



## OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Documento de Trabajo No. 04

Proceso de reforma electoral de Perú: Un análisis de reglas y actores  
(2011-2015)

Mariana Ramírez Bustamante

Mayo de 2015



## OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

### Cómo citar:

Ramírez Bustamante, Mariana. 2015. Proceso de reforma electoral de Perú: Un análisis de reglas y actores (2011-2015). Documento de Trabajo No. 04 México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).

DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.20536752>



Este documento está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuye bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>



## Proceso de reforma electoral de Perú: Un análisis de reglas y actores (2011-2015)

Mariana Ramírez  
Bustamante Instituto de Iberoamérica, Universidad  
de Salamanca

### I. Introducción

El objetivo de este trabajo es describir el proceso de la reforma electoral iniciado a finales del año 2011, que se mantiene abierto hasta la actualidad (enero de 2015). La reforma comprende la creación de un Código Electoral que congregue, ordene y absuelva vacíos legales que se presentan en 11 leyes electorales dispersas; <sup>1</sup> la modificación de la Ley Derechos de Participación y Control Ciudadano, principalmente en cuanto al mecanismo de revocatoria de autoridades subnacionales; y la modificación de la Ley de Partidos Políticos, aprobada en el 2003, pero modificada en casi la mitad de su contenido (en veinte de sus cuarenta artículos), en el 2005 y en el 2009.

Si bien los debates en torno a asuntos como la reinstauración de la bicameralidad, así como el voto facultativo y la renovación legislativa por mitades se remontan al año 2010, durante el segundo gobierno de Alan García (APRA)<sup>2</sup>; los orígenes de la actual reforma electoral se remontan al año 2011, a principios del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016). Las propuestas de reinstauración de la bicameralidad, el voto facultativo y la renovación legislativa por mitades lograron votarse en el Congreso, durante el segundo gobierno de García, aunque sin lograr mayor éxito<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La normativa referida a la competencia electoral y a sus principales actores, tanto partidos políticos como electores, se encuentra dispersa en un elevado número de leyes, reglamentos y resoluciones (Tuesta Soldevilla 2012). Véase La República, 27 de agosto de 2012 [<http://www.larepublica.pe/27-08-2012/jne-exhorta-legisladores-aprobar-reforma-electoral>].

<sup>2</sup> Véase Perú 21, 4 de junio del 2010 [<http://peru21.pe/noticia/489613/congreso-posterga-debate-sobre-bicameralidad>].

<sup>3</sup> La propuesta de eliminar el voto obligatorio se votó en el Congreso en tres ocasiones, en mayo de 2008, octubre de 2009 y en octubre de 2010; sin embargo, en ninguna oportunidad prosperó debido a la oposición de Alianza para el Futuro, Unión por el Perú y alianza electoral Unidad Nacional (integrada por el Partido Popular Cristiano, Renovación Nacional y Solidaridad).



A partir del 2011, se retomó la discusión respecto de las reformas políticas de mayor alcance, pero, en esta ocasión, los principales promotores de las mismas fueron los organismos electorales de Perú (Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil). Las reformas electorales fueron reincorporadas en la agenda de los organismos electorales debido a las deficiencias del rendimiento institucional y, a su vez, los vacíos encontrados en la actual legislación, evidenciados en la competencia política y en la dinámica partidaria a escala nacional, al igual que en el aumento del número de consultas populares de revocatoria y, por tanto, de la cantidad de autoridades subnacionales revocadas de sus cargos<sup>4</sup>.

Este trabajo presenta los elementos centrales de la reforma electoral que se está discutiendo actualmente en el Perú y muestra las propuestas legislativas. Del mismo modo, se describe el proceso de discusión política de la reforma, la composición de la élite reformista -qué actores la impulsan y quiénes la apoyan y la respuesta política opositora frente a este proceso, los partidos que apoyan el proceso. Asimismo, se plantean los posibles obstáculos del por qué, hasta la actualidad, no se ha logrado aprobar las reformas propuestas.

El argumento de esta investigación es que no existe voluntad política por parte de los principales partidos políticos con representación en el Congreso de la República de Perú (2011-2016), ya que las reformas electorales propuestas modificarían las reglas de juego que les son funcionales, principalmente debido a los escasos mecanismos de fiscalización de los procesos de elección de candidatos y de recursos de campañas electorales por parte de los organismos electorales; en un contexto de “partidos políticos débiles, desideologizados, pragmáticos, [...] sin cuadros profesionales o técnicos suficientes, y sin propuestas de gobierno bien perfiladas” (Tanaka y Vera 2010: 235), signados por la escasa institucionalidad partidaria y la informalidad<sup>5</sup> (Meléndez 2007: 265-266).

En ese sentido, el partido de gobierno, Partido Nacionalista Peruano (PNP) muestra su apoyo hacia la reforma únicamente en coyunturas marcadas por elecciones populares (durante la campaña electoral

---

Nacional), quienes alcanzaron una mayoría, con el 62.5% de los escaños en el Congreso la República. Véase Perú21, 9 de diciembre de 2013 [<http://peru21.pe/politica/propuesta-voto-voluntario-fue-rechazada-tres-veces-desde-2010-2160734>].

<sup>4</sup> Véase Agencia Peruana de Noticias, “JNE: reforma electoral devolverá confianza de ciudadanía en clase política”, 24 de octubre de 2014. Disponible online: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-jne-reforma-electoral-devolvera-confianza-ciudadania-clase-politica-528794.aspx>. Consultado el 3 de noviembre de 2014 [13:18 pm].

<sup>5</sup> “Los partidos políticos nuevos fueron creados en contextos de precariedad institucional. [tras el colapso del sistema de partidos en la década de los noventa] Ante la ausencia de normatividad estatal para su regulación, estas organizaciones se constituyeron en torno a coyunturas electorales puntuales, sin contar, en todos los casos, con mínimos establecidos de normatividad interna, articulación organizativa y continuidad programática [...]. Sin embargo, algunos de ellos avanzaron en su institucionalidad hacia fines de los noventa” (Meléndez 2007: 266).



para las Elecciones Regionales y Municipales 2014, y tras los resultados de dicho proceso electoral); principalmente, debido a las críticas por parte de los partidos más importantes de la oposición, elaprimismo y el fujimorismo.

Este estudio parte de una revisión exhaustiva de las notas periodísticas sobre la reforma electoral en los principales medios de comunicación peruanos —El Comercio, Perú21, La República y Correo—, así como en portales de noticias —Andina Agencia Peruana de Noticias y RPP Noticias— y notas de prensa del Jurado Nacional de Elecciones, a partir de la segunda mitad del 2010 hasta enero de 2015.

La estructura del texto es la siguiente. En primer lugar, se presenta un breve marco teórico. En segundo lugar, se realiza una revisión sobre las reformas electorales realizadas en las cuatro últimas décadas, en Perú. En tercer lugar, se sitúa temporal y políticamente el período en el cual tiene lugar el proceso de reforma que se analiza y se procede a presentar los tres proyectos de reforma y los aspectos que se buscan modificar a través de dichas propuestas. Posteriormente, se presentan los actores que promueven la reforma y las posiciones respecto a las propuestas de reforma. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales para poder realizar una evaluación de conjunto del proceso de reforma electoral en Perú.

## *II. Marco teórico*

Las leyes electorales consisten en “instituciones formales que promueven un comportamiento estratégico tanto de las élites como de los electores y, por tanto, estas fuerzan a una coordinación alrededor de un conjunto de candidatos viable” (Boix 1999: 609). Las reglas electorales constituyen “el producto de negociaciones entre los gobernantes de turno y sus opositores, quienes intentan maximizar su representación legislativa” (García Díez 1999: 4)<sup>6</sup>. Del mismo modo, el diseño institucional se debe “al deseo de los políticos por proteger y continuar sus carreras” (García Díez 1999: 5).

Por su parte, la reforma del sistema electoral<sup>7</sup> implica “la adopción de nuevas reglas que transformen los votos en escaños” (Rahat 2008: 3)<sup>8</sup>. Así, las reformas electorales se vinculan con “las competencias entre

---

<sup>6</sup> este argumento supone que los partidos políticos son los principales actores en la decisión del sistema electoral, que cada partido es un actor unitario y que todos los partidos se encuentran motivados por un solo objetivo primario, que es el de ganar las elecciones y maximizar el número de escaños en el Legislativo (García Díez 1999: 5).

<sup>7</sup> en este trabajo se retoma la definición restringida de sistema electoral de Nohlen (2004: 9-10), según la cual éste constituye “reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, entre otros)”.



fuerzas que intentan preservar el sistema electoral existente y aquellos que buscan cambiarlo, así como las luchas y la cooperación entre esto en dichos campos” (Rahat 2008: 3). En esta línea, se entiende por reforma electoral a “un proceso político competitivo que se desarrolla dentro de un contexto democrático” (Buquet 2007: 35), lo cual implica la interacción entre múltiples actores con intereses distintos o contrapuestos, en un contexto democrático que “exige el cumplimiento de ciertas reglas que legitimen el proceso” (Buquet 2007: 35-36).

En la literatura académica, existe cierto consenso respecto a que “la reforma electoral es producto de acciones estratégicas tomadas por actores políticos clave en situaciones de incertidumbre” (García Díez 2006: 9). La idea es que los gobiernos de turno, que cuentan con el monopolio en el proceso de aprobación de las reglas electorales, por contar con mayoría, intentarán anticipar las consecuencias de las reglas electorales y dar forma a las reglas electorales en función de sus ventajas. Se pueden presentar dos escenarios, en función de la realización de cálculos costo-beneficio de las decisiones políticas. El primero se da cuando una situación electoral no cambia sustantivamente, de manera que las reglas le sean favorable al partido de gobierno; con lo cual no existen incentivos para modificar el régimen electoral. Por el contrario, el segundo tiene lugar cuando la arena política cambia y, como consecuencia, el gobierno busca alterar el sistema electoral (Boix 1999: 609)<sup>9</sup>.

Toda reforma debe ser capaz de cumplir los procesos formales y alcanzar acuerdos políticos que le permitan su aprobación, de tal manera que los obstáculos para hacer efectiva la reforma dependerán tanto del marco institucional como de la configuración del escenario político. Por ello, “las reformas electorales, aunque se proponen con frecuencia, se aprueban excepcionalmente porque es necesaria la concurrencia de diversos factores para viabilizarlas” (Buquet 2007: 39)<sup>10</sup>. Se trata de un proceso de “prueba y error (y de sus correcciones): las reformas se adoptan sobre la base de percepciones erróneas. Son abolidas cuando sus consecuencias reales se evidencian; es decir, cuando se evidencia que las

---

<sup>8</sup> las modificaciones del sistema electoral tienden a influir en elementos centrales del régimen de la estructura de la democracia, la naturaleza del sistema de partidos, la composición de gabinetes y el balance de poder entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (Rahat 2008: 3).

<sup>9</sup> en síntesis, “las reformas son llevadas adelante por políticos que toman en cuenta su propio interés para evaluar las normas que regulan la competencia política” (Buquet 2007: 37).

<sup>10</sup> existen dos tipos de reformas, las cuales dependerán del “tipo de coalición dominante que la promueva”. Por un lado, pueden partir de coaliciones cuya popularidad se haya deteriorado, de tal forma que podría perder las elecciones; estas son las coaliciones declinantes. Por otro lado, las propuestas de reforma pueden partir de coaliciones que mantienen o, incluso, han aumentado sus condiciones para ganar nuevamente, con lo cual las reforma “estaría orientada a re-legitimar el sistema político y contendría normas inclusivas de forma de minimizar las posibles futuras pérdidas”; estas serían las coaliciones ascendentes (Buquet 2007: 40; Buquet 2009: s/n).



reformas no solo han fallado en producir la expansión de beneficios para los actores más interesados, sino para dejarles pérdidas sin precedentes” (Rahat 2004: 3).

