otros países en la región, incorporó tempranamente al presidencialismo instaurado en sus constituciones, instituciones del sistema parlamentario. El proyecto de reforma constitucional plantea racionalizar y armonizar los mecanismos de control entre estos poderes del Estado y aclarar algunas normas que, durante estos años, ofrecieron dudas sobre su interpretación, generando inseguridad jurídica e incertidumbre política. Las medidas que se plantean tienen como objetivo promover la gobernabilidad democrática sin afectar el control político y mejorando la representación.

Medidas específicas (a partir del 2021)

- Elección del Congreso en segunda vuelta presidencial.
- Posibilidad de candidatura simultánea a la Presidencia de la República y al Congreso.
- Reestablecer la bicameralidad.
 - o La medida de cara al bicentenario y al constitucionalismo histórico busca restituir la Cámara de Senadores, introduciendo un control intraorgánico y otro criterio de representación en su elección. Se plantea una bicameralidad asimétrica, correspondiéndole al Senado un rol de revisión en la función legislativa y preponderante en la designación de autoridades.
- Racionalizar la cuestión de confianza, la censura ministerial y la disolución del Congreso.
 - o Se elimina la cuestión de confianza obligatoria, también llamada investidura, impostada en el presidencialismo peruano.
 - o Se racionaliza la cuestión de confianza voluntaria y la censura, manteniendo sus efectos, pero circunscribiéndola al Gabinete.
 - o Se establece que, así como no es posible disolver el Congreso en el último año de gobierno, tampoco será posible la censura del Gabinete.
- Establecer procedimiento y mayorías para las insistencias legislativas.
 - o Se busca con ello ir hacia los estándares de los presidencialismos en la región, a fin de inclinar la balanza en la decisión de aprobar una norma en favor del Congreso si hubiere sido observada, siempre que cuente con la aprobación de dos tercios (2/3) de los miembros del Congreso.

- Renovación parcial de la Cámara de Diputados a mitad de mandato.
- Eliminación de la causal de vacancia por permanente incapacidad moral del Presidente de la República.
 - o La historia de la incorporación de esta causal de la vacancia apunta a la incapacidad mental. Por ello, su uso como desaprobación de la gestión o falta de idoneidad al cargo, cuando se cuenta con los votos para ello, genera gran inestabilidad y quiebra el modelo presidencial.
- Modificación del periodo de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.
 - o Se propone que, como en otros países de la región, el plazo de la designación de magistrados sea mayor. Ello se fundamenta en la naturaleza del cargo y a que un mayor periodo tiende a brindar mayor estabilidad al órgano de control de la Constitución.

En esta sección recomendamos, para más adelante, reevaluar la reimplantación de la reelección parlamentaria, por un periodo consecutivo inmediato. Consideramos que la experiencia parlamentaria es muy importante para la mejora del funcionamiento del Congreso y que la decisión de la reelección debería estar en manos de los electores. A pesar de lo mencionado, también se debe decir que períodos parlamentarios más largos podrían ser perjudiciales al limitar la renovación política, aunque ello también dependerá, en última instancia, de los electores.

50

Recomendamos, además, considerar la necesidad de modificar el reglamento del Congreso para normar las disidencias y controlar el transfuguismo. El transfuguismo atenta contra la voluntad de los electores, fragmenta la representación y complica la construcción de mayorías y la gobernabilidad política. Considerando que dilucidar si las renuncias de congresistas constituyen o no “transfuguismo legítimo” (es muy difícil en la práctica), se plantea que la renuncia se dé automáticamente solo a partir de una comunicación a la bancada, sin necesidad de aprobación de ninguna instancia. El renunciante integrará el grupo mixto, no pudiendo formarse bancadas diferentes a las inicialmente constituidas como resultado de la elección. Este grupo mixto tendrá las mismas prerrogativas que las de un grupo parlamentario y serán no menores a las que tenga el grupo menos numeroso, con limitaciones en su participación en la Mesa Directiva del Congreso, así como en los mismos cargos en las comisiones ordinarias. Asimismo, recomendamos que se revisen las exoneraciones de trámite de comisiones y de segunda votación. Las leyes deben garantizar un proceso de deliberación y un informe técnico que garantice el principio de seguridad jurídica.

En el mismo sentido, recomendamos que, por su naturaleza y los temas que se someten a su consideración, en la composición de la Comisión de Ética y de la Subcomisión

de Acusaciones Constitucionales no se aplique de manera estricta el criterio de representación proporcional, sino que estas reflejen el número de grupos parlamentarios independientemente del tamaño de cada uno. De esta manera, estas comisiones contarán con la participación igualitaria de cada bancada, lo que se verá reflejado en las decisiones finalmente adoptadas.

3.2. Gobernabilidad subnacional

Este último grupo de propuestas busca atender los problemas de gobernabilidad generados por reformas emprendidas con la finalidad de dotar de mayor representatividad y legitimidad a los gobiernos regionales a ser electos en el 2010, mediante la aprobación de la Ley N° 29470 (segunda elección regional, en caso no se alcanzara por lo menos el 30% de los votos en la primera elección; separación de la elección de la llamada fórmula regional –presidente y vicepresidente regional– y la de los consejeros regionales; y elección por circunscripción provincial).

