

## REFORMA POLÍTICA EN PERÚ

Fernando TUESTA SOLDEVILLA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al régimen electoral*. IV. *Reformas al régimen de partidos políticos*. V. *Evaluación final*.

### I. INTRODUCCIÓN

En el último cuarto de siglo, en el Perú se han producido dos grandes reformas políticas que han trastocado el edificio institucional. Estas reformas se han visto plasmadas en las Constituciones de 1979 y 1993. La primera a la salida de un gobierno militar (1968-1980), la segunda para ingresar a un régimen autoritario (1992-2000). La primera bajo la presión de una crisis económica y política que crecía, la segunda bajo el fin de una crisis económica que llevó a la estabilidad. La primera dio inicio a la heterodoxia económica, la segunda al neoliberalismo.

La primera gran reforma que se plasmó en la Constitución de 1979 es el resultado de una Asamblea Constituyente como parte del llamado Plan de Transferencia a la Civilidad propuesto por los militares. Dicha transición controlada tuvo, sin embargo, la característica de incorporar a los partidos políticos antes excluidos, en medio de un diseño de la centralidad del Estado. Si bien gran parte del texto constitucional fue aprobado por amplia mayoría, ésta se sustentó en el acuerdo del Partido Aprista y el Partido Popular Cristiano, con la oposición de los varios partidos de izquierda. El texto constitucional incorpora, por primera vez, a los partidos políticos como canalizadores de la participación política.

La crisis económica, el embate terrorista encabezado por Sendero Luminoso y el creciente avance del narcotráfico, combinado con gobiernos

\* El presente texto contó con la valiosa colaboración de Tatiana Mendieta Barrera.

fracasados, crearon las condiciones para el desplome del sistema partidista y el ascenso de Alberto Fujimori, que lidera un golpe de Estado el 5 de abril de 1992.

El régimen autoritario desarrolló reformas económicas de corte neoliberal que tuvieron éxito en estabilizar la economía y posteriormente construir un diseño con la centralidad en el mercado. Esta reforma económica estuvo acompañada de la reforma política que se plasmó en la Constitución de 1993, originada en un Congreso Constituyente en donde no participaron varios partidos políticos (APRA, AP e IU). La Constitución fue impuesta por el fujimorismo, que tenía adelante a una precaria oposición y una mayoritaria opinión pública que se rendía ante un presidente en cuyo gobierno se había capturado a Abimael Guzmán y derrotado a Sendero Luminoso.

El presidencialismo con ciertos mecanismos parlamentarios se mostró en ambas reformas, aun cuando más acentuado en la segunda. Sin embargo, el diseño institucional del Legislativo se modificó drásticamente con el cambio de un Congreso bicameral por uno unicameral con la mitad de los congresistas. Bajo la Constitución de 1979 no se normó a los partidos, sino a través de la ley electoral, aun cuando se implementó el mecanismo de la segunda vuelta electoral para la elección del presidente de la República y se implantó el voto preferencial. Las leyes poco exigentes no mostraron su debilidad ante un sistema partidista con alta representatividad que, sin embargo, la fue perdiendo.

Por el contrario, bajo el fujimorismo si bien no se promulgó ninguna ley de partidos políticos, apostó —justamente contra ellos— mecanismos de participación ciudadana (referéndum, revocatoria) y se crearon organismos reguladores de servicios públicos y de supervisión como la Defensoría del Pueblo y se avanzó —quedándose a medio camino— en un nuevo diseño de organismos electorales. Pero si bien la cuota de género se estableció para las listas parlamentarias, se incentivó también la proliferación de agrupaciones políticas, dejando de lado a los partidos políticos de alcance nacional, a quienes se combatió con un discurso antipartido.

En consecuencia, no es posible mirar las reformas sin dejar de observar el tipo de régimen que las desarrolló y las implementó. Justamente esta confusión ha llevado a que a la caída del fujimorismo se plantee el regreso a la Constitución de 1979, porque la actual nació bajo el manto del fujimorismo, sin separar la reforma del régimen. El presente trabajo tratará de mostrar este derrotero con precisión.

## II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

### 1. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

Las relaciones institucionales entre los dos poderes del Estado están construidas sobre una serie de elementos de un sistema semipresidencial o semiparlamentario. En todo caso, el sistema político peruano incorpora elementos de los sistemas parlamentarios, como veremos más adelante.