Las reformas electorales pueden producirse en contextos de cambio electoral, cuando se reemplaza una coalición de gobierno por otra; lo cual puede ocurrir de forma repentina o gradual y de manera prevista por los políticos o no (Buquet 2009: s/n). Se trata, así, de “un modelo dinámico, en el que el timing es fundamental”<sup>11</sup>; donde el hecho de que las reformas se concreten dependerá de múltiples factores (Buquet 2009: 13). Así, por ejemplo, requerirá de la existencia de una coyuntura crítica, que supone un cambio significativo en las preferencias del electorado, el cual incentiva a los partidos dominantes a promover cambio electoral, y de contar con una coalición reformista con poder suficiente para promover reformas del sistema electoral, que en democracia supone contar con apoyo mayoritario en el Congreso, ante la ciudadanía o en ambos, en simultáneo (Buquet 2007: 39-40).

Los procesos de reforma electoral constituyen procesos elitistas, en tanto “las decisiones relevantes son tomadas por las cúpulas de los partidos y por los legisladores [...] y puesto que las reformas han de pasarnecesariamente por los parlamentos, el análisis se ha centrado en registrar las preferencias institucionales de los diputados” (García Díez 2006: 11). Al respecto, cabe tener en consideración que “la estabilidad de las políticas en un sistema político aumenta a medida que se incrementa el número de actores de veto, a medida que disminuye su congruencia y a medida que aumenta su cohesión” (Tsebelis 1998: 331). Ello implica, que a más actores políticos se requieran para modificar el *status quo*, será más complicado aprobar cambios políticos. Asimismo, será complicado aprobar cambios si existen pocas diferencias de acuerdo entre los actores participantes.

### *III. Antecedentes de reformas electorales en Perú*

En Perú, en las tres últimas décadas, se han aprobado dos Constituciones. La primera se ratificó en 1979, para dar fin al gobierno militar (1968-1980) y, la segunda en 1993, con lo cual se dio inicio a un régimen autoritario (1992-2000) (Tuesta Soldevilla 2008: 821). Si bien en ambas reformas se incluyó el presidencialismo con algunos mecanismos parlamentarios, este aspecto se acentuó en la segunda. No obstante, un cambio importante fue el establecimiento de un Congreso unicameral en la constitución de 1993, con la mitad de congresistas (120). A su vez, esta reforma incorporó mecanismos de participación

---

<sup>11</sup> Remmer (2008) propone un modelo dinámico para explicar las reformas electorales que tiene grandes similitudes con el que aquí se desarrolló, pero donde la variable independiente que determina el tipo de reforma es la evolución de la fragmentación del sistema de partidos.



ciudadana, como el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato<sup>12</sup>, y la cuota de género para las listas parlamentarias. Al igual que la anterior Constitución, no se ocupó de establecer disposiciones legales que fiscalicen la creación y la actuación de los partidos políticos e, incluso, incentivó la proliferación de organizaciones políticas, “dejando de lado a los partidos políticos de alcance nacional” (Tuesta Soldevilla 2008: 822).

La Constitución de 1993 también mantuvo el voto preferencial, instaurado en la reforma de 1979<sup>13</sup>, y empleado por primera vez en 1985<sup>14</sup>. Empero, se precisó que los miembros del Congreso serían elegidos “por circunscripción única, por un sistema de lista de voto preferencial doble opcional” (Tuesta Soldevilla 2013: 256). Ello fue modificado en la Ley Orgánica de Elecciones en el 2000, estableciéndose la elección congresal por medio de un sistema de Distrito Electoral Múltiple, a través de la aplicación del “método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso solo hay un solo voto preferencial” (Tuesta Soldevilla 2013: 256-257). Este sistema se mantiene hasta la actualidad, con la única modificación del incremento de 120 a 130 Congresistas en 2009. A pesar de los efectos negativos de estas reglas electorales, éstas se han mantenido ya que “en todos los partidos, parlamentarios han logrado un escaño gracias [al voto preferencial]” (Tuesta Soldevilla 2007: 269-270).

#### *IV. Contexto político*

Los partidos políticos peruanos compiten en un sistema de partidos inestable. Ello, en tanto “el retorno a la democracia en el 2001 [...] no fue acompañado por el renacimiento del sistema de partidos. Los mecanismos de representación se mantuvieron débiles y personalistas, la volatilidad electoral y el cambio de partidos se mantuvo alto” (Levitsky y Cameron 2003: 22). De esta forma, en lugar del sistema de partidos tradicionales, se ha producido la consolidación de un sistema atomizado centrado en candidatos políticos (Levitsky y Cameron 2003: 13)<sup>15</sup>. Así, “los problemas actuales no están tanto en supuestas

---

<sup>12</sup> siguiendo a Tanaka (2005: 86), “el espíritu que animó esta Constitución en lo político no fue uno ‘dictatorial’, sino uno antipartidario; por ello, la carta de 1993 consagró mecanismos de participación y democracia directa, menoscabando el monopolio de la representación que anteriormente tuvieron los partidos”.

<sup>13</sup> se establecía que “se debían elegir cien representantes, en una circunscripción única, bajo la modalidad de voto de lista y por un candidato de su preferencia integrante de ella” (Tuesta Soldevilla 2013: 254).

<sup>14</sup> en las elecciones de 1980, no se aplicó el voto preferencial debido a cuestionamientos por parte de políticos, quienes objetaban que sea utilizada por un electoral analfabeto (Tuesta Soldevilla 2013: 255).

<sup>15</sup> desde 1990, han surgido movimientos independientes en Perú, carentes de organización, “sin razón de ser además de la elección de su fundador, con horizontes de tiempo cortos y carecen de un interés en la preservación de instituciones democráticas. Carentes de infraestructura nacional, fuertes raíces en la sociedad, o de vínculos con importantes organizaciones civiles y sociales, los partidos se han reducido a círculos estrechos de élites [...] sin mayor músculo de movilización” (Levitsky y Cameron 2003: 14). Más aún, el vacío provocado por la crisis del sistema de partidos permitió el surgimiento de agrupaciones



restricciones institucionales heredadas del período precedente, sino en la debilidad de los actores políticos y en la evidencia de una democracia sin partidos” (Tanaka 200:19)<sup>16</sup>. A ello se suman los problemas de representación del Congreso (Tuesta Soldevilla 2013: 17)<sup>17</sup>, el déficit de legitimidad ante la ciudadanía, y al uso excesivo del mecanismo de revocatoria de autoridades a nivel subnacional (Tuesta Soldevilla 2014: 20; Welp y Serdült 2014: 2).

Los esfuerzos de reforma realizados desde 1979, entre los cuales destacan la segunda vuelta para presidente y vicepresidente, el distrito electoral de Lima, el incremento del número de congresistas, el financiamiento de los partidos políticos, las elecciones internas en los partidos, la elección de autoridades regionales, la eliminación de la reelección inmediata, los mecanismos de democracia directa, el Congreso unicameral<sup>18</sup>, el voto preferencial doble, entre otros (Tuesta Soldevilla 2013: 4-5), han intentado resolver “de manera pragmática y sin considerar aspectos de impactos e integridad de los elementos de reforma” (Tuesta Soldevilla 2013: 17).

La normativa sobre la competencia —las elecciones— y sobre los principales actores —partidos, candidatos y electores— se encuentra dispersa en distintas leyes, reglamentos y resoluciones (Tuesta Soldevilla 2013: 17). En este contexto se inscribe la propuesta elaborada por los tres organismos electorales para realizar una reforma electoral integral, por medio de la aprobación de un Nuevo Código Electoral, una Nueva Ley de Derechos de Participación y Control Político, y una Nueva Ley de Partidos Políticos.

Las propuestas de reforma electoral fueron promovidas por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en conjunto, durante el gobierno presidido por Ollanta Humala, PNP (2011-2016). Esta gestión resultó electa, tras ganar una polarizada segunda vuelta contra Keiko Fujimori (Fuerza 2011), con un margen tan solo de 2,8%. De esta forma, al principio, el partido de gobierno contó con 47 escaños, lo cual representó el 36,2%; mientras que la segunda fuerza política obtuvo 37 escaños (28,5%); seguido por

---

políticas regionales, las cuales han logrado desplazar tanto a los partidos nacionales como a los independientes locales (Zavaleta 2014: 19).

<sup>16</sup> de manera similar a lo señalado por Levistky y Cameron, Tanaka (2005: 20) indica que “desde la primera mitad de los años noventa, en el Perú funciona una política sin partidos: la política la realizan actores marcados por la desideologización; el personalismo; la volatilidad improvisación y la precariedad de los liderazgos; el cortoplacismo de su racionalidad; y su excesivo pragmatismo [...]”.

<sup>17</sup> el número de integrantes del Congreso peruano es reducido relación a su tamaño poblacional y electoral, con lo cual se produce un “serio problema de representación” política (Tuesta Soldevilla 2013: 17).

<sup>18</sup> la supresión del Senado en Perú se efectuó con el autogolpe del entonces Presidente, Alberto Fujimori, el 5 de abril de 1992. Posteriormente, con la aprobación de la Constitución de 1993, se constituyó “un nuevo orden institucional bajo su hegemonía política” (Tanaka 2002: 16), donde se estipuló jurídicamente un Congreso unicameral con 120 congresistas.



la Perú Posible (21) y Alianza por el Gran Cambio (12) (véase Tabla N°1). En menor proporción, Alianza Solidaridad Nacional y el Partido Aprista Peruano alcanzaron 9 y 4 escaños, respectivamente.

TABLA N°1  
CONFORMACIÓN DE CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ (2011-2016)

Partido político	Nº de escaños	Porcentaje de representación legislativa
Partido Nacionalista Peruano	47	36,2%
Fuerza 2011*	37	28,5%
Alianza Perú Posible**	21	16,2%
Alianza por el Gran Cambio	12	9,2%
Alianza Solidaridad Nacional	9	6,9%
Partido Aprista Peruano	4	3,1%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Dargent y Muñoz (2012: 261).

\*Fuerza 2011 ahora pasó a denominarse Fuerza Popular a partir de julio de 2012.

\*\* La Alianza Electoral Perú Posible fue integrada por los partidos políticos Acción Popular, Partido Democrático Somos Perú y Perú Posible.

De esta manera, se conformaron seis grupos parlamentarios: Alianza Parlamentaria, compuesta por los partidos Perú Posible, Acción Popular y Somos Perú (20); Alianza por el Gran Cambio, integrada por el Partido Popular Cristiano, Partido Humanista, Alianza por el Progreso y Restauración Nacional (12); Concertación Parlamentaria, compuesta por el Partido Aprista Peruano y dos congresistas que renunciaron a su bancada (6), Solidaridad Nacional, integrada por la Alianza Solidaridad Nacional (8); Fujimorista, del partido Fuerza 2011 (37) y, finalmente, el partido Nacionalista-Gana Perú, integrada por Gana Perú (47) (Dargent y Muñoz 2012: 256, 261).

Ante un escenario tan fragmentado en el Congreso, el PNP se vio obligado a aliarse con la bancada de Alianza Parlamentaria, con lo cual obtuvo 57 escaños en el Congreso. Dicha coalición le permitía un mayor margen de acción frente a la oposición, liderada por el Fujimorismo. Actualmente esta fuerza política que evidencia las mayores condiciones de consolidación partidaria (Levistky 2012), con una posición ideológica de derecha (López 2010). En la presente legislatura, el fujimorismo resulta cercano



ideológicamente al Partido Aprista Peruano, ya que esta organización dio un giro de una posición de izquierda a “una visión ideológicamente conservadora y de derecha”, en el 2006 (Arias 2006: 19)<sup>19</sup>. De esta forma, hay mayores posibilidades de que ambas agrupaciones coincidan en torno a problemas políticos.