Lejos de resolver los problemas detectados, la adopción de la segunda elección (o segunda vuelta) para elecciones regionales y la separación de la elección del gobernador/ gobernadora regional del consejo, han creado nuevos problemas de gobernabilidad a nivel regional.

Primero, como los estudios comparados muestran, la segunda elección (o segunda vuelta) ha incrementado la fragmentación electoral. Segundo, la elección de un Consejo Regional de forma simultánea a la primera elección del gobernador, así como la elección directa de consejeros regionales por provincia, han terminado generando un problema mayor de gobernabilidad, al abrirse la posibilidad, como los resultados electorales desde entonces confirmaron, de elegir gobiernos divididos con el gobernador sin mayoría.

Por otro lado, en aras de hacer factible un contrapeso y la fiscalización desde el legislativo municipal, cabe corregir un exceso en la interpretación de la Ley de Elecciones Municipales, precisando que el conocido “ premio a la mayoría” consiste en la asignación de la mayoría absoluta de regidores del Concejo Municipal al ganador de la elección, y no el cincuenta por ciento (50%) de los escaños más uno.

Autoridades regionales y municipales resultado de partidos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativos, con candidatos electos en elecciones internas abiertas, con mayores exigencias para poder postular, así como con Consejos Regionales y Concejos Municipales con mayores capacidades de fiscalización y control, permitirían aumentar el periodo de gobierno de cuatro (4) a cinco (5) años. Esto tendría beneficios respecto a la posibilidad de implementar políticas públicas con horizontes más largos, además de permitir ordenar nuestro calendario electoral nacional, colocando las elecciones subnacionales a mitad del periodo presidencial.

Medidas específicas:

- Una sola lista de candidatos para la elección del ejecutivo (gobernador y vicegobernador) y el legislativo regional (consejeros regionales), como sucede con el caso municipal.
- Eliminar la segunda elección (o segunda vuelta) para la elección de gobernador y vicegobernador.
- Otorgar “premio a la mayoría” de cuarenta por ciento (40%) de escaños del Consejo Regional a la lista ganadora, en caso ganara la elección con menos de dicho porcentaje, y distribuir el resto de consejerías de forma proporcional a los votos obtenidos por las otras listas, utilizando la cifra repartidora.
- Precisar que, a nivel municipal, a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mayoría absoluta de los escaños (no el cincuenta por ciento [50%] + 1) de los regidores del Concejo Municipal, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas.
- Incrementar el mandato de cuatro (4) a cinco (5) años para los gobiernos regionales y locales.
- Las actuales autoridades regionales y municipales terminan su mandato el 31 de diciembre de 2023.

52

En este apartado, consideramos necesario recomendar el restablecimiento de la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes por solo un periodo consecutivo, pudiéndose completar un gobierno de diez (10) años, para dejar en la decisión de los electores la continuidad o no de las administraciones mediante su expresión en las urnas. Además de permitir la continuidad de buenas gestiones y políticas públicas, la reelección inmediata por un (1) periodo puede ayudar también a fortalecer organizaciones partidarias y regionales en el marco del resto de propuestas planteadas.

De otro lado, también es importante repensar el proceso de descentralización. La débil articulación de nuestro sistema político se hace más patente una vez culminado el proceso electoral. Es frecuente que autoridades electas por un mismo movimiento regional (o partido) en la práctica no coordinen entre sí una vez que el proceso electoral culmina. Lograr que alcaldes provinciales coordinen con alcaldes distritales de sus provincias, y que el gobernador y los consejeros regionales coordinen con el conjunto de alcaldes provinciales del departamento, se vuelve un objetivo muy difícil de lograr, conspirando ello contra la planificación y gestión del desarrollo desde un enfoque territorial (Muñoz, 2008; y Rojas, 2013). De hecho, más que coordinar, a menudo se observa a alcaldes y gobernador compitiendo entre sí mientras negocian bilateralmente

con los ministerios la aprobación del financiamiento de proyectos específicos (Gálvez, 2018).

No obstante, es preciso resaltar que estos problemas de arraigo territorial del sistema político no se deben a las reglas electorales existentes. El diseño institucional de la descentralización no delimita claramente las funciones de los diferentes niveles de gobierno para las competencias compartidas (Zas Friz, 2005; Programa ProDescentralización, 2014, 2016; Grupo Propuesta Ciudadana, 2019; Presidencia del Consejo de Ministros, 2012, 2017; y Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, 2018) ni establece jerarquías entre los niveles de gobierno local ni tampoco funciones diferenciadas según tipo de municipalidades (Muñoz, 2005, 2014)⁵, por lo que existen grandes dificultades de coordinación interinstitucional (ProDescentralización, 2014; y Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, 2018). A esto se suma una larga tradición política hacia la atomización y los localismos: la tendencia a crear cada vez más municipalidades (Urrutia, 2002; Remy, 2004; Quiñones, 2012; Rojas, 2013; Barrio de Mendoza, 2014; y Zeballos, 2016), a pesar de ser uno de los países que cuenta ya con más municipios en la región. Con el marco institucional vigente, entonces, la fragmentación política refuerza una atomización en la gestión estatal, y viceversa.

Por ello, se considera de vital importancia revisar y sincerar el diseño de Estado unitario defectuoso. Esta reforma requerirá de cambios en la Constitución y en Ley de Bases de la Descentralización, así como en las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades.