#### *A. Facultades legislativas del presidente*

El Perú no es ajeno a una de las características del constitucionalismo moderno como es la tendencia acentuada hacia el fortalecimiento del gobierno y el relativo decrecimiento de algunas de las atribuciones tradicionales del Parlamento. En la actualidad se observa la tendencia a limitar o restringir el ámbito material propio de la ley emanada del Parlamento, y se reserva ese tratamiento a materias de especial importancia, transfiriendo al gobierno la potestad de regular directamente los actos restantes.

Así, el presidente participa de diferentes maneras en la formación de las leyes, ya sea mediante la legislación delegada o decretos de urgencia. Del mismo modo, tiene potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos supremos, como veremos en adelante.

#### *a. Decretos de urgencia*

Tanto la Constitución de 1979<sup>1</sup> como la de 1993<sup>2</sup> incorporan en su texto el llamado decreto de urgencia. Mediante él se faculta al presidente de la República a dictar normas con fuerza de ley en materia económica

<sup>1</sup> “Artículo 132. En situaciones de crisis grave o de emergencia el Estado puede intervenir la actividad económica con medidas transitorias de carácter extraordinario”. “Artículo 211. Son atribuciones y obligaciones del presidente de la República: 20) Administrar la hacienda pública; negociar con empréstitos, y dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso”.

<sup>2</sup> “Artículo 118. Corresponde al presidente de la República: 19) Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. *El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia*”.

y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso.

El uso del decreto de urgencia por parte del presidente de la República, bajo la vigencia de la Constitución de 1979, fue frecuente y no siempre se expidieron respetando el ordenamiento constitucional y el marco legal. El Congreso no cumplió su función de control, en la medida en que su composición mayoritaria era oficialista.

La situación varió en 1990, cuando resultó electo Alberto Fujimori sin mayoría parlamentaria. En esta ocasión el Congreso aprobó la Ley de Control Parlamentario sobre los Actos Normativos del Presidente de la República, núm. 25397. En ella se establece claramente la forma como se ejercerá el control, la forma y contenido de los actos normativos del presidente, el tiempo de vigencia, entre otros. Fujimori se negó a promulgar la ley, llegando al punto más alto de la tensión entre gobierno y Parlamento, que finalmente derivó en el golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

Posteriormente, la Constitución de 1993 expresamente incorpora en su texto la facultad del Congreso de modificar o derogar los referidos decretos de urgencia, en el marco de lo establecido por la Ley núm. 25397.

#### *b. Legislación delegada*

Mediante ella, el Congreso habilita al Poder Ejecutivo para legislar mediante decretos legislativos sobre materias específicas y por un plazo determinado que se encuentra establecido en la ley autoritativa, convirtiéndose de paso en colegislador.

En los gobiernos de Belaúnde (1980-1985) y Alan García (1985-1990), al igual que en el caso de los decretos de urgencia, la facultad para legislar por delegación corrió la misma suerte: uso frecuente debido a mayoría parlamentaria oficialista. Por su lado, el primer gobierno de Alberto Fujimori (1990-1992) tenía una mayoría opositora, por lo que el Congreso dio inicio a un proceso de revisión de los decretos legislativos promulgados por el gobierno y en varios casos procedió a derogarlos. Esto contribuyó al clima de tensión entre ambos poderes y el subsiguiente golpe de Estado.

La Constitución de 1993, al normar esta facultad, señala expresamente que no son delegables materias relativas a reforma constitucional ni a la

aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. Del mismo modo precisa, en concordancia con la Ley núm. 25397, que el presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

### *c. Definición del presupuesto*

La Constitución de 1979 señalaba que el presidente de la República debía de remitir al Congreso, dentro de los treinta días siguientes a la instalación de la primera Legislatura Ordinaria Anual, el proyecto de presupuesto del sector público para el año siguiente;<sup>3</sup> asimismo, precisaba que si éste no era votado antes del 15 de diciembre entraba en vigencia el proyecto del Poder Ejecutivo, el cual lo promulgaba mediante decreto legislativo.<sup>4</sup>

Del mismo modo, la Constitución de 1993 mantiene ese rol preponderante del Ejecutivo señalando que éste debe enviar al Congreso el proyecto de ley dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año, y si el Congreso no remite la autógrafa de la Ley de Presupuesto al Poder Ejecutivo hasta el 30 de noviembre, entra en vigencia el proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo.<sup>5</sup>

### *d. Poder de veto de la legislación*

Tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 establecen la posibilidad de que el presidente de la República observe la ley que le es remitida para su correspondiente promulgación. La ley observada retorna al Congreso para que vuelva a votarse y para que sea aprobada. Si no incluye la observación del presidente, debe ser aprobada por mayoría calificada; en este caso la promulga su presidente. Si es que no se obtuviera la mayoría calificada, el Congreso podrá incorporar las observaciones del presidente y aprobar la ley con enmiendas, luego de lo cual será remitida nuevamente al presidente para que la promulgue, no pudiendo éste observarla,

<sup>3</sup> Artículo 197.