Con la excepción del partido de gobierno que fue elegido como una alternativa a la democracia de mercado de los gobiernos de Alejandro Toledo, Perú Posible (2001-2006), y del segundo gobierno de Alan García, Partido Aprista Peruano (2006-2011)<sup>20</sup>, las demás fuerzas políticas se ubican en el espectro de centro derecha o derecha. El partido de gobierno carece, entonces, de una organización partidaria, trayectoria política, así como también de potenciales aliados políticos (Vergara 2012). En este escenario, la alianza constituida entre Gana Perú y la banca de Alianza Parlamentaria resulta bastante precaria.

#### *V. Propuestas de reformas*

Ahora bien, en el contexto político antes mencionado, ¿cuáles fueron las propuestas de reforma?, ¿cómo fue impulsada la reforma electoral? En específico, ¿cómo se ha configurado la coalición reformista? y ¿cuáles son los alcances que ha logrado?

#### *V.1. Propuesta de Código Electoral*

La propuesta del nuevo Código Electoral fue impulsada por el JNE, poco antes de que concluya la gestión de Hugo Sivina<sup>21</sup>, el 28 de noviembre de 2011<sup>22</sup>. Este proyecto fue impulsado porque “[...] se constató que la legislación electoral presenta vacíos, deficiencias y contradicciones, que no podían ser subsanadas solo con una adecuada aplicación, sino que requieren, además importantes y estructurales modificaciones” (JNE 2014: 7). Posteriormente, la ONPE respaldó esta propuesta, luego de que la suya, realizada a mediados del 2012, fuese desestimada debido a su descrédito ante la opinión pública por la supuesta omisión de una ley que permitía la elección del cónyuge del presidente de la República. El cambio de gestión, hacia finales de enero de 2013, permitió que la ONPE mantuviera relaciones más cercanas con el JNE y se sumara a la iniciativa impulsada por esta última institución. Del mismo modo, el

---

<sup>19</sup> Siguiendo a Vergara (2007: 18-20), en la campaña de 2006, Alan García presentó una postura más cercana al centro político, con un discurso de respeto a las libertades e instituciones, y moderado en cuanto al librecambismo y al intervencionismo.

<sup>20</sup> En base a Vergara (2011), en Revista Poder 360°.

<sup>21</sup> Presidente del Jurado Nacional de Elecciones durante el período 2008-2012.

<sup>22</sup> Los organismos electorales presentaron dos proyectos de códigos en conjunto. Por un lado, propusieron la aprobación del Código Electoral con 395 artículos y, por otro lado, el Código procesal electoral. Sin embargo, se ha dado mayor difusión y cobertura mediática al Código Electoral, razón por la cual este trabajo se centrará en el desarrollo de este código, al igual que en las propuestas de unas leyes sobre los derechos de participación y control ciudadano, y los partidos políticos.



RENIEC respaldó la propuesta del JNE, al igual que organismos de la sociedad civil, como la Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional.

Entre los principales aportes del Código Electoral se encuentra “la fiscalización de la democracia interna de los partidos políticos, la inclusión obligatoria de las condenas en las hojas de vida y la posibilidad de excluir a un candidato hasta un día antes de la entrega de credenciales si éste omitió o mintió en la hoja de vida”. Al mismo tiempo, la propuesta obliga a que los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República y de regiones, al igual que los candidatos para alcalde y teniente alcalde sean elegidos, en lugar de designados por las élites partidarias. Además, se establece “la eliminación del domicilio múltiple y el otorgamiento del descanso remunerado para los miembros de mesa” (JNE 2011)<sup>23</sup>. A su vez, este proyecto de ley también incluye el reforzamiento del umbral electoral, “la homologación de las causas devacancia y [la] suspensión para autoridades regionales y locales, la creación de un escaño congresal para los residentes en el extranjero y la supresión de la denominada ‘ley seca’, así como el otorgamiento de mayores facilidades para los electores en condiciones especiales” (JNE 2011).

La propuesta del Código Electoral fue presentada ante el Congreso de la República y, posteriormente, fue derivada a la Comisión de Constitución y Reglamento, en el mes de diciembre de 2012<sup>24</sup>. Ésta estuvo presidida por el partido de gobierno. desde principios de la gestión del presidente Ollanta Humala (julio de 2011) e integrada por otros cinco miembros del partido<sup>25</sup>. En el momento en el que pasó a comisión, ésta se encontraba dirigida por Santiago Gastañaduri Ramírez (Nacionalista Gana Perú), y contaba con otros cinco miembros del partido de gobierno, con lo cual representa un tercio de la comisión (Tabla N° 2)<sup>26</sup>. No obstante, no hubo mayor manifestación a favor de la aprobación del Código Electoral por parte de los miembros del partido de gobierno hasta fines de abril de 2013<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Véase Noticias JNE, “JNE presentó proyecto de Ley de Código Electoral y Código Procesal Electoral”, 29 de noviembre 2011. Disponible online

:  
<http://portal.jne.gob.pe/prensaypublicaciones/archivonoticias/Paginas/JNEPRESENTOPROYECTODELEYDECODIGOEELECTORALYCODIGOPROCESALELECTORAL.aspx>. Consultado el 11 de noviembre de 2014 [21:49 pm].

<sup>24</sup> Véase Congreso de la República. Disponible online: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/VPWSPorProponente/2506954472AF4A740525795D0051AAAF?opendocument>. Consultado el 28 de octubre de 2014 [13:21 pm].

<sup>25</sup> Véase configuración de la Comisión de Constitución y Reglamento. Disponible online: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/11p01cuadcomixtipo2012/88A9302B57978B9205257BB400777B6A/\\$FILE/CUADRO\\_COMISIONES\\_ORDINARIAS\\_2012-2013.\(30.05.13\).pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/11p01cuadcomixtipo2012/88A9302B57978B9205257BB400777B6A/$FILE/CUADRO_COMISIONES_ORDINARIAS_2012-2013.(30.05.13).pdf). Consultado el 7 de noviembre de 2014 [14:53 pm]. <sup>26</sup> Véase configuración de la Comisión de Constitución y Reglamento. Disponible online: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/11p01cuadcomixtipo2012/6FCA633B1CE247E305257BB2008336D5/\\$FILE/CUADRO\\_COMISIONES\\_ORDINARIAS\\_2012-2013.\(13.12.12\).pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/11p01cuadcomixtipo2012/6FCA633B1CE247E305257BB2008336D5/$FILE/CUADRO_COMISIONES_ORDINARIAS_2012-2013.(13.12.12).pdf). Consultado el 7 de noviembre de 2014 [15:32 pm].

<sup>27</sup> Una posible interpretación del escaso interés político que se le ha dado al Código Electoral es la de Tuesta Solvedilla, según la cual “[...] si las fuerzas opositoras lo plantearan sería un debate rico, pero en este caso no es lo uno ni lo otro. Muy pocos son los



TABLA Nº 2  
COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO (2012-2013)

Apellidos	Nombre	Cargo	Partido Político
Gastañadui Ramírez	Santiago	Presidente	Nacionalista Gana Perú
García Belaunde	Vícto	Vicepresident e	Acción Popular - Frente Amplio
Espinoza Rosales	Rennán	Secretario	Perú Posible
Aguinaga Recuenco	Alejandro	Miembro	G. P. Fujimorista
Bedoya de Vivanco	Javier	Miembro	Alianza por el Gran Cambio
Chávez Cossio	Martha	Miembro	G. P. Fujimorista
Cehade Moya	Omar	Miembro	Nacionalista
Cordero Jon Tay	María	Miembro	G. P. Fujimorista
Falconi Picardo	Marco Tulio	Miembro	Perú Posible
Kobashigawa Kobashigawa	Ramón	Miembro	G. P. Fujimorista
Otárola Peñaranda	Fredy	Miembro	Nacionalista Gana Perú
Pérez Tello De Rodríguez	María	Miembro	Alianza
Reátegui Flores	Rolando	Miembro	G. P. Fujimorista
Rivas Teixeira	Martín Amado	Miembro	Nacionalista Gana Perú
Saavedra Vela	Esther	Miembro	Nacionalista Gana Perú
Salgado Rubianes	Luz	Miembro	G. P. Fujimorista
Solórzano Flores	Ana María	Miembro	Nacionalista Gana Perú
Velásquez Quesquén	Javier	Miembro	Concertación Parlamentaria
Zeballos Salinas	Vicente	Miembro	Solidaridad Nacional

Fuente: Extraído de Cuadro de Comisiones Ordinarias. Periodo Anual de Sesiones 2012-2013. Actualizado hasta el 13 de diciembre de 2012.

congresistas que entienden que esto es importante. En el Parlamento actual 105 congresistas son nuevos, y quedaron fuera unos que tenían experiencia” (Loayza 2014). Véase La República, 4 de agosto de 2014. “El llamado del presidente a la reforma política es puro lirismo”. Disponible online: <http://www.larepublica.pe/04-08-2014/el-llamado-del-presidente-a-la-reforma-politica-es-puro-lirismo> Consultado el 23 de febrero de 2015 [11:55 am].



Tras un año y medio de la presentación de propuesta del Código Electoral ante el Congreso, el coordinador del grupo de trabajo de reforma electoral, Fredy Otárola (Partido Nacionalista Peruano), exhortó al Congreso a aprobar la reforma electoral. Al referirse a la reforma, indicó que era necesaria la aprobación del Código Electoral y Penal Electoral, la Nueva Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano y la Nueva Ley Partidos Políticos, con la finalidad de consolidar y fortalecer la democracia<sup>28</sup>.

Posteriormente, a medida que se fue acercando la fecha de las Elecciones Regionales y Municipales 2014 (ERM 2014) y, principalmente, una vez concluido este proceso, en el cual se puso de manifiesto la participación de candidatos con denuncias por corrupción y por vínculos con actividades ilegales, como el narcotráfico; algunos representantes del partido de gobierno empezaron a presentar declaraciones a favor de la aprobación de la reforma política<sup>29</sup>. Incluso, el presidente de la República, Ollanta Humala, exhortó al Congreso a debatir el Código Electoral propuesto por organismos electorales<sup>30</sup>. Hacia finales de octubre de 2014, la Comisión de Constitución y Reforma emitió un dictamen favorable. Aunque, a la fecha (enero 2015), hace falta que se debata y se apruebe por el pleno del Congreso.

A finales de 2014 y, principalmente, a principios de 2015, nuevamente los impulsores de la reforma electoral (los organismos electorales)<sup>31</sup>, así como instituciones aliadas han incitado a la aprobación del Código Electoral. Así, por ejemplo, el Defensor del Pueblo, Eduardo Vega, exhortó al Congreso a debatir y aprobar los proyectos que obligan a los candidatos políticos a declarar su patrimonio, de tal forma que se impida la intromisión de dinero ilícito en las campañas electorales<sup>32</sup>. De la misma manera, Percy

---

<sup>28</sup> véase El Comercio, “Comisión de Constitución exhortó al Congreso aprobar reforma electoral”, 27 de abril de 2013. Disponible online: [http://elcomercio.pe/politica/gobierno/comision-constitucion-aprueba-flexibilizar-ley-partidos-politicos\\_1-noticia-157675](http://elcomercio.pe/politica/gobierno/comision-constitucion-aprueba-flexibilizar-ley-partidos-politicos_1-noticia-157675). Consultado el 5 de noviembre de 2014 [9:41 am].