Por otro lado, cabe mencionar que no solo es preciso iniciar una reforma legal, sino también revisar los procesos y prácticas de gestión pública implementados desde el Estado central que exacerbán los problemas existentes, como la falta de coordinación intergubernamental al interior de los departamentos y competencia entre autoridades regionales y locales.

Si bien estos problemas vinculados al gobierno y la gestión estatal son menos visibles para el ciudadano promedio, ellos tienen un gran impacto pues se traducen en la ausencia de priorización de inversiones, en el abandono de metas de desarrollo, el desperdicio de recursos, la subsistencia de brechas territoriales y en malas prácticas de gestión que pueden facilitar una serie de irregularidades administrativas, incluyendo modalidades diversas de corrupción.

⁵ Perú es el único país de América Latina con dos niveles de gobierno local, entre los cuales legalmente no existe además jerarquía alguna efectiva.

Eje 4. Para tener una mayor y mejor participación electoral y política de la ciudadanía

Las elecciones son un momento absolutamente central en la dinámica democrática, en el que participan los ciudadanos expresando sus preferencias, dando lugar a la constitución de las autoridades públicas. En nuestra propuesta, además, extendemos la participación ciudadana a la constitución de las listas de candidatos de los partidos y organizaciones políticas regionales. Es por esta razón que se debe hacer del acto de sufragio un evento más accesible a todos los ciudadanos. Para ello proponemos:

4.1. Mejoras en la gestión y reglamentación del proceso electoral para promover la participación electoral y política

Uno de los problemas identificados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en el desempeño del proceso electoral es la dificultad para instalar las mesas de sufragio en un tiempo oportuno, pues los miembros de mesa se ausentan o llegan tarde. Como consecuencia, existen mesas que son anuladas por la ausencia de sus miembros antes del mediodía. Según información de la ONPE, la ausencia de miembros de mesa en la primera vuelta de las elecciones de 2016 fue de 29.5%. Esta situación no solo implica un problema de gestión, sino que también influye en la percepción de eficiencia que tienen los ciudadanos acerca del desempeño de los organismos electorales, particularmente de la ONPE, pudiendo incluso afectar negativamente su percepción sobre la transparencia del proceso electoral y, con ello, su confianza en el sistema democrático; además de su posibilidad de hacer efectivo su derecho al voto.

Otro tipo de problema de reglamentación del proceso electoral es la presencia de algunas disposiciones obsoletas como la prohibición de divulgar encuestas y la llamada “ley seca”.

Impedir la difusión de encuestas tenía cierta eficacia antes de la era de Internet. Hoy, con la presencia de diversas redes sociales, genera que un grupo de electores puedan tener acceso a las encuestas no publicables, mientras que otros no. Esta diferenciación, basada en la capacidad de acceso a la red, refuerza las barreras de clase social, generacionales y entre lo rural y lo urbano.

Esta oscuridad permite, además, que se difundan encuestas falsas y se desorienta a los electores. Igualmente, resulta imposible impedir su difusión y menos sancionar. Por lo demás, la publicación sin restricciones permitiría que las empresas encuestadoras cuiden más su prestigio, pues sus resultados, un día antes, no podrían estar tan lejos

de la votación. Actualmente, los siete días que separan de la última encuesta que se permite publicar con los resultados obtenidos el mismo día de la elección, son un buen pretexto para las empresas encuestadoras de decir que todo ha cambiado.

De otro lado, se observa una tendencia general en la región a eliminar o reducir la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas resguardando los derechos civiles y apelando a la responsabilidad de los ciudadanos que hemos recogido en esta propuesta. Actualmente, hay varias normas electorales basadas en costumbres que en su contexto tenían algún sentido, pero que han ido perdiendo vigencia, pese a lo cual se mantienen en la ley. Una de ellas es precisamente la llamada “ley seca”, que nació en América Latina y en el Perú, en una época en la que la jornada electoral duraba más de un día, y cuando, particularmente en los pueblos, la gente se juntaba, tomaba licor y había captura de mesas, como una costumbre de esas épocas de violencia y fraude. Hoy ello resulta ineficaz, pues todos los locales están resguardados por las fuerzas del orden, frente a cualquier problema que impida o perturbe el proceso electoral.

Finalmente, se contempla la necesidad de precisar el principio de neutralidad para especificar que se refiere únicamente a la prohibición del empleo de los recursos públicos, infraestructuras o bienes del Estado por parte de las autoridades y funcionarios en el proceso electoral.

Medidas específicas:

55

- Brindar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la competencia para determinar el número de ciudadanos por mesa de sufragio, y la composición de la misma, sin necesidad de precisar el cargo que desempeña cada persona, como titular o suplente.
- Establecer que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) pueda asignar la mesa de sufragio a los miembros de mesa según su orden de llegada al local de votación, con prioridad de la mesa en que son electores.
- Otorgar una asignación correspondiente al uno punto cinco por ciento (1.5%) de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente a los ciudadanos que cumplan la función de miembros de mesa de sufragio el día de la elección.
- Eliminación de la llamada “ley seca”.
- Reducir la prohibición de divulgar encuestas a veinticuatro (24) horas antes del día de las elecciones.
- Establecer precisiones al principio de neutralidad.