<sup>4</sup> Artículo 198.

<sup>5</sup> Artículos 78 y 80.

a menos que la ley no haya recogido todas sus observaciones o incluya alguna disposición adicional al texto originario.<sup>6</sup>

### *B. Poderes presidenciales no legislativos*

#### Formación del gabinete y destitución de ministros

Tanto la Constitución de 1979 como la de 1993<sup>7</sup> establecen que el presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo y nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del presidente del Consejo.

Como señala Marcial Rubio, la norma hace depender exclusivamente del presidente de la República el nombramiento y remoción del presidente del Consejo de Ministros. Luego, a su propuesta y con su acuerdo, nombra y remueve a los demás ministros. Señala que este juego de potestades hace que el presidente del Consejo dependa íntegramente del presidente de la República, y que el nombramiento de los demás ministros dependa del presidente de la República y del Consejo.<sup>8</sup>

### *C. Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo*

La función de control es la que caracteriza la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo y consiste en la inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva adelante el Parlamento sobre el Ejecutivo. A través de diversos mecanismos que se consagran en los textos constitucionales se controla la actividad política del gobierno.

Una limitación que muchas veces suele observarse en los regímenes presidencialistas, en relación con esta función parlamentaria, es la vinculación entre los titulares del gobierno y la mayoría parlamentaria. En muchos casos, esta última trata de evitar el ejercicio efectivo de la fiscalización parlamentaria y de las sanciones que de ella puedan derivarse contra los funcionarios públicos, pues tiene la idea de que este ejercicio des-

<sup>6</sup> Castillo Freyre, Mario, *Todos los poderes del presidente*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997, p. 355.

<sup>7</sup> Artículos 216 de la Constitución de 1979 y 122 de la Constitución de 1993.

<sup>8</sup> Rubio Correa, Marcial, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999, t. IV, p. 393.

prestigia al gobierno y favorece a la minoría opositora. Otro factor que dificulta la función de control real y efectivo de la labor del Ejecutivo es la falta de recursos humanos y materiales que le permitan emplear convenientemente todos los instrumentos de información que requiere.

Esta función está basada, en cierta medida, en la relación bien entendida entre mayoría y minoría parlamentaria. Esta última posee una inclinación hacia el control parlamentario gracias a su situación de independencia respecto del Ejecutivo. En un régimen democrático, la minoría constituye la contrapartida del poder. De allí que en otros países se ha llegado a reconocer a la minoría como la oposición institucionalizada. A tal punto se entiende y respeta a la minoría que, por ejemplo, en Inglaterra el llamado Jefe de la Oposición de su Majestad recibe, desde 1937, un sueldo con cargo al erario. Tiene como deber criticar los actos de gobierno y su éxito o fracaso es de interés público.

Entre las posibilidades de la función de control y fiscalización parlamentaria se encuentran: la posibilidad de constituir comisiones investigadoras, la acusación constitucional y el antejuicio, la concurrencia de ministros cuando son invitados al Congreso, la interpelación ministerial, la cuestión de confianza y la censura de ministros, como se verá en adelante.

#### a. Comisiones investigadoras<sup>9</sup>

Son el medio por el cual el Congreso investiga un hecho de *interés público*. Tienen un carácter especial al no funcionar de la misma manera que las comisiones ordinarias. El objetivo es que dicha comisión esclarezca un hecho de interés público que se presume se encuentra no apegado al derecho. Es nombrada por el Congreso y la integran sus miembros.

Para el ejercicio de su función está investida del poder para llamar a comparecer a las personas, a cualquier ciudadano, bajo los mismos apremios que se estipulan en los procesos judiciales. Asimismo, la Constitu-

<sup>9</sup> El artículo 97 de la Constitución señala que: “El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales”.

ción de 1993 establece que la comisión investigadora tiene la facultad de requerir información, inclusive solicitar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria. Al final de sus funciones, la comisión investigadora debe de elevar un dictamen al Pleno del Congreso, quien decidirá en última instancia sobre su curso. Las conclusiones de la comisión investigadora no obligan a los órganos jurisdiccionales.