<sup>29</sup> “La elección [ERM 2014] ha producido efectos políticos e institucionales preocupantes. Ante esto, la reacción ha sido abonarse a realizar reformas para que esta situación no se repita, sobre todo con miras a las elecciones del 2016” (Tuesta Soldevilla 2014a). Véase El Peruano, “Congreso busca sacar adelante reforma electoral”, 9 de octubre de 2014. Disponible online: [http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-congreso-busca-sacar-adelante-reforma-electoral-22805.aspx#.VFdxP\\_mG8II](http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-congreso-busca-sacar-adelante-reforma-electoral-22805.aspx#.VFdxP_mG8II). Consultado el 3 de octubre de 2014 [13:21 pm]; Correo, “presidenta del Congreso pide a legisladores asistir a los plenos”, 10 de octubre de 2014. Disponible online: <http://diariocorreo.pe/politica/presidenta-del-congreso-pide-a-legisladores-528/> Consultado el 20 de octubre de 2014 [12:24 pm]; El Comercio, “Ana Jara pide apoyar reforma política y dejar dobles discursos”, 11 de octubre de 2014. Disponible online: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/ana-jara-pide-apoyar-reforma-politica-y-dejar-dobles-discursos-noticia-1763346>. Consultado el 3 de noviembre de 2014 [21:43 pm].

<sup>30</sup> véase El Peruano, “Urge reforma electoral”, 12 de octubre de 2014. Disponible online: [http://www.elperuano.pe/Edicion/noticia-urges-reforma-electoral-22905.aspx#.VFdxM\\_mG8II](http://www.elperuano.pe/Edicion/noticia-urges-reforma-electoral-22905.aspx#.VFdxM_mG8II). Consultado el 3 de noviembre de 2014 [13:14 pm].

<sup>31</sup> véase El Comercio, “JNE convocará a políticos para impulsar reforma electoral”, 13 de enero de 2015. Disponible online: <http://elcomercio.pe/politica/elecciones/jne-convocara-politicos-impulsar-reforma-electoral-noticia-1784565>. Consultado el 23 de enero de 2015 [20:08 pm].

<sup>32</sup> véase Perú21, “Defensoría del pueblo: Eduardo Vega exige al Congreso reformas electorales”, 26 de diciembre de 2014. Disponible online: <http://peru21.pe/politica/defensoria-pueblo-eduardo-vega-exige-al-congreso-reformas-electorales-220759>. Consultado el 28 de diciembre de 2014 [13:39 pm].



Medina, jefe de la Misión de IDEA Internacional en Perú, y Gerardo Távara, secretario de la Asociación Civil Transparencia, destacaron la necesidad de que se aprueben las reformas electorales durante la primera mitad del año<sup>33</sup>, con miras a las elecciones generales de 2016, cuyas actividades inician en noviembre del presente año.

Hasta el momento, en la primera legislatura, únicamente se ha aprobado la reducción de la Ley Seca de 48 a 22 horas; así como la eliminación de la reelección a cargos de presidentes regionales y alcaldes. Ante lo cual, el JNE ha anunciado la realización de una campaña de sensibilización<sup>34</sup> para lograr la aprobación de los proyectos enviados al Congreso<sup>35</sup>.

## *V.2. Nueva Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano*

En el año 2013, la nueva Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano fue impulsada por el JNE, en conjunto con la ONPE y el RENIEC. Esta ley se presentó ante el Congreso a fines del mes de mayo<sup>36</sup>, tras la revocatoria en Lima Metropolitana, realizada el 17 de marzo de 2013, por medio de la cual se puso en evidencia los peligros y el elevado costo que generan las consultas populares de este tipo. Pese a que la revocatoria constituye el mecanismo de democracia directa (MDD) más popular en Perú —principalmente, en zonas rurales, andinas y pobres— y a sus efectos corrosivos<sup>37</sup>; la Consulta Popular de Revocatoria (CPR) en Lima Metropolitana puso de manifiesto los incentivos institucionales

---

<sup>33</sup> véase La República, “Exigen que reforma electoral se debata y apruebe este año”, 03 de enero de 2015. Disponible online: <http://www.larepublica.pe/03-01-2015/exigen-que-reforma-electoral-se-debata-y-apruebe-este-ano>. Consultado e 23 de enero de 2015 [20:17 pm].

<sup>34</sup> La campaña de sensibilización promovida por el JNE implica acciones diversas de difusión pública de las propuestas de reforma electoral presentadas desde el 2011 (la Nueva Ley de Partidos Políticos, la Nueva Ley de Derechos de Participación Ciudadana y Control Ciudadano el Código Electoral y el Código Procesal Electoral), con la finalidad de persuadir a los legisladores para poner en debate los proyectos de reforma propuestos desde el 2011 Véase Andina, Agencia peruana de Noticias, “JNE iniciará campañas a favor de aprobación de reforma electoral en el Congreso”, 23 de enero de 2015. Disponible online: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-jne-iniciara-campana-a-favor-aprobacion-reforma-electoral-el-congreso-540508.aspx>. Consultado el 19 de febrero de 2015 [9:31 am].

<sup>35</sup> véase Andina Agencia Peruana de Noticias, 23 de enero de 2015. Disponible online: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-jne-iniciara-campana-a-favor-aprobacion-reforma-electoral-el-congreso-540508.aspx>. Consultado el 23 de enero de 2015 [18:55 pm]; La República, “JNE impulsará campaña en favor de la aprobación de la reforma electoral”, 23 de enero de 2015. Disponible online: <http://www.larepublica.pe/23-01-2015/jne-impulsara-campana-en-favor-de-la-aprobacion-de-la-reforma-electoral>. Consultado el 23 de enero de 2015 [18:57 pm].

<sup>36</sup> véase Congreso de la República del Perú. Disponible online: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/PAporNumerolnverso/D4A3296FACE06D2805257B7900629FC7?opendocument>. Consultado el 28 de octubre de 2014 [21:37 pm].

<sup>37</sup> según Tuesta Soldevilla (2014: 28) la revocatoria “se ha convertido en una “herramienta de intimidación y perjuicio contra los gobiernos locales”.



perversos que se contemplaban en la norma vigente. De esta forma, se estableció en la agenda de los organismos electorales la necesidad de corregir las deficiencias de este MDD.

El proyecto de Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano contempla seis aspectos de reforma del mecanismo de revocatoria de autoridades. En primer lugar, se plantea contrarrestar un serio problema que supone la ley vigente: el hecho de que “para solicitar la revocatoria del mandato se requiere presentar firmas de adhesión equivalentes al 25% de la circunscripción, pero hasta un máximo de 400 mil”, siendo Lima la única circunscripción que supera ese límite y “donde dicho límite representa tan solo el 6.7% de los electores” (Tuesta Soldevilla 2014: 12). Se propone, entonces, la eliminación del límite de firmas para solicitar una consulta popular de revocatoria y, por ende, la igualación con el 25% exigido del padrón. Asimismo, se plantea la utilización del padrón empleado para la elección de las autoridades como referente para las firmas de adherentes, que el promotor resida en la circunscripción y “figurar en el padrón electoral aprobado para la elección de las autoridades que se busca someter a consulta” (JNE 2014: 19). Este último aspecto se establece de la misma forma para que los ciudadanos puedan hacer efectivo su derecho de control ciudadano (JNE 2014: 19).

En segundo lugar, la nueva propuesta de Ley sobre Derechos de Participación y Control Ciudadano plantea establecer una fecha única en la que se realicen las CPR: “el último domingo de noviembre del tercer año”, de manera tal que las autoridades que reemplacen a aquellas que fueron revocadas asuman el gobierno el primer día del último año de gestión; con lo cual se disminuirían los costos derivados de las consultas, gracias a la labor administrativa y jurisdiccional que supone su realización por parte de los organismos electorales (JNE 2014: 20).

En tercer lugar, dicha propuesta incorpora el requisito de presentar los fundamentos y documentos que sustente la solicitud para someter a una autoridad a una CPR, así como el establecimiento de un plazo máximo para que los promotores completen el número de adherentes requerido, el último día hábil del mes de abril del tercer año de mandato (JNE 2014: 21). Del mismo modo, se propone que para revocar a una autoridad “se requiere la mitad más uno de los electores [hábiles en el padrón electoral en la circunscripción]”, y esta no será admitida si los votos nulos o blancos, de manera conjunta o separada, superan los dos tercios de los votos emitidos (JNE 2014: 23). Asimismo, se especifica que los votos necesarios para revocar a una autoridad no pueden ser inferiores a la cantidad de votos con los cuales fue elegida.

En cuarto lugar, el proyecto de Ley sobre Derechos de Participación y Control Ciudadano busca eliminar uno de los principales incentivos perversos para la realización de revocatorias: las Nuevas Elecciones Municipales (NEM), que se efectúan cuando se revoca a más de un tercio del concejo municipal o del consejo regional. En ese sentido, se propone la sucesión para reemplazar a las autoridades revocadas. De



esta forma, en caso de revocarse al alcalde asumiría el teniente alcalde o, de ser revocado el presidente del gobierno regional, el vicepresidente ocuparía el cargo; mientras que de ser el caso de los regidores y consejeros, asumirían los suplentes de las listas de candidatos (JNE 2014: 24-25).

En quinto lugar, este proyecto de ley establece que los/as regidores/as no deben ser revocado/as de manera individual, sino como parte del Concejo Municipal o Consejo Regional, dado que cumplen con responsabilidades normativas y fiscalizadoras. En sexto lugar, se establece que aquellas autoridades que asumen el cargo tras la vacancia de la autoridad elegida popularmente, durante el segundo, tercer o cuarto año de mandato, no podrán ser sometidas a una consulta de revocatoria (JNE 2014: 26).

A partir del proceso de revocatoria en Lima Metropolitana también se puso en evidencia la necesidad de fiscalización para asegurar transparencia de los fondos utilizados en la campaña a favor o en contra de la revocatoria. Por lo tanto, este proyecto incluye la tarea de fiscalización y control de los recursos de financiamiento del proceso de consulta de revocatoria, en tanto la legislación actual solo reconoce la competencia de ONPE para verificar y controlar la actividad económica-financiera de las organizaciones inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), sin incluir la competencia de verificación y control de fondos empleados para las revocatorias (JNE 2014: 27).

El proyecto de Ley sobre Derechos de Participación y Control Ciudadano incluye modificaciones en los mecanismos de iniciativa legislativa, iniciativa de ordenanzas regionales y municipales, remoción de autoridades y demandas de rendición de cuentas. En el caso de la iniciativa legislativa se establece un plazo de tramitación preferente de 90 días desde que se recibe y se estipula que debe ser promulgada por el presidente, sin posibilidad de observarla. Asimismo, se contempla la posibilidad de nombrar a un representante para sustentarla y tener presencia en el Pleno del Congreso de la República y la independencia del trámite de la iniciativa. Para el caso de la iniciativa de ordenanzas regionales y municipales, se incluyen mecanismos de regulación, procede con el 1% de firmas de la circunscripción y es “posible por procedencia si se desnaturaliza la iniciativa” (JNE 2014: 28). Asimismo, para la remoción de autoridades se establece un plazo de tres días para reemplazar a la autoridad y se estipula que el removido sea impedido de ejercer por cinco años en ese cargo y en otros similares. Por último, con respecto a la demanda de rendición de cuentas, se propone la obligatoriedad de dar respuestas en un plazo no mayor a sesenta días y se precisa la obligación de publicar las respuestas en los diarios, independientemente de la difusión del Jurado (JNE 2014: 28).

Desde julio de 2013, el proyecto de ley para aprobar una Nueva Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano se encuentra en la Comisión de Constitución y Reglamento. No obstante, el partido de gobierno no mostró mayor disposición de aprobar la reforma hasta noviembre de 2013, cuando el entonces presidente de la comisión, Omar Chehade, solicitó la priorización de este proyecto de ley.