4.2. Garantizar el voto de la población en condiciones especiales

A la fecha, por diversas limitaciones de reglamentación e implementación, un conjunto de ciudadanos y ciudadanas ve limitado su acceso al derecho de sufragio. Esta situación si bien se origina en un problema de gestión, en la práctica tiene efectos graves sobre la calidad de nuestra democracia.

Medidas específicas:

- Implementar progresivamente el voto postal para garantizar el sufragio de los peruanos en el extranjero.
- Eliminar progresivamente la exención de la multa para los ciudadanos peruanos en el extranjero en los países donde se implemente el voto postal.
- Establecer la posibilidad de que los funcionarios consulares puedan tomar decisiones sobre la composición y distribución de los miembros de mesa.
- Establecer mesas de sufragio en hospitales, centros penitenciarios y en lugares accesibles a las personas con discapacidad que puedan ser determinados por la ONPE.

56

En esta sección, planteamos como recomendación pensar en la elaboración de un Código Electoral como una norma integral que regule de manera sistemática lo vinculado al ejercicio del derecho de participación política, en sus diversas dimensiones.

Una segunda recomendación que requiere atención especial es que, para hacer viable y efectiva la implementación de varios de los cambios normativos propuestos, es indispensable fortalecer la capacidad técnica de los organismos electorales. Para ello, un primer paso consiste en brindarles recursos financieros suficientes para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades en el registro y actualización del padrón organizaciones políticas, la organización de elecciones internas, la organización de procesos electorales regulares, así como la supervisión de los informes de gastos de campaña y de los fondos asignados por concepto de financiamiento público directo.

En concordancia con el párrafo anterior, también consideramos importante repensar el diseño de los organismos electorales, que requiere de una reforma. El actual diseño, si bien ha llegado a niveles altos de confianza, exige una delimitación clara de funciones. Actualmente las funciones administrativas están repartidas en los tres organismos electorales, creando superposición de funciones, ineficiencia en el trabajo y, sobre

todo, produciendo efectos negativos a la participación de los partidos políticos y el electorado. Una clara división de funciones administrativas y jurisdiccionales enfrentará con éxito dichos problemas. En consecuencia, el proceso de diagnóstico en el curso de la elaboración del presente informe nos lleva a recomendar una reforma de los organismos electorales, lo que requerirá de cambios en la Constitución, en leyes orgánicas y en normas de organizaciones políticas. Esta reforma será un complemento imprescindible para que las propuestas del presente informe adquieran la dimensión requerida.

En resumen, esta propuesta aspira a que en las elecciones del bicentenario tengamos **partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativos**, para lo cual planteamos abrir el espacio político a iniciativas con mejor organización y respaldo de la ciudadanía, exigiendo un padrón de afiliadas realista y público, eliminando el requisito de firmas; abriendo a la participación de la ciudadanía la selección de los candidatos a la Presidencia de la República, al Congreso, a gobernadores y alcaldes provinciales y distritales, lo que permitirá eliminar el voto preferencial, pero estableciendo el principio de paridad y alternancia de género. Aspiramos a tener **mejores representantes sobre los cuales pueda funcionar el principio de rendición de cuentas ante la ciudadanía**, por lo que proponemos impedir la postulación de candidatos con sentencias en primera instancia por delitos dolosos graves, a la vez que se presenten declaraciones juradas de intereses, entre otros.

Queremos **procesos electorales más ordenados, sencillos y accesibles a toda la ciudadanía**, por lo que proponemos medidas para ordenar mejor el calendario electoral y facilitar la participación en las jornadas electorales; **elecciones con mayor control** al financiamiento privado y con un mayor financiamiento público indirecto; con una mejor supervisión de los organismos electorales sobre las organizaciones políticas, con capacidades de imponer sanciones administrativas y políticas, e incorporando en el Código Penal el delito de financiamiento ilegal de las organizaciones políticas. Y elecciones cuyos resultados permitan **que funcione mejor el principio de representación**, por lo que proponemos, para la elección del Senado, una combinación de representación departamental y nacional; y para la Cámara de Diputados, circunscripciones electorales más pequeñas, que acerquen a los representantes con sus representados, además del establecimiento de un escaño indígena y dos para los peruanos en el extranjero; así como distritos electorales regionales (y no con ámbito provincial) para la conformación de Consejos Regionales, que eviten la fragmentación del territorio.

Queremos también **un sistema político más gobernable y con mejor control político**, por lo que proponemos para el Congreso la vuelta al sistema bicameral, con una propuesta sustancialmente diferente a la rechazada por los ciudadanos en el referéndum pasado, atenuando los rasgos parlamentarizados de nuestro sistema presidencialista y estableciendo la elección del Congreso el día de la eventual segunda vuelta presidencial, así como la renovación de la mitad de la Cámara de Diputados a la mitad del periodo presidencial. De igual modo, buscamos autoridades electas más responsables, por lo que

planteamos acotar la inmunidad parlamentaria estrictamente al ejercicio de las funciones parlamentarias, conduciendo la decisión del levantamiento del fuero a la Corte Suprema de Justicia; y la mejora de las capacidades de control y fiscalización del desempeño de los gobernadores y alcaldes por parte de consejeros regionales y regidores municipales.