Como se percibe, lo único obligatorio en relación con esta figura parlamentaria es la comparecencia de los ciudadanos. Los dictámenes de las comisiones aprobados por el Pleno no obligan a personas o instituciones, ni tampoco al Ejecutivo para que modifique o rectifique el problema detectado.

Muchas de las tantas comisiones investigadoras que se han formado desde la Asamblea Constituyente de 1978-1979, congresos ordinarios 1980-1985, 1985-1990, 1990-1992 y CCD 1992-1995, no emitieron ningún informe; de las pocas que sí produjeron uno, no todas recibieron un dictamen del Pleno y muy pocas tuvieron efectos prácticos. Por ejemplo, sólo el Senado de la República (1985-1990) nombró 37 comisiones investigadoras, de las cuales 15 se referían a la situación de las empresas públicas. De ellas, 19 no produjeron ningún informe, 14 emitieron informes que se mantuvieron a la orden del día para que el Pleno emitiera un dictamen y sólo 4 informes fueron aprobados y se emitió un dictamen final. El problema es que de las 14 comisiones que esperaron informes existían varias que lo hacían más de dos años.

Un elemento que podría explicar de alguna manera esta situación es que en muchos casos, debido a la composición parlamentaria y a la relación de la mayoría con el Ejecutivo, la Presidencia recayó en un representante de la mayoría. En este sentido reflexiona César Landa cuando señala:

...la experiencia de la década pasada nos enseña que cuando las comisiones investigadoras se dejan en manos de la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno, las mismas se convierten no en instrumentos de control, sino en un foro público exculpatorio de los yerros y trapiés del gobierno, como lo fueron las comisiones investigadoras que investigaron la falsificación de firmas hecha por un partido afín al gobierno fujimorista y la Comisión Investigadora de la interceptación telefónica.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Véase <http://www.congreso.gob.pe/OCI/Documentos/CoopInt/Archivos/Control%20Politico/Comisiones%20Investigadoras.doc>.

En algunos casos, el interés de investigar, por parte de los congresistas, sobrepasó sus posibilidades. En otros, la desidia de sus componentes hizo que algunas comisiones desaparecieran sin haber cumplido la labor para la que fueron nombradas. Pero cuando se presentaron informes realmente valiosos, con diagnósticos y recomendaciones para resolver problemas sociales, lamentablemente éstos no tuvieron repercusiones en las instancias respectivas.

Es decir, lo esencial es que si no se modifica en algo la efectividad de este mecanismo estaríamos delante de un Parlamento que investiga pero que no fiscaliza, porque sus dictámenes carecen de fuerza política. Así, lo investigado no sirve. Esto lleva, generalmente, al escepticismo de la ciudadanía cuando se entera del nombramiento de comisiones investigadoras, que cuando no cumplen su cometido desprestigian su alcance y la del Parlamento. Lógicamente, lo aconsejable sería reglamentarlas, sin que ello implique que éstas se conviertan en peligrosos instrumentos de concentración de poder político.

#### *b. Acusación constitucional*

Es también otra figura del control parlamentario. No existe en el Perú la figura del juicio de responsabilidad civil, que significa el examen de todos los actos ejecutados por aquellos altos funcionarios del Estado, empezando por el presidente de la República.

En la Constitución de 1993, corresponde a la Comisión Permanente llevar adelante la acusación constitucional ante el Congreso, al presidente de la República, ministros de Estado, a los representantes al Congreso, a los miembros del Tribunal Constitucional, a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, a los vocales de la Corte Suprema, a los fiscales supremos, al defensor del Pueblo y al contralor general por infracción de la Constitución y por cualquier delito cometido en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas. Pero es al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, a quien le corresponde suspender o inhabilitar al funcionario hasta por diez años o destituirlo.

La experiencia sobre este mecanismo de control es, sin embargo, poco alentadora. En el periodo gubernamental 1980-1985, pese a las denuncias contra altos funcionarios, sólo se llevó adelante una acusación cons-

titucional que, al llegar a la Corte Suprema, exoneró de responsabilidad al ministro implicado. Ningún alto funcionario fue acusado en el periodo presidencial siguiente, marcándose una cierta tendencia en la poca efectividad del mecanismo de acusación constitucional. Lamentablemente, las iniciativas de acusación constitucional se han manejado, en algunos casos, como instrumentos de venganza política. Desde 1980 ocurre que los Parlamentos promueven acusaciones contra funcionarios del régimen anterior y no contra los que ejercen función en ese momento. La situación no ha cambiado en lo sustantivo. Quizá es el juicio que se le siguió al ex presidente Alan García el ejemplo más claro de acusación constitucional y que ameritó una más amplia investigación sobre su gestión.