Nuevamente, en diciembre del mismo año, la congresista Gladys Oseda Soto (Gana Perú) reiteró la priorización de la Nueva Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano, al igual que el congresista Cristóbal Llatas (Partido Nacionalista) y el congresista Luna Gálvez (Solidaridad Nacional). Asimismo, hacia mediados de diciembre, se solicitó la inclusión de este proyecto en la Agenda del Pleno del Congreso de la República. Empero, a la fecha, este proyecto de ley no se ha debatido en el pleno<sup>38</sup>.

### *V.3. Nueva Ley de Partidos Políticos*

La propuesta para aprobar una nueva Ley de Partidos Políticos fue presentada por el JNE, en conjunto con el RENIEC y la ONPE, en diciembre de 2013; con la intención de que fuese aprobada antes de las Elecciones Regionales y Municipales de 2014. Esta reforma se propuso debido a que la Ley N.º 28094, aprobada en el año 2003, presenta una serie de incongruencias, en parte por modificaciones parciales que intentaron ajustar la ley en el 2005 y 2009, mediante las cuales se reformaron 20 de sus 42 artículos. Este proyecto busca fortalecer el sistema de partidos, incentivar la institucionalización de los partidos políticos, mejorar las relaciones internas, al igual que la rendición de cuentas (JNE 2014: 53). Para cumplir dicho objetivo, el proyecto de ley se centró en tres ejes: su constitución, la democracia interna y el financiamiento (JNE 2014: 57).

El proyecto sobre la ley de Partidos Políticos se presentó tras la aprobación de elevar el umbral electoral para las alianzas electorales. Éste estipula el 2,5% por cada miembro de la alianza a principios de 2013, con la finalidad de reducir el número de partidos políticos y propiciar la consolidación de los que mantengan representación en el Congreso<sup>39</sup>. Esta propuesta fue presentada tras haberse aprobado la financiación pública de los partidos a partir del año 2014 y después de que la Comisión de Constitución del Congreso de la República aprobara medidas de flexibilización de la ley de partidos, tales como la disolución de partidos al no participar en dos elecciones generales consecutivas, en lugar de una, tal como se estipulaba previamente; al igual que la aprobación de la ley para que las listas de candidatos tengan un máximo de 25% de invitados, en lugar del 20% establecido previamente, y la obligatoriedad de presentar padrón electoral de afiliados solo una vez antes de las elecciones generales, en lugar de cada año<sup>40</sup>. Por el contrario, el proyecto de la nueva Ley de Partidos Políticos se configuró como una

---

<sup>38</sup> véase seguimiento al Proyecto de Ley 02274/2012-JNE. Disponible online: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/PaporNumeroInverso/D4A3296FACE06D2805257B7900629FC7?opendocument>. Consultado el 28 de noviembre de 2014 [21:58 pm].

<sup>39</sup> véase Perú21, "Elevan valla electoral", 9 de abril de 2013. Disponible online: <http://peru21.pe/politica/elevan-valla-electoral-alianzas-politicas-2125740>. Consultado el 18 de noviembre de 2014 [23:27 pm].

<sup>40</sup> véase El Comercio, "La comisión de Constitución aprueba flexibilizar la Ley de Partidos Políticos", 15 de mayo de 2013. Disponible online: [http://elcomercio.pe/politica/gobierno/comision-constitucion-aprueba-flexibilizar-ley-partidos-politicos\\_1-noticia-1576751](http://elcomercio.pe/politica/gobierno/comision-constitucion-aprueba-flexibilizar-ley-partidos-politicos_1-noticia-1576751). Consultado el 5 de noviembre de 2014 [9:39 am].



propuesta más completa, que incluyó medidas para fortalecer la democracia interna y establecer mayores exigencias para su inscripción y vigencia de los partidos políticos, así como asegurar el otorgamiento del financiamiento público directo para dichas agrupaciones, entre otras medidas<sup>41</sup>.

En específico, el proyecto de ley de partidos políticos contempla la existencia de elecciones internas que sean conducidas por los organismos electorales y que se realicen de manera simultánea para todos los partidos, durante el primer domingo de diciembre, el año anterior a las elecciones generales; o para el caso de elecciones subnacionales, el primer domingo de junio del año anterior a las elecciones. Del mismo modo, se incluye el requisito de las huellas digitales de los inscritos a los partidos políticos (la denominada adhesión biométrica), en lugar de las firmas de los ciudadanos, debido a una serie de denuncias por falsificación de firmas. Asimismo, este proyecto de ley refuerza la cuota de género, e incorpora la alternancia; a fin de evitar que se incorpore el 30% de mujeres únicamente en el último tercio de las listas de los partidos políticos, sin posibilidad de ser elegidas, y habilita la entrega efectiva del financiamiento público directo a los partidos políticos<sup>42</sup>.

La propuesta de Ley de Partidos Políticos fue derivada a la Comisión de Constitución y Reglamento el 11 de diciembre de 2013, cuando dicha comisión se encontraba presidida por Omar Chehade (Nacionalista Gana Perú)<sup>43</sup>. Pese a la relevancia de esta propuesta de ley, una de las principales alusiones a su importancia recién fue presentada en el Mensaje de 28 de julio de 2014, cuando el Presidente Ollanta Humala señaló que se requería “profundizar reformas, fortalecer la institucionalidad y volver en la agenda las reformas”. En esta línea, solicitó públicamente al Congreso de la República debatir el tema de la democracia interna de los partidos políticos, la alternancia de género<sup>44</sup>, el transfuguismo, la posibilidad de renunciar o no de los parlamentarios, entre otras medidas<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Véase El Comercio, “Partidos políticos ya no podrán falsificar firmas para lograr su inscripción”, sábado 7 de diciembre del 2013. Disponible online: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/partidos-politicos-ya-no-podran-falsificar-firmas-lograr-su-inscripcion-noticia-1669840>. Consultado el 10 de noviembre de 2014 [20:57 pm].

<sup>42</sup> Véase El Comercio, “Partidos políticos ya no podrán falsificar firmas para lograr su inscripción”, sábado 7 de diciembre del 2013. Disponible online: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/partidos-politicos-ya-no-podran-falsificar-firmas-lograr-su-inscripcion-noticia-1669840>. Consultado el 10 de noviembre de 2014 [20:57 pm].

<sup>43</sup> Véase configuración de la Comisión de Constitución y Reglamento, Congreso de la República del Perú. Disponible online: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/11p01cuadcomixtipo2012/851F11E08F5B715F05257C3C00575719/\\$FILE/CUADRO\\_DE\\_COMISIONES\\_ORDINARIAS\\_09.12.2013.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/11p01cuadcomixtipo2012/851F11E08F5B715F05257C3C00575719/$FILE/CUADRO_DE_COMISIONES_ORDINARIAS_09.12.2013.pdf). Consultado el 7 de noviembre de 2014 [23:24 pm].

<sup>44</sup> La alternancia de género implica que se intercalen las posiciones en la lista de candidatos entre mujeres y hombres, de tal forma que no se ubiquen a las mujeres únicamente en las últimas posiciones de las listas.

<sup>45</sup> Véase discurso completo de 28 de julio del Presidente Ollanta Humala. Disponible online: [http://www.rpp.com.pe/2014-07-28-lea-todo-el-mensaje-a-la-nacion-del-presidente-ollanta-humala-noticia\\_711728.html](http://www.rpp.com.pe/2014-07-28-lea-todo-el-mensaje-a-la-nacion-del-presidente-ollanta-humala-noticia_711728.html). Consultado el 16 de noviembre de 2014 [15:47 pm].



Al igual que en el caso de la propuesta del Nuevo Código Electoral, a medida que se fue acercado la fecha de las Elecciones Regionales y Municipales 2014 (ERM 2014), aumentaron las declaraciones por parte de representantes del partido de gobierno a favor de la aprobación de las reformas electorales que permitieran un mayor control y que exigieran mayor transparencia por parte de los partidos políticos. Así, por ejemplo, la Vicepresidenta de la República, Marisol Espinoza, declaró que aún se estaba a tiempo para realizar reformas requeridas para “garantizar la transparencia, el control del dinero, los ingresos de personas con credenciales adecuadas y pertinentes para hacer política en el país”. Estas declaraciones se dieron en un contexto en el cual se puso de manifiesto la presencia de candidatos con sentencias vigentes, vinculados al narcotráfico, el contrabando y a la trata de personas<sup>46</sup>.

Tras las ERM 2014, se evidenció más el auge de los movimientos regionales, en detrimento de los partidos políticos; se suscitó discusión en torno a las legislaciones que regulan las elecciones y los partidos políticos. En esta línea, se inició la discusión sobre el financiamiento público directo para las organizaciones políticas en el pleno del Congreso, así como la eliminación del requisito legal establecido que exige la previa disponibilidad de fondos del Tesoro Público para otorgar esta subvención<sup>47</sup>. Siguiendo un modelo de financiación similar al chileno, puesto que se trataría de una subvención parcial

—para el mantenimiento y la capacitación—, mas no para financiar las campañas electorales<sup>48</sup>. Otro tema que se incluyó en la discusión fue la eliminación de los movimientos regionales. Esta medida fue incluida por la Comisión de Constitución y Reglamento en la propuesta para modificar la Ley de Partidos Políticos<sup>49</sup>.

La presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Cristóbal Llatas (Gana Perú), como del Congreso de la República Ana María Solórzano (Gana Perú) afirmaron contar con un compromiso para aprobar reformas electorales. En este contexto, el presidente invocó nuevamente a los

---

<sup>46</sup> Véase RPPNoticias, “Marisol Espinoza: Estamos a tiempo de hacer reformas electorales”, 24 de agosto de 2014. Disponible online: [http://www.rpp.com.pe/2014-08-24-marisol-espinoza-estamos-a-tiempo-de-hacer-reformas-electorales-noticia\\_719268.html#](http://www.rpp.com.pe/2014-08-24-marisol-espinoza-estamos-a-tiempo-de-hacer-reformas-electorales-noticia_719268.html#). Consultado el 3 de noviembre de 2014 [21:29 pm].

<sup>47</sup> Véase El Comercio, “Plantean que el Estado dé S/. 61 millones a partidos políticos”, 9 de octubre de 2014. Disponible online: [http://elcomercio.pe/politica/congreso/plantean-que-estado-s61-millones-partidos-politicos-noticia-1762716?ref=nota\\_politica&ft=contenido](http://elcomercio.pe/politica/congreso/plantean-que-estado-s61-millones-partidos-politicos-noticia-1762716?ref=nota_politica&ft=contenido). Consultado el 31 de octubre de 2014 [18:01 pm].

<sup>48</sup> Véase El Comercio, “La Comisión de Constitución ya habría aprobado reforma a la Ley de Partidos Políticos y estaría a la espera de su discusión”, 9 de octubre de 2014. Disponible online: <http://elcomercio.pe/politica/congreso/omar-chehade-propone-desaparicion-movimientos-regionales-noticia-1762789>. Consultado el 29 de octubre de 2014 [13:38 pm].

<sup>49</sup> Véase El Comercio, “Omar Chehade y Luis Ibérico tienen posturas distintas sobre el auge de los movimientos regionales en las últimas elecciones”, 10 de octubre de 2014. Disponible online: <http://elcomercio.pe/politica/polemica/excluirse-movimientos-regionales-elecciones-noticia-1762917>. Consultado el 29 de octubre de 2014 [13:36 pm].



parlamentarios para aprobar las reformas políticas que se encontraban pendientes<sup>50</sup>. Por su parte, la Presidenta del Congreso instó a los parlamentarios a asistir a las sesiones plenarias, ya que entre los temas pendientes de discusión figuraban la Nueva Ley de Partidos Políticos y la no reelección inmediata de autoridades subnacionales, en tanto se requiere una mayoría calificada, de dos tercios del número de congresistas que conforman el Congreso, para poder aprobar dichas reformas<sup>51</sup>.