Es importante mencionar que todas las medidas propuestas están pensadas para ser aplicadas a partir del 2021, no antes. Es imperativo que la reforma política se piense con un horizonte de mediano y largo plazo, pensando en lo mejor para el país, saliendo de los intereses específicos de los actores en la coyuntura inmediata.

Confiamos en que, de aprobarse el conjunto de medidas propuestas, las elecciones generales de 2021, las del bicentenario de nuestra patria, sean recordadas como las del inicio de una nueva dinámica política, que poco a poco hagan posible el reencuentro de los peruanos con sus instituciones políticas.

De las propuestas a los 12 proyectos de ley

El conjunto de recomendaciones planteadas implica modificaciones en un amplio conjunto de normas, empezando por la Constitución Política, tres leyes orgánicas (Ley Orgánica de Elecciones, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades), tres leyes ordinarias (Ley de Organizaciones Políticas, Ley de Elecciones Regionales y Ley de Elecciones Municipales) y el Código Penal, lo que deriva en 12 proyectos de ley.

58

Decidimos ordenar el conjunto de propuestas según el tipo de norma que debe ser modificada y según su afinidad temática, así como de acuerdo a la prioridad o urgencia en función de las Elecciones Generales 2021 con nuevas reglas de juego. Cabe mencionar que los 12 proyectos de ley deben pensarse como un paquete de reformas estrechamente relacionadas entre sí, y no como iniciativas aisladas.

De este modo, el proyecto de ley N° 1, “Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad”, agrupa el conjunto de reformas constitucionales asociadas al funcionamiento del sistema bicameral en el Congreso y a la regulación de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, concretando las propuestas establecidas en el eje 3, “Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político”. El proyecto de ley N° 2, “Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional”, modifica los artículos de dicha ley, especificando la manera en que se elegirán los senadores y diputados, concretando las propuestas presentadas en el eje 1, “Para tener partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativas”.

El proyecto de ley N° 3, “Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve a la participación ciudadana en el proceso

de selección de candidatos”, modifica esa ley, especificando la manera en que deberán elegirse los candidatos a los puestos principales de elección popular, y las autoridades de las organizaciones políticas. El proyecto de ley N° 4, “Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales”, se refiere, como se deduce del título, al tema específico del procedimiento de inscripción y a las condiciones que, de no cumplirse, llevan a la cancelación del registro de las organizaciones políticas, lo que implica modificar un amplio rango de normas referidas al mismo. En estos dos proyectos de ley se encuentran la mayoría de las propuestas del eje 1, “Para tener partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativas”.

El proyecto de ley N° 5, “Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas y la ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas e incorpora artículos en el Código Penal, sobre el financiamiento de organizaciones políticas”, se refiere, como se señala en el título, al tema del financiamiento, lo que lleva a hacer cambios en las dos leyes y el código mencionados. Los proyectos de ley N° 6, “Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato” y N° 7, “Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato”, se refieren al mismo tema, que busca tener candidatos que despierten mayor confianza en la ciudadanía. Pero deben verse por separado, porque el proyecto de ley N° 6 implica una reforma constitucional, y el proyecto de ley N° 7 la modificación de diversas leyes, la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales. El proyecto de ley N° 8, “Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución”, aborda el tema de la inmunidad parlamentaria, que implica una reforma constitucional adicional. Este conjunto de proyectos aborda la mayoría de las propuestas presentadas en el eje 2, “Para combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas”.

59

El proyecto de ley N° 9, “Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral”, concreta en diversas modificaciones las propuestas presentadas en el eje 4, “Para tener una mayor y mejor participación electoral y política de la ciudadanía”.

Los proyectos de ley N° 10, N° 11 y N° 12 se refieren a diversas cuestiones referidas al ámbito regional y municipal. El proyecto de ley N° 10, “Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal”, concreta en este ámbito propuestas que cambian dos leyes ordinarias y que buscan mejorar la representación política y la gobernabilidad, con lo que articulan propuestas presentadas tanto en el eje 1, “Para tener partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativas”, como en el eje 3, “Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político”. El proyecto de ley N°

11, “Ley que modifica las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los consejos regionales y concejos municipales”, modifica dos leyes orgánicas, concretando en el ámbito subnacional las propuestas presentadas en el eje 2, “Para combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas”. Finalmente, el proyecto N° 12, “Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal”, modifica dos artículos de la Constitución, concretando propuestas contenidas en el eje 3, “Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político”.

“Hoja de ruta” para la aprobación de las reformas

Un tema que la CANRP considera importante destacar es la oportunidad para el debate y aprobación de las propuestas presentadas.

En primer término, debe tenerse en cuenta que existe una limitación temporal en la ley para efectuar reformas legales. El artículo 4 de la Ley Orgánica de Elecciones, modificado por la Ley N° 30682, publicada el 18 de noviembre de 2017, establece que solo es posible que una modificación tenga aplicación para el proceso electoral correspondiente si se publica hasta antes del año antes de dicha elección. En ese sentido, si se proyecta esta disposición para las Elecciones Generales de 2021, una norma legal solo podrá ser modificada hasta un día antes del segundo domingo de abril de 2020, lo que implica haber superado las fases de su debate en las comisiones correspondientes del Congreso, en el Pleno, para luego ser promulgada por el Presidente de la República (o por insistencia, por el Presidente del Congreso). Esto significa que la aprobación de los proyectos de ley propuestos debería ocurrir a lo largo del presente año, considerando además que las reformas constitucionales requieren de votación favorable en dos legislaturas ordinarias sucesivas, por lo que deberían aprobarse en primera instancia en la segunda legislatura del periodo 2018-2019.