### c. El régimen de preguntas parlamentarias

Es otro mecanismo con el que cuenta el Congreso para ejercer control sobre el Ejecutivo, consistente en la posibilidad de preguntar o solicitar informes a los ministros por separado o al Consejo de Ministros.<sup>11</sup> Aquí el Congreso se informa de asuntos relativos a las atribuciones de gobierno que ejerce el Ejecutivo, en los que no participa y en las que tiene interés o necesidad de conocer con ocasión de sus funciones.

El ministro o gabinete son invitados para presentarse al Congreso a absolver una serie de preguntas o entregar alguna información, sin que ello signifique que de ello pueda derivarse responsabilidad política. Ésta es una forma de ejercicio de debate democrático entre representantes de dos poderes que conviven y se respetan porque reconocen perfectamente sus fueros. La participación de los ministros en el Parlamento facilita la elaboración de informes, dictámenes y proyectos de ley, en la medida en que los congresistas recogen información y puntos de vista del Ejecutivo. En realidad se trata de dos dinámicas distintas pero complementarias. Una en el sentido del interés de los congresistas por obtener información y argumentación de una autoridad gubernativa en los asuntos de interés nacional; y la otra en la disposición de ministros y autoridades de concurrir y presentarse ante las comisiones parlamentarias. Esta atribución no es la misma que la facultad de interpelación que tiene el Congreso de la República para exigir y hacer efectiva la responsabilidad política del Ejecutivo.

<sup>11</sup> Artículo 129 de la Constitución.

#### d. Interpelación parlamentaria y censura

Son mecanismos de control parlamentario que se remontan a 1860 y que también son incorporados en el texto de la Constitución de 1993. La interpelación tiene como finalidad determinar la existencia de responsabilidad política del Ejecutivo, sea a través de uno de sus ministros o de su gabinete en pleno. Consiste en una petición presentada por un número de parlamentarios a un miembro, o al gabinete en su conjunto, para que explique la acción sobre un asunto de política gubernativa. Generalmente se entrega previamente al ministro o gabinete una copia del interrogatorio —llamado pliego interpelatorio— al que se le someterá, para que vaya debidamente preparado. Si sus respuestas no satisfacen a la Cámara, ésta puede aprobar un voto de censura a su actuación.

La Constitución peruana señala que es obligación de los ministros o del gabinete presentarse al Congreso cuando son llamados a ser interpelados. La interpelación se formula necesariamente por escrito y deber ser solicitada por no menos del 15% del número legal de congresistas, es decir, 18 o más parlamentarios. Para su aprobación se requiere el voto de por lo menos un tercio de los representantes: 40 congresistas.

La interpelación se realiza entre el tercero y décimo día de su admisión. Después de la sesión de interpelación, si un grupo de congresistas solicita un voto de censura, debe presentar la solicitud a nombre del 25% del número legal de miembros, es decir, 30 congresistas. Para que la censura proceda se requiere de la mayoría absoluta de los votos: 61 parlamentarios. Si el ministro o gabinete recibe el voto de censura, debe renunciar y el presidente de la República la debe aceptar dentro de las setenta y dos horas siguientes.

Sin embargo, las implicancias políticas son distintas entre censurar a un ministro o al gabinete. Si un ministro recibe un voto de censura, renuncia y el presidente nombra a su reemplazante; en cambio, si se censura al gabinete en pleno en dos ocasiones, el presidente de la República está facultado para disolver el Congreso, precisando en el decreto de disolución la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, que se realizan dentro de los cuatro meses. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

En los últimos años se han presentado muy pocos pedidos de interpe-lación y menos casos aún de censura. Ningún gabinete ha sido censurado y tan solo dos ministros han sido censurados. En 1991, el ministro de Agricultura, Enrique Ross Link, fue censurado y obligado a dimitir, y en mayo de 2004, durante el gobierno de Alejandro Toledo, el Congreso censuró al ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, con 62 votos a fa-vor, por los sucesos acontecidos en el distrito Puneño de Llave, donde los pobladores asesinaron al alcalde y continuaron con una serie de he-chos de violencia. Caso distinto fue el de la interpelación al ministro Alberto Pandolfi y los ministros de Defensa e Interior durante el segundo periodo de Alberto Fujimori, que concluyó con un voto de confianza.