Sin embargo, no se contó con la presencia de suficientes parlamentarios para llevar a cabo la votación correspondiente. Ante esta situación, la Primera Ministra, Ana Jara (Gana Perú), hizo un pedido a los partidos políticos para que apoyaran las reformas políticas para hacer efectiva la prohibición de la reelección inmediata de presidentes regionales y alcaldes, eliminar el voto preferencial, instituir la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, inhabilitar de por vida para la función pública a las personas vinculadas a actos de corrupción, narcotráfico y terrorismo, e impedirles postular a cargos de elección popular<sup>52</sup>. Así, hasta el momento, la Nueva Ley de Partidos Políticos no se ha discutido en el pleno del Congreso, pese a que sí se aprobó la no reelección inmediata de autoridades subnacionales, hacia finales de octubre de 2014<sup>53</sup>.

Las tres propuestas de reforma promovidas por los organismos electorales, con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, fueron propiciadas por dos principales motivos. En primer lugar, por una pugna política entre el JNE y la ONPE por definir cuál organismo contaba con mayores atribuciones, así como también por un interés por parte de las autoridades de dichas instituciones por dejar un legado visible de sus respectivas gestiones. En segundo lugar, las reformas desarrolladas previamente fueron propuestas al identificarse una serie de vacíos y/o incentivos perversos en las legislaciones vigentes sobre elecciones, derechos de participación y control ciudadano, y partidos políticos.

---

<sup>50</sup> Véase El Peruano, “Congreso busca sacar adelante reforma electoral”, 9 de octubre de 2014 [[http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-congreso-busca-sacar-adelante-reforma-electoral-22805.aspx#.VFdxP\\_mG8II](http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-congreso-busca-sacar-adelante-reforma-electoral-22805.aspx#.VFdxP_mG8II)]. Consultado el 3 de noviembre de 2014 [13:21 pm].

<sup>51</sup> Véase Correo, “Presidente del Congreso pide a legisladores asistir a los plenos”, 10 de octubre de 2014. Disponible online: <http://diariocorreo.pe/politica/presidenta-del-congreso-pide-a-legisladores-528/>. Consultado el 20 de noviembre de 2014 [12:24 pm].

<sup>52</sup> Véase El Comercio “Ana Jara pide apoyar reforma política y dejar dobles discursos”, 11 de octubre de 2014. Disponible online: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/ana-jara-pide-apoyar-reforma-politica-y-dejar-dobles-discursos-noticia-1763346>. Consultado el 3 de noviembre de 2014 [21:43 pm].

<sup>53</sup> Véase El Comercio, “El presidente del JNE recordó que todavía hay reformas electorales pendientes en la agenda del pleno del Congreso”, 24 de octubre de 2014. Disponible online: <http://elcomercio.pe/politica/actualidad/francisco-tavara-saludo-aprobacion-no-reeleccion-noticia-1766366>. Consultado el 31 de octubre de 2014 [18:48 pm].



## *VI. Coalición reformista: los actores que negocian la reforma*

La coalición reformista estuvo compuesta por las autoridades de los tres organismos electorales, quienes establecieron estrechas relaciones cuando se inició la gestión de Mariano Cucho como jefe de la ONPE, en febrero de 2013, pese a que la iniciativa partió del JNE hacia el 2011. Asimismo, esta coalición fue respaldada por la Asociación Civil Transparencia, al igual que por dos importantes organizaciones intergubernamentales: IDEA Internacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Posteriormente, hacia finales de 2014, la Defensoría del Pueblo también se mostró a favor de la aprobación de las reformas electorales.

Si bien al principio el partido de gobierno (PNP) no formó parte de la coalición reformista (véase Tabla N° 3, y 4), en el marco de las ERM 2014, algunos representantes de Gana Perú se mostraron a favor de las reformas propuestas. Ello se explica, en parte, porque la campaña de estas elecciones se vio signada por denuncias a presidentes regionales por presuntos actos de corrupción (Cajamarca, Loreto, Tumbes, entre otros), entre otras actividades ilícitas, tales como la persecución de opositores y el control de los medios de comunicación (Áncash). Así, por ejemplo, Alan García, líder del Partido Aprista Peruano, y Keiko Fujimori, lideresa de Fuerza Popular, responsabilizaron al gobierno por la reelección del presidente de la región Cajamarca, Gregorio Santos<sup>54</sup>. Este último obtuvo un respaldo de la mitad de la población de su región, pese a encontrarse en detenido y procesado por actos de corrupción y, por ende, imposibilitado de asumir la presidencia regional<sup>55</sup>. Asimismo, tras la contienda electoral subnacional, el electorado también manifestó su insatisfacción y se mostró a favor de realizar cambios en la normativa electoral vigente<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Véase El Comercio, “Humala: “No actúo con cálculo político frente a la corrupción”, 10 de octubre de 2014. Disponible online: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/humala-no-actuo-calculo-politico-frente-corrupcion-noticia-1763042>. Consultado el 27 de noviembre de 2014 [21:27 pm].

<sup>55</sup> Véase El Comercio, “El triunfo de Castañeda, Acuña y Santos”, 6 de octubre de 2014. Disponible online: <http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/triunfo-castaneda-acuna-y-santos-alfredo-torres-noticia-1762034>. Consultado el 18 de noviembre de 2014 [16:36 pm].

<sup>56</sup> Con más del 70% de acuerdo, la ciudadanía demostró el apoyo a una serie de reformas electorales tras las ERM 2014: que las elecciones internas en las agrupaciones políticas sean supervisadas obligatoriamente por la ONPE; que el JNE pueda fiscalizar los ingresos económicos de los partidos políticos y los movimientos independientes y sancionarlos si detecta irregularidades; que los miembros de mesa reciban un pago por su trabajo; que se amplíen los plazos de inscripción para que los electores y la prensa puedan conocer mejor a los candidatos; que se eleven los requisitos para la inscripción de partidos políticos y movimientos para que haya menos listas que postulen a una elección; que se prohíba que personas que han cumplido pena de prisión por delitos puedan ser candidatos una vez que ya cumplieron su condena, y que se prohíba que los congresistas que abandonen su agrupación política puedan pasarse a otra agrupación o conformar una nueva bancada (Ipsos Perú 2014).



TABLA Nº 3  
CRONOLOGÍA DE REFORMA ELECTORAL EN PERÚ, 2009 - 2012

2009	2010	2011	2012
<p>Reforma: creación de circunscripción de Lima Provincias y aumento de número de congresistas a 130.</p> <p>García amenaza con cerrar congreso si no aprueban voto voluntario y renovación parcial del Congreso</p>	<p>Debate sobre la restitución de la bicameralidad, propuesta que hace un año no alcanzó los 81 votos requeridos constitucionalmente.</p> <p>Unidad Nacional, Apra y de grupos afines, como Alianza Nacional y Unión Por el Perú estuvieron a favor.</p> <p>Legisladores como Yohny Lescano, de Alianza Parlamentaria; Walter Menchola e Isaac Mekler, de Solidaridad Nacional; Isaac Serna, de Unión Por el Perú, y Lourdes Alcorta, de Unidad Nacional. Grupo fujimorista y Partido Nacionalista se manifestaron en desacuerdo.</p>	<p>Fines de noviembre 2011: JNE presenta propuesta de nuevo Código Electoral al Congreso, que será derivada a la Comisión de Constitución y Reglamento (antes de terminar periodo de Hugo Sivina).</p>	<p>En junio de 2012: ONPE propuso un nuevo Código Electoral (antes de terminar gestión de Chu, durante periodo de elección de nuevo jefe de ONPE).</p> <p>Casi medio año después de presentar propuesta (agosto - octubre 2012) JNE exhorta a legisladores a aprobar reforma electoral (Código electoral).</p> <p>Se retoma discusión sobre reinstauración de bicameralidad en el Congreso.</p> <p>Diciembre: Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso (Gastañadui) indicó que el debate de reforma electoral marcó la agenda de dicho grupo de trabajo durante la primera legislatura ordinaria. Se empiezan a estudiar propuestas de reforma de Ley de Partidos Políticos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión hemerográfica.



## CRONOLOGÍA DE REFORMA ELECTORAL EN PERÚ, 2013-2015

2013	2014	2015
<p>Enero: Se retira propuesta de Código Electoral, porque no se reguló la no elección de cónyuges, con lo cual se deslegitimó, al considerarse en la opinión pública que se buscaba beneficiar directamente a Nadine Heredia.</p> <p>Febrero: JNE indica que se presentará una propuesta conjunta del JNE, RENIEC y ONPE de un Código Electoral más preciso.</p> <p>A favor de reforma electoral: Segundo vicepresidente del Congreso, Juan Carlos Eguren (Alianza por el Gran Cambio) – eliminación del voto preferencial, establecer el voto facultativo y la elección en base a un distrito uninominal.</p> <p>17 de marzo: Consulta Popular de Revocatoria en Lima Metropolitana</p> <p>Abril: Transparencia pide al Congreso aprobar reforma electoral, y coordinador del grupo de trabajo multipartidario de reforma electoral, Fredy Otárola (Partido Nacionalista), exhortó al Congreso a aprobar la reforma electoral en la presente legislatura.</p> <p>JNE propone Nueva Ley de Partidos Políticos (11/2013)</p>	<p>Marzo: Proyecto de ley que prohíbe la reelección de presidentes regionales (presentado por Perú Posible) pasa a Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.</p> <p>28 de julio: Mensaje presidencial donde el Presidente señala que se deben aprobar reformas políticas, para que exista un mayor control y transparencia por parte de los partidos políticos.</p> <p>5 de octubre: Elecciones Regionales y Municipales 2014 (elecciones de autoridades subnacionales a nivel nacional).</p> <p>Octubre: Primera quincena del mes: Declaraciones de miembros del partido de gobierno y del propio presidente a favor de la aprobación de la reforma electoral. 8: Presidente Ollanta Humala exhorta al Congreso a debatir reforma electoral (Código Electoral propuesto por organismos electorales). 10: Se había agendado discutir la Nueva Ley de Partidos Políticos en el Pleno, pero no se contó con quórum suficiente en el Congreso. 23: Se aprueba la no reelección de autoridades subnacionales. Diciembre: Pedidos reiterativos de priorización del proyecto de Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano, por parte de miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.</p>	<p>Enero: Solicitud de aprobación de proyectos de reforma presentados ante el Congreso, por parte de organismos electorales, Defensor del Pueblo y organismos intergubernamentales, como IDEA Internacional y la Asociación Civil Transparencia.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión hemerográfica.



Ante los ataques de la oposición y la demanda ciudadana por cambios políticos, el partido de gobierno empezó a tomar una actitud más activa para promover la aprobación de las reformas políticas en el Congreso. No obstante, su capacidad de chantaje (de negociación y capacidad de convencimiento) es sumamente reducida, porque progresivamente ha ido perdiendo parlamentarios en su bancada y disminuyendo su aprobación ante la ciudadanía. En 2011, el oficialismo obtuvo 47 escaños y conformó una alianza con Perú Posible, que alcanzó 21 escaños, con lo cual buscó asegurar una mayoría en el parlamento; mientras que Fuerza 2011 (ahora Fuerza Popular) alcanzó 37 escaños, Alianza por el Gran Cambio 12, Solidaridad Nacional 9 y el Partido Aprista Peruano 4 (ONPE 211: 121).

Para noviembre de 2013, cuando el partido de gobierno empezó a apoyar la reforma electoral, la bancada de Gana Perú estaba compuesta tan solo por 36 parlamentarios<sup>57</sup>, de tal forma que con su alianza con Perú Posible únicamente contaba con 48 congresistas; con lo cual apenas superaba un tercio del Congreso de la República. De esta forma, no se logra alcanzar la mayoría simple necesaria para aprobar las reformas propuestas en el pleno del Congreso de la República.