Al mismo tiempo, según el cronograma electoral vigente y las modificaciones propuestas, para inscribirse como candidato por una organización política diferente a la que actualmente se pertenece, se debe renunciar un año antes de la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral, que sería diciembre de 2019; para esto, resulta imprescindible tener las reglas de juego de la competencia de las elecciones de 2021 mínimamente resueltas para ese momento.

De igual modo, la inscripción como afiliado en un partido político, requisito para poder postular en las elecciones internas del mismo, debe darse hasta junio de 2020, según lo previsto por la propuesta de ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve a la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos (proyecto de ley N° 3); es decir, esta ley debería también estar aprobada necesariamente antes del final de la segunda legislatura de 2019.

Asimismo, la inscripción de nuevos partidos se cierra hacia julio de 2020, con lo que el proyecto de ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales (proyecto de ley N° 4) debería ser aprobada necesariamente no más allá de la segunda legislatura de 2019.

Por otro lado, la inscripción de alianzas, según la Ley Orgánica de Elecciones, se realizaría entre julio y septiembre de 2020, pero reglas importantes que rigen su funcionamiento se establecen en el proyecto de ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales (proyecto de ley N° 4). La convocatoria a elecciones generales se realizaría hacia julio de 2020, para lo cual se necesita tener para entonces la aprobación tanto de la “Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad” (proyecto de ley N° 1, que establece la existencia de una Cámara de Diputados y de Senadores), así como la “Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional” (proyecto de ley N° 2, que establece la manera en que se eligen a los senadores y diputados). Las elecciones internas se plantean para el primer domingo de octubre de 2020, para lo cual se requiere de la aprobación de la “Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve a la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos” (proyecto de ley N° 3). En esas elecciones, de donde surgirá la lista de candidatos a la Presidencia de la República y al Congreso, necesitamos postulantes idóneos, donde, por ejemplo, sentenciados en primera instancia por delitos dolosos graves estarían impedidos de postular, según el proyecto de ley N° 6 (“Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato”) y el proyecto N° 7 (“Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato”). También se hace necesario aprobar la “Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución”, que precisa los alcances de la inmunidad parlamentaria (proyecto de ley N° 8).

Por último, debe tomarse en cuenta que el cierre de inscripciones para presentarse a las elecciones generales se realizaría alrededor de la primera semana de diciembre de 2020. Para ello, el desarrollo de las campañas electorales requiere estar normado, por lo que es imprescindible la aprobación de “Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas e incorpora artículos en el Código Penal y otras normas, sobre el financiamiento de organizaciones políticas” (proyecto de ley N° 5). Finalmente, tendríamos la primera elección presidencial el segundo domingo de abril de 2021, y la segunda, si la hubiera, junto a la elección del Congreso, el tercer domingo de mayo de 2021, siguiendo lo propuesto en la “Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional” (proyecto de ley N° 2). Esos procesos electorales deben realizarse considerando las modificaciones presentadas en el proyecto de ley N° 9, “Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de

la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral”.

Los únicos proyectos de ley cuya aprobación podría diferirse un poco en el debate, ya que sus procesos electorales son posteriores, son los referidos al ámbito regional y local. Aquí tenemos los proyectos de ley N° 11, “Ley que modifica las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los consejos regionales y concejos municipales”, y el proyecto de ley N° 12, “Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal”.

Como puede ver, las propuestas de la CANRP exigirán un gran trabajo por parte del Congreso de la República, concentrándose la aprobación de las normas en el año en curso, las leyes ordinarias a lo largo de las dos legislaturas de este año y las reformas constitucionales en cada una de ellas. A pesar de esto, creemos que estamos ante propuestas realistas y viables, en tanto la gran mayoría de las mismas se basan en los aportes recibidos de los diferentes grupos parlamentarios en la rueda de entrevistas realizadas al inicio de nuestro trabajo. Y confiamos en que nuestra representación nacional sabrá dedicarle el tiempo necesario a reformas que nos permitan mirar las elecciones del bicentenario como el momento de inicio de la construcción de una democracia renovada, a la altura de las expectativas de todos los peruanos y peruanas.

Referencias bibliográficas

Arévalo, R. (2015). *La dinámica política a nivel subnacional: La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). (2012). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. Informe Presentado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República*. Lima: ANGR.

Asociación Civil Transparencia. (2016). *Propuesta de ley de reforma institucional para el fortalecimiento democrático*. Lima: Asociación Civil Transparencia.

Barrio de Mendoza, R. (2014). Más vecinos, más distrito: la transición de la tenencia de tierra y su relación con la formación de una municipalidad de centro poblado en la Comunidad Campesina de Chacán, Cusco. *Perú: El problema agrario en debate - SEPLA XV*, 114-145.

Caballero, V. (2010). *Conflictos sociales por corrupción en los Gobiernos locales: las disputas por el poder en escena*. Lima: Proética.

Campos, M. (2014). *Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismos de control político en el Poder Ejecutivo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Campos, M. (Julio de 2015). Las facultades legislativas de los presidentes: los casos de Chile, Colombia y Perú. En M. Tanaka (Presidencia), *El control parlamentario al gobierno*. Ponencia en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip), Lima, Perú.

63

Campos, M. (2018). *Reformas al Congreso para los nuevos retos de la democracia. Repensando las reglas de juego: caminos para evitar el colapso institucional y social*. Lima: Fondo Editorial Universidad del Pacífico.

Carreras, M., y Castañeda-Angarita, N. (2013). Who Votes in Latin America? A Test of Three Theoretical Perspectives. *Comparative Political Studies*, 47 (8), 1079-1104. doi: <https://doi.org/10.1177/0010414013488558>

Centeno, M. Á. (2009). El Estado en América Latina. *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, (85-86), 11-31.

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República (2013). *Evaluación del proceso de descentralización a 10 años de su inicio*. Lima: Congreso de la República del Perú.

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República (2018). *Informe de evaluación: relaciones intergubernamentales en el proceso de descentralización Congreso de la República*. Lima: Congreso de la República del Perú.

Comisión Presidencial de Integridad. (2016). *Informe de la Comisión Presidencial de Integridad*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Recuperado de <https://goo.gl/rR7TqB>

Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República.

Dargent, E., y Muñoz, P. (2012). Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 245-268.

Dargent, E., y Urteaga, M. (2016). Respuesta Estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015). *Revista de Ciencia Política*, 36 (3), 655-677.

Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: Oxfam.

Eguiguren Praeli, F. (2007). *La responsabilidad del Presidente: razones para una reforma constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Freidenberg, F. y Muñoz-Pogossian, B. (2016). *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Organización de los Estados Americanos (OEA), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ UNAM) - Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

Fornos, C. A., Power, T. J., y Garand, J. C. (2004). Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, 37 (8), 909-940.

Gálvez, Á. (2017). Emprededores del Estado: el sistema nacional de inversión pública y el surgimiento de los “perfileros” en los gobiernos locales. En A. Gálvez y A. Grompone (Eds.), *Burocratas y Tecnócratas. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano en el siglo XIX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

64

García, M., y Alcántara, M. (2011). El procedimiento legislativo y el dominio legislativo presidencial en América Latina. En M. Alcántara Sáez y M. García Montero (Eds.), *Algo Más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina* (pp. 221-246). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

Grompone, R. (2005). Discutiendo la intervención ciudadana en el Presupuesto Participativo Regional. *Cuadernos Descentralistas*, 15, 9-12. Recuperado de <https://goo.gl/8yshnC>

Grompone, R. (2008). El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales. En R. Grompone, R. Hernández Asensi y L. Huber, (Eds.), *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Grupo Propuesta Ciudadana (2019). *Lineamientos para la reforma política que incluyen la perspectiva subnacional*. Lima: GPC, 2019. Documento remitido a la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

Huntington, S. (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2012). *Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012*. Lima: INEI. Recuperado de <https://goo.gl/hqXy3K>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2015). *Número de camas hospitalarias por departamento*. Recuperado de <https://goo.gl/3WcYTP>

Instituto Nacional de Informática (INEI). (2017). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2017*. En: Perú: Perfil Sociodemográfico Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda

y III de Comunidades Indígenas. Lima: INEI. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf

Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2018). *Informe Estadístico - febrero 2018*. Lima: INPE. Recuperado de <https://www.inpe.gob.pe/revistas/estadistica/2018/febrero/mobile/index.html>

Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2018). *Informe estadístico de diciembre de 2018*. Recuperado de <https://www.inpe.gob.pe/normatividad/estad%C3%ADstica/1697-informe-diciembre-2018/file.html>

Jaramillo, C. (2018). *Cuando caen los chicos y no los grandes: la corrupción a nivel subnacional en los casos de Callao y Tumbes*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Jones, M. P. (2005). *The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process*. Houston: Department of political science at Rice University.

Levitsky, S., y Cameron, M. A. (2003). Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1.

Levitsky, S. (2013). Peru: The Challenges of a Democracy without Parties. En J. Domínguez y M. Schifter (Eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Llanos, M., y Detlef, N. (2006). Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas. *Revista Política*, 47(2), 29-54.

Lynch, N. (1999). *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm).

Luna, J. P. (2017). *En vez del optimismo. Crisis de representación política en el Chile actual*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.

Mainwaring, S. (Ed.). (2018). *Party Systems in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Meléndez, C. (2013). *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Mítin Editores.

Morgan, J. (2011). *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. Pensilvania: Penn State University Press.

Muñoz, P. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).

Muñoz, P. (2008). *La incertidumbre de la política regional: estudio sobre la articulación entre el gobierno regional y los gobiernos locales de Puno (2003-2007)*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).

Muñoz, P. (2014). *Agenda 2014. Propuestas para mejorar la descentralización. Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Recuperado de <https://goo.gl/8vGFD9>

Muñoz, P., Monsalve, M., Guibert, Y., Guadalupe, C., y Torres, J. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Universidad del Pacífico.

Nohlen, D. (2009). *La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales (Una introducción de los sistemas electorales)*. Madrid: Editorial Tecnos.

O'Donnell, G. (2004). "Accountability" horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, (11), 11-31.