La aprobación de la gestión del Presidente Humala ha oscilado entre el 27% y el 30%, entre octubre y diciembre de 2014 (véase Gráfico N° 1). De esta forma, más del 60% de la población manifiesta su desaprobación de la gestión. Más aún, este no constituye un fenómeno reciente, sino que la desaprobación de la gestión por parte de la ciudadanía superó la aprobación de de la misma desde mayo de 2013<sup>58</sup>.

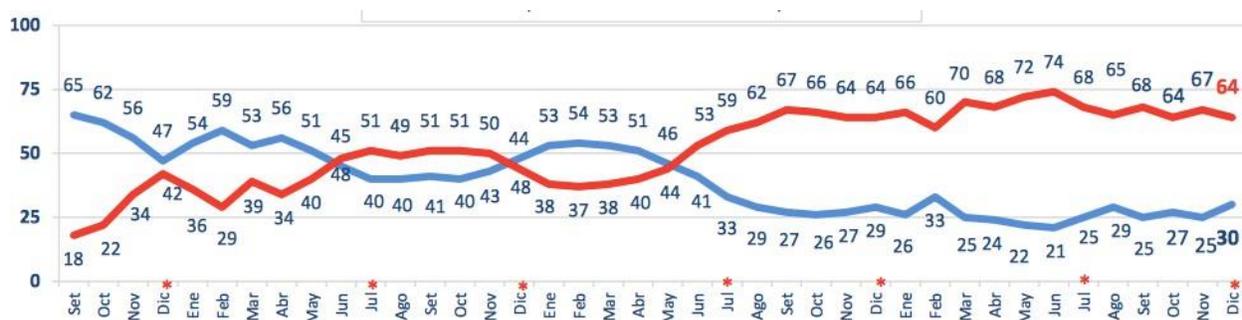
---

<sup>57</sup> Véase Bancada Nacionalista. Disponible online: <http://www.bancadanacionalista.pe/congresistas/>. Consultado el 20 de noviembre de 2014 [21:48 pm].

<sup>58</sup> Los elevados niveles de desaprobación ciudadana respecto a la gestión presidencial se observaron en las gestiones de los últimos dos presidentes, Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011). Lo cual podría explicarse por los altos niveles de crecimiento económico a partir durante el período 2002-2007, con lo cual se duplicó el presupuesto de apertura entre el año 2000 y el 2010. Así, “la existencia de más recursos ha hecho evidente la precariedad institucional del Estado, que se expresa en las dificultades para gastar con rapidez y eficiencia los fondos existentes. La existencia de recursos que no se gastan genera críticas que impulsan a las autoridades a gastar de manera rápida e ineficiente, lo que a su vez genera la percepción de malos manejos, corrupción, ahondando los problemas de legitimidad de las autoridades en un círculo vicioso” (Tanaka y Vera 2010: 202).



GRÁFICO Nº 1  
APROBACIÓN DE LA GESTIÓN PRESIDENCIAL DE OLLANTA HUMALA, 2011-2014



Fuente: Extraído de Ipsos (2014). Opinión data. Resumen de encuestas a la opinión pública, pp. 2.

Debido a la escasa importancia que se le ha dado a las reformas propuestas por los organismos electorales y a la debilidad del partido de gobierno (PNP) en el Congreso, una vez que este se auto-configuró como un abanderado de las reformas electorales, hasta el momento ninguna de las propuestas de reforma han logrado debatirse en el pleno. Tan sólo se han aprobado un par de aspectos contenidos en las propuestas de los organismos electorales, como es el caso de la no reelección inmediata de autoridades subnacionales y, a su vez, la reducción de la duración de la ley seca (de 48 a 22 horas, antes de los comicios).

La postura del partido de gobierno se explicaría por su creciente debilidad política, lo cual propicia un cambio en su cálculo costo beneficio. En un principio, las reformas electorales no le convenían porque iban a modificar las reglas de juego que le habían permitido acceder al poder, sin contar con un partido político institucionalizado ni enraizado socialmente, carente de experiencia política y de cuadros. Sin embargo, cuando el partido de gobierno perdió la mayoría en el Congreso, producto de la escasa disciplina partidaria y su incapacidad de sanción del transfuguismo, la evaluación sobre la reforma electoral cambió, probablemente al considerar a la reforma electoral como una forma de ganar legitimidad ante la opinión pública, que se mostraba a favor de estas modificaciones.

En este escenario, al PNP le resultaría más conveniente presentarse como el partido que apuesta por reformas para mejorar la deficiente democracia peruana. Así pues, la reforma fue impulsada por un sector técnico proveniente de los organismos electorales, apoyado por un reducido grupo de la sociedad civil y, posteriormente, por el partido de gobierno, muy debilitado políticamente y con niveles de aprobación muy bajos que buscó relegitimarse ante la ciudadanía al defender propuestas que renovarían el juego político. De esta forma, se configuró una coalición declinante, debido a que este



actor colectivo vio disminuida su popularidad, con lo cual podría perder las próximas elecciones (Buquet 2007: 40).

La oposición daría claras muestras de resistencia ante las reformas electorales propuestas<sup>59</sup>, ya que estas modificaciones legales implican regular vacíos y limitaciones que les resultan beneficiosos. No obstante, se encuentran escasas declaraciones por parte de parlamentarios oficialistas o a fines respecto a la reforma electoral en su conjunto. Más bien, como se presenta en el Tabla N° 5, se identifican posturas diversas respecto a temas específicos como la bicameralidad, los movimientos regionales, la definición de distritos uninominales.

TABLA N° 5  
POSTURAS IDENTIFICADAS FRENTE A LA REFORMA ELECTORAL

Temas	Alianza por el Gran Cambio	Partido Nacionalista (partido de gobierno)	Perú Posible	Fujimorismo	Dignidad y Democracia *
Bicameralidad	Lourde Flores Nano y Ántero Flores-Aráoz (PPC) se muestran a favor de la incorporación del bicameralismo.			Es rechazada por la bancada fujimorista.	
Eliminación de movimientos regionales	Luis Ibérico: en contra de eliminación de movimientos regionales, porque sería muy confrontacional. A favor de levantarle la valla a los movimientos regionales.	Chehade: a favor de eliminación de movimientos regionales			
Reforma electoral (Código)	Virgilio Acuña ha manifestado su total respaldo a la reforma	Llata y Chehade (Gana Perú): a favor de reforma, para	Modesto Julca (Perú Posible), Primer		A favor de propuesta legislativa para que

<sup>59</sup> "Cristóbal Llata (Gana Perú), actual presidente del grupo, confirmó hace días que para la Mesa Directiva del Congreso es prioritario discutir y votar este paquete de enmiendas. Sin embargo, en las últimas sesiones plenarios no había el quórum para empezar el debate general" (Saldaña 2014). Véase El Comercio, "Gana Perú pide a Solórzano poner a debate reforma electoral", 3 de noviembre de 2014. Disponible on line: <http://elcomercio.pe/politica/congreso/gana-peru-pide-solozarno-poner-debate-reforma-electoral-noticia-1768502>. Consultado el 5 de noviembre de 2014 [23:32 pm].



Electoral, Nueva Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano, y Nueva Ley de Partidos Políticos)	electoral e aseguró apoyo de su bancada.	evitar que se reciba financiamiento de dudosa procedencia	vicepresidente del Parlamento manifestó voluntad política para discutir reformas políticas (financiamiento de partidos políticos, la no reelección de presidentes de gobiernos regionales, ley de imprescribibilidad para delitos de corrupción y sanción a los tráfugas)	el Estado financie a las agrupaciones políticas y para que estas rindan cuentas.
---	--	---	---	--

\* Bancada compuesta por seis congresistas disidentes de Gana Perú. Este grupo parlamentario está conformado por los legisladores Juan Pari, Esther Saavedra, Natalie Condori, Claudia Coari, Justiniano Apaza y Amado Romero. Fuente: Elaboración propia, en base de revisión periodística.

Si bien durante el gobierno del Presidente Humala el Congreso se ha compuesto por seis bancadas distintas, lo cual indudablemente dificulta la toma de decisión, los partidos de oposición han mostrado menores diferencias respecto a acuerdos entre sí, que en relación al partido de gobierno. Pese a que la oposición se mantiene fragmentada, al haber perdido miembros de su bancada y al contar con una cantidad de aliados tan reducida, el partido de gobierno carece de capacidad de negociación y de convencimiento que permita incluir en la agenda de gobierno la aprobación de decisiones políticas de gran envergadura, como es el caso de la reforma electoral. Esta incapacidad de presión de la coalición declinante de reforma, sumado a modificaciones electorales que van en contra de los intereses de los políticos, ha generado un entrampamiento del proceso de reforma en Perú. Las tres reformas en cuestión se mantienen en la Comisión Constitución y Reglamento, sin lograr su inclusión en la agenda del pleno del Congreso, para su discusión.

### VII. Reflexiones finales

El análisis de la reforma electoral en Perú pone en evidencia que, en un principio, no había mayor interés por parte del partido de gobierno (PNP), ni por parte de otras fuerzas políticas por aprobar las reformas electorales promovidas por los organismos electorales. Si bien las propuestas de reforma surgieron a partir de una pugna entre el JNE y la ONPE por mayores atribuciones y por dejar cambios sustantivos por



parte de las gestiones que finalizaban en el 2012 y a principios de 2013, respectivamente. Estas iniciativas también fueron impulsadas por la persistencia de una serie de vacíos y de incentivos perversos en las legislaciones vigentes sobre elecciones, derechos de participación y control ciudadano, y regulación de partidos políticos detectadas por los organismos electorales en el marco de las elecciones generales de 2011, las revocatorias efectuadas entre los años 2012 y 2013, así como las ERM 2014.

El desinterés por parte de las élites políticas se explicaría porque los tres proyectos de ley presentados por los organismos electorales contienen cambios sustancial en el contenido de las leyes electorales que regulan todo los procesos de elección popular, algunos mecanismos de participación ciudadana, principalmente la revocatoria del mandato, y las regulaciones y la fiscalización de los partidos políticos. En ese sentido, no existen incentivos suficientes para que los partidos políticos, que se caracterizan por contar con escasos niveles de organizaciones, de institucionalización y de arraigo social, se encuentren interesados en impulsar reformas electorales que permitirían un mayor control y fiscalización del juego político en todos los niveles, al igual que el aumento de requisitos para la participación político-electoral.

El partido de gobierno no fue la excepción, ya que desde principios de su gestión contaba con apoyo minoritario en el Congreso, lo cual lo obligó a establecer una precaria alianza con la bancada de Alianza Parlamentaria para alcanzar 67 de los 130 escaños (51,54% de escaños en el Congreso). Esta situación fue producto de su escasa organización partidaria, así como su limitada cantidad de cuadros políticos y su evidente inexperiencia política. En este escenario, no resultaba beneficiosa la aprobación de reformas electorales que estableciera leyes mas exigentes. No obstante, este escenario cambió durante la segunda mitad del 2014.

Las ERM 2014 propiciaron un cambio en la arena política, con lo cual el gobierno buscó alterar el sistema electoral (Boix 1999: 609). Pese a que las elecciones de octubre de 2014 fueron a escala subnacional, durante la campaña electoral se evidenció el limitado alcance de los partidos nacionales en el ámbito regional y municipal, así como el fuerte vínculo entre una serie de candidatos (entre los cuales también se encontraban autoridades subnacionales que postularon para la reelección) y actividades ilegales, como corrupción, narcotráfico, contrabando y trata de personas; de tal forma que se puso en evidencia una serie de vacíos legales y las consecuencias negativas de las limitaciones en la normativa vigente.