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Konrad Adenauer Stiftung. (2014). *Financiamiento de la Política en el Perú*. Lima: ONPE - IDEA Internacional - Konrad Adenauer Stiftung

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (2019). *Relatoría. Seminario Internacional Experiencias de Referéndum en América Latina*. Lima: ONPE.

Panfichi, A. y M. Alvarado. (2011). *Corrupción y gobernabilidad*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Recuperado de <https://goo.gl/hxCq0o>

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (PCM). (2012). *Informe anual 2012 y balance del proceso de descentralización 2002-2012*. Lima: PCM.

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (PCM). (2017). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016 PCM*. Lima: PCM.

Pedraglio, S. (2016). El poder compartido. Perú: régimen político y entorno. En R. Grompone (Ed.), *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú* (pp. 207-230). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una Densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD.

Power, T.J. (2009). Compulsory for Whom? Mandatory Voting and Electoral Participation in Brazil. *Journal of Politics in Latin America* (1), 97-112.

Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (2018). *La corrupción en los gobiernos regionales y locales. Informe temático*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). Recuperado de <https://goo.gl/Q7ie6G>.

ProDescentralización (Prodes). (2014). *Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización 2013: Los retos de la Gestión Descentralizada*. Lima: Prodes - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid).

ProDescentralización (Prodes). (2016). *Informe Anual sobre el estado del proceso de Descentralización a enero de 2016*. Lima: Prodes - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid).

Proética. (2009). *Hacia un sistema de control para gobiernos regionales: análisis y propuesta*. Lima: Proética. Recuperado de <https://goo.gl/nC7e9H>

Quiñones, P. (2012). Gobierno y gobernanza territorial en municipios de centros poblados en

la zona sur de Puno: los casos de Caspa y Molino. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XIV*, 177-205.

Remy, M.I. (2004). Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia. *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA X*, 237-276.

Remy, M. I. (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Roberts, K. M. (2014). *Changing course in Latin America: party systems in the neoliberal era*. New York: Cambridge University Press.

Rojas, J. C. (2013). *Límites de la gobernabilidad en los espacios rurales del Perú: representación política y gestión local*. Lima: Promoción y Capacitación para el Desarrollo (Promcad-Inicam) - Konrad Adenauer Stiftung.

Sanchez, O. (2009). Party Non-Systems A Conceptual Innovation. *Party Politics*, 15(4), 487-520.

Seligson, M. et al. (1995). Who Votes in Central America? A Comparative Analysis. En M. A. Seligson y J. A. Booth (Eds.), *Elections and Democracy in Central America, Revisited*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Tanaka, M. (2009). *¿En qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto?* Lima: IDEA Internacional.

Torcal, M., y Altman, D. (Eds.). (2015). *Sistemas de partidos en América Latina: causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona / Santa Fe: Anthropos / Ediciones UNL.

Tuesta Soldevilla, F. (1995). *Sistema de Partidos Políticos en el Perú 1978-1995*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Tuesta Soldevilla, F. (2002). *La Circunscripción Electoral: Perú y la Región Andina. Serie: Documentos de Trabajo* Lima: Centro de Investigación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Tuesta Soldevilla, F. (2005). *Representación Política: las reglas también cuentan (sistemas electorales y partidos políticos)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Tuesta Soldevilla, F. (2011). El financiamiento de los partidos políticos en el Perú. En P. Gutiérrez y D. Zovatto (Coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Ciudad de México: IDEA Internacional - Organización de los Estados Americanos (OEA) - Universidad Autónoma de México (UNAM).

Tuesta Soldevilla, F. (2012). El financiamiento de los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación en Perú. En R. A. Ortiz, L. Córdova Vianello y D. Zovatto (Coords.), *¿Hacia una Ley de Partidos Políticos? Experiencias latinoamericanas y perspectiva para México*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México (UNAM) - IDEA Internacional.

Tuesta Soldevilla, F. (2015). Un acto fallido: la reforma electoral en el Perú (1978-2012). *Derecho Electoral*, (20).

Tuesta Soldevilla, F. (2018). Partidos en su laberinto: una reforma sin brújula. En E. Toche (Comp.), *Serie Perú Hoy. Paradero final*. Lima: desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Urrutia, J. (2002). Espacio, poder y mercado: Preguntas actuales para una vieja agenda. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA IX*.

Vega, E. E.; Rojas, J. C.; Elías, L. Y.; Koechlin, J. G.; y Solórzano, X. del R. (2018). *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales: los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM) - Konrad Adenauer Stiftung.

Vergara, A. (2009). *El choque de los ideales: reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Documento de Trabajo. Lima: IDEA Internacional.

Vergara, A. (2012). United by Discord, Divided by Consensus: National and Sub-national Articulation in Bolivia and Peru, 2000–2010. *Journal of Politics in Latin America*, 3(3), 65-93.

Vergara, A. (2015). *La danza hostil. Poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Zas Friz, J. (2005). *La Insistencia De La Voluntad. El Actual Proceso De Descentralización Política y Sus Antecedentes Inmediatos (1980-2004)*. Lima: Defensoría del Pueblo - Servicios Educativos Rurales (SER).

Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Zeballos, E. (2016). Movilidad poblacional y municipalización de la vida rural en las zonas altoandinas de Arequipa. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XVI*, 809-847.