En este nuevo escenario, la evaluación del partido de gobierno sobre la reforma electoral cambió, en tanto el apoyo de esta iniciativa política podría permitirle re-legitimarse ante la ciudadanía, al impulsar modificaciones que sancionen a los candidatos y autoridades que hayan incurrido en actividades ilegales e incluir mayores controles en el juego político-electoral. Empero, el partido de gobierno, junto con los organismos electorales y el apoyo de algunas instituciones intergubernamentales constituyó una coalición declinante (Buquet 2007: 40; 2009:10), debido a que la popularidad del partido de gobierno se



fue deteriorando progresivamente, no solo por el desgaste del gobierno, sino también por las constantes críticas por parte de la oposición.

Si bien se propició una coyuntura para impulsar la reforma electoral, donde el electorado mostró su apoyo hacia estos cambios políticos, lo cual incentivó al partido de gobierno a respaldar las propuestas de reforma de los organismos electorales; la coalición de reforma no contó con suficiente poder para impulsar la aprobación de estas modificaciones en el Congreso. Con la excepción de la bancada de Alianza por el Gran Cambio<sup>60</sup>, liderada por Alianza por el Progreso (organización que logró resultados positivos en las ERM 2014<sup>61</sup>, de tal forma que no le afectarían las modificaciones legales), los partidos de oposición no han contado con incentivos para modificar su cálculo costo-beneficio respecto a la reforma electoral. Por lo tanto, la mayoría de representantes en el Congreso presenta desinterés frente a la aprobación de la propuesta de reforma, pese a que existen ciertos asuntos de reforma respecto a los cuales están a favor.

En conclusión, se observa que no existe voluntad política por parte de la mayoría de partidos políticos con representación en el Congreso de la República por aprobar las reformas electorales, en tanto los proyectos propuestos establecen normas más estrictas, que no serían funcionales para los actores políticos. En esta línea, pareciera que el partido de gobierno (PNP) decidió apoyar la reforma electoral tras las ERM 2014, en un contexto de severa debilidad política, al encontrarse en minoría en el Congreso y con escaso apoyo por parte de la ciudadanía.

El PNP buscaría de re-legitimarse y sobreponerse ante las críticas de la oposición, frente a los resultados de dicho proceso electoral. De esta forma, el escenario político actual no es favorable para la aprobación de la reforma. Por el contrario, pareciera que el potencial de incluir cambios respecto al sistema electoral, al menos las tres reformas electorales en su conjunto, se mantendrá reducido hasta finalizar la gestión del Presidente Humala, debido al elevado número de actores de veto, así como también por la cercanía en las posturas por parte de las fuerzas políticas de la oposición y el aumento en la cohesión de estos actores (Tsebelis 1998: 301).

---

<sup>60</sup> Véase La República, "Virgilio Acuña y su bancada apoyan reforma electoral que plantea el JNE", 4 de enero de 2015. Disponible online: <http://www.larepublica.pe/04-01-2015/virgilio-acuna-y-su-bancada-apoyan-reforma-electoral-que-plantea-el-jne>. Consultado el 23 de enero de 2015 [19:01 pm].

<sup>61</sup> A escala distrital, obtuvo 701 autoridades electas en 113 circunscripciones electorales; mientras que en provincias, alcanzó 166 autoridades, en 18 circunscripciones, y en el ámbito regional, obtuvo dos presidencias (La Libertad y Lambayeque), además de 22 autoridades electas en los Consejos (Infogob 2015).



## Bibliografía

- ARIAS, César. 2006. "El retorno de Alan García". *Nueva Sociedad*, N° 205, pp. 15-22. Disponible online: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3377\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3377_1.pdf) Consultado el 23 de enero de 2015.
- BUQUET, Daniel. 2009. Las reglas se hicieron para cambiarlas: Reformas en los Sistemas de Elección Presidencial en América Latina. Paper presentado en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio de 2009.
- BUQUET, Daniel. 2007. "Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 06, N° 1, pp. 35-49.
- BOIX, Carles. 1999. "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies". *American Political Science Review*, N° 3, pp. 609-624.
- DARGENT, Eduardo y Paula MUÑOZ. 2012. "Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 32, N° 1, pp. 245-268.
- GARCÍA DíEZ, Fátima. 2006. *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*. Barcelona: CIDOB.
- GARCÍA DíEZ, Fátima. 1999. *The Emergente of Electoral Reforms in Contemporary Latin America*. Paper presentado en 27th ECPR Joint Sessions of Workshops Designing Institutions.
- IPSOS. 2014. Opinión Data. Resumen de encuestas a la opinión pública. Año 14, N° 186. Disponible online: [http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/opinion\\_data/6201214\\_OD%20Diciembre%202014\\_VF.pdf](http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/opinion_data/6201214_OD%20Diciembre%202014_VF.pdf) Consultado el 15 de enero de 2015.
- IPSOS. 2014. Opinión Data. Resumen de encuestas a la opinión pública. Año 14, N° 184. Disponible online: [http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/opinion\\_data/6201014\\_ODoct\\_VF.pdf](http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/opinion_data/6201014_ODoct_VF.pdf) Consultado el 24 de enero de 2015.
- JONES, Mark. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. South Bend: University of Notre Dame Press.
- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. 2014. En busca de la Reforma Electoral. Iniciativas Legislativas. Disponible online: [http://issuu.com/publicacionesjne/docs/iniciativas\\_legislativas\\_jne\\_proyec](http://issuu.com/publicacionesjne/docs/iniciativas_legislativas_jne_proyec) Consultado el 10 de noviembre de 2014.
- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. 2011. JNE presentó proyecto de Ley de Código Electoral y Código Procesal Electoral. Noticias JNE, 29.11.2011. Disponible online: <http://portal.jne.gob.pe/prensaypublicaciones/archivonoticias/Paginas/JNEPRESENTOPROYECTODELEYDECODIGOELECTORALYCODIGOPROCESALELECTORAL.aspx> Consultado el 18 de noviembre de 2014.
- LEVISTKY, Steven. 2012. "Construcción de partidos y paradoja del fujimorismo". En *La República*, Domingo, 19 de febrero. Disponible online: <http://www.larepublica.pe/columnistas/punto-de-vista-steven->



Organization of  
American States



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*



instituto de iberoamérica  
universidad de salamanca

levitsky/construccion-de-partidos-y-paradoja-del-fujimorismo-19-02-2012 Consultado el 15 de enero de 2015.

LEVISTKY, Steve y CAMERON, Maxwell. 2003. "Democracy without parties? Political Parties and Regime Collapse in Fujimori's Peru". *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, Nº 3. Disponible online



[http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/882\\_democracy-without.pdf](http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/882_democracy-without.pdf) Consultado el 11 de febrero de 2015.

LÓPEZ, Sinesio. 2010. "La derecha en el Perú". La República. Viernes, 29 de enero. Disponible online: <http://www.larepublica.pe/columnistas/el-zorro-de-abajo/la-derecha-en-el-peru-29-01-2010> Consultado el 15 de enero de 2015.

MELÉNDEZ, Carlos. 2012. *Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario. Perú 2001-2011*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

MELÉNDEZ, Carlos. 2007. "Partidos y sistema de partidos en el Perú". En *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: IDEA, Asociación Civil Transparencia, pp. 213-271.

NOHLEN, Dieter. 2004. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: International IDEA, Asociación Civil Transparencia.

RAHAT, Gideon. 2008. The politics of Electoral Reform: The State of Research. Paper submitted to the 66th annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago Illinois, 3-6 April.

RAHAT, Gideon. 2004. Trial and Error: Electoral Reform through Bypass and Its Repeal. Paper prepared for delivery at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science, 2-5 September.

REMMER, Karen 2008. "The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978-2002". *Party Politics*, Vol. 14, Nº1, pp. 5-30.

SALDAÑA, Jorge. 2014. "Gana Perú pide a Solórzano poner a debate reforma electoral". El Comercio, 3 de noviembre. Disponible online: <http://elcomercio.pe/politica/congreso/gana-peru-pide-solozarno-poner-debate-reforma-electoral-noticia-1768502> Consultado el 5 de noviembre de 2014.

TANAKA, Martín y VERA, Sofía. 2010. "Perú: la dinámica 'neodualista' de una democracia sin sistema de partidos". CAMERON, Maxwell A. y LUNA, Juan Pablo. Eds. *Democracia en la región andina: diversidad y desafíos*. Lima: Instituto de Estudios Peruano, pp. 197-242.

TANAKA, Martín. 2005. *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005: los problemas de representación y propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruano. Disponible online: <http://archivo.iep.pe/textos/DDT/democraciasinpartidos.pdf> Consultado el 13 de enero de 2015.

TANAKA, Martín. 2002. *De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los retos de su reconstrucción: os casos de Perú y Venezuela*. Disponible online: <https://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/mtanaka.pdf> Consultado el 21 de febrero de 2015.

TSEBELIS, George. 1998. "La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo". En SAIEGH, Sebastián y TOMMASI, Mariano. Comp. *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires/ EUDEBA, pp. 289- 341.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. Ed. 2014. *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima:



Organization of  
American States



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*



instituto de iberoamérica  
universidad de salamanca

Jurado Nacional de Elecciones, Pontificia Universidad Católica del Perú.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. 2014a. "Reformar qué". Política. Blog de Fernando Tuesta Soldevilla. Disponible online: <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/reformar-que>. Consultado el 23 de febrero de 2015.

TUESTA SOLDEVILLA Fernando. 2013. "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú". En Revista Derecho Electoral, N° 15. San José: Tribunal Supremo de Elecciones. República de Costa Rica, pp.



251-270. Disponible online: [http://www.tse.go.cr/revista/art/15/tuesta\\_soldevilla.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/15/tuesta_soldevilla.pdf) Consultado el 11 de enero de 2015.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. 2013. *Un acto fallido: La reforma electoral en el Perú (1978-2013)*. Disponible online:

[http://www.blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/files/Un%20acto%20fallido%20La%20reforma%20Electoral%20en%20el%20Peru,%20la%20reforma%20electoral%20\(1978-2013\).pdf](http://www.blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/files/Un%20acto%20fallido%20La%20reforma%20Electoral%20en%20el%20Peru,%20la%20reforma%20electoral%20(1978-2013).pdf) Consultado el 11 de enero de 2015.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. 2012. "El código electoral". *Política*. Blog de Fernando Tuesta Soldevilla. Disponible online: <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/el-codigo-electoral>. Consultado el 18 de febrero de 2015.

VERGARA, Alberto. 2012. Alternancia sin alternativa: ¿Un año de Humala o veinte años de un sistema? *Revista Argumentos*, N° 3. Disponible online: [http://www.revistargumentos.org.pe/alternancia\\_sin\\_alternativa.html](http://www.revistargumentos.org.pe/alternancia_sin_alternativa.html) Consultada el 15 de enero de 2015.

VERGARA, Alberto. 2011. El sopapo electoral. En *Poder 360°*.

VERGARA, Alberto. 2007. Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica. Lima: Solar. Disponible online: <http://es.scribd.com/doc/250199328/Alberto-Vergara-Ni-Amnesicos-Ni-Irracionales> Consultado el 23 de enero de 2015.

ZAVALETA, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

### Portales web

Andin, Agencia Peruana de Noticias  
<http://www.andina.com.pe/agencia/>

Correo  
<http://diariocorreo.pe>

Congreso de la República  
<http://www.congreso.gob.pe>

El Comercio  
<http://elcomercio.pe>

INFOGOB (JNE)  
<http://www.infogob.com.pe>

Jurado Nacional de Elecciones  
(JNE) <http://www.jne.gob.pe>

La República  
<http://www.larepublica.p>



Organization of  
American States

e



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*



instituto de iberoamérica  
universidad de salamanca



Organization of  
American States



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*



instituto de iberoamérica  
universidad de salamanca

Perú21

<http://peru21.pe>

RPP Noticias

<http://www.rpp.com.pe>