Nuevamente aquí se presenta el problema de relación y ubicación de responsabilidades entre mayoría y minoría. La experiencia, sin embargo, señala que la censura a un ministro se usó poco, no tanto porque alguno no lo merecía, sino porque la mayoría se opuso al voto de censura. Este mecanismo de control debe revalorarse por ambas partes. La minoría de-be entenderlo como una herramienta de control que sólo debe ser usada en casos límite, y la mayoría que la interpelación y la censura a un mi-nistro no oscurecen la imagen gubernamental sino que hacen transparente la voluntad del Ejecutivo para mejorar su gestión y fortalece los meca-nismos democráticos para resolver los problemas.

#### *e.* La cuestión de confianza

Es el mecanismo que usa el ministro de forma individual o el Consejo de Ministros en pleno para adjudicarse la aprobación del Parlamento res-pecto a una determinada política o iniciativa ministerial. Ésta es otra for-ma para hacer efectiva la responsabilidad ministerial, pero sólo cuando el ministro o el Consejo de Ministros la solicitan.

#### *f.* Disolución del Congreso

Es un importante mecanismo de balance y contrapeso en las relacio-nes Ejecutivo-Parlamento. En el marco de la Constitución de 1993, ante la censura o el hecho de haber negado la confianza a dos gabinetes por el Congreso, el Ejecutivo tiene la atribución de disolver el Congreso con la obligación de convocar a elecciones dentro de los cuatro meses postero-

res. Sin embargo, no podrá hacerlo en el último año de su mandato o si el país se encontrase bajo estado de sitio.

g. Voto de investidura

La Constitución de 1993 señala que dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, y plantea al efecto cuestión de confianza. Si el Congreso no está reunido, el presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

De esta forma, cada primer ministro nombrado por el Ejecutivo se somete a una ratificación por el Congreso<sup>12</sup> y con ello somete a todo el gabinete a la posibilidad de tener que dimitir al iniciar sus funciones. No se ha dado en el periodo de vigencia de la Constitución de 1993 una deneatoria de confianza al amparo del voto de investidura, y es muy poco probable que ello ocurra.

## 2. Instituciones de rendición de cuentas

Aun cuando de orígenes distintos, dos son las instituciones fundamentales en el campo del control que es necesario destacar: la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo.

### A. Contraloría General de la República (CGR)<sup>13</sup>

Es con la Constitución de 1979 que se reconoce a la Contraloría General de la República como organismo constitucionalmente autónomo,<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Guzmán Napurí, Christian, *Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003, p. 208.

<sup>13</sup> Véase <http://www.contraloria.gob.pe/cgr/cgr.asp>. La Contraloría General de la República del Perú fue creada en 1929, en el gobierno del presidente Augusto B. Leguía. Posteriormente, el Congreso de la República en 1930, por Ley núm. 6784, confiere nivel legal a la existencia de la Contraloría General. Es en 1964 cuando, por Ley núm. 14816, se dota a la Contraloría de la calidad de organismo autónomo con independencia administrativa y funcional, autoridad superior de control presupuestario y patrimonial del sector público nacional.

<sup>14</sup> Artículo 146.

y se la concibe como órgano central del sistema nacional de control, con la función de supervigilar la ejecución de los presupuestos del sector público, de las operaciones de la deuda pública, de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos.

La actual Constitución mantiene su carácter de organismo constitucionalmente autónomo,<sup>15</sup> y precisa puntualmente que es el órgano superior del sistema nacional de control. En cuanto a sus funciones, destaca la de ser contralor de la legalidad, tanto de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.<sup>16</sup>

Bajo el amparo de la Constitución de 1979, el contralor general era designado por el Senado, a propuesta del presidente de la República por el término de siete años. El Senado podía removerlo por falta grave. La organización, atribuciones y responsabilidades del sistema eran normadas por una ley específica. En la vigente Constitución, el contralor general es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave. En cualquiera de los dos casos, lo interesante es que el periodo del contralor general de la República es mayor (7 años) que el del presidente y el del Congreso (5 años).

En el contexto de estos dispositivos constitucionales y los de su ley orgánica, se puede afirmar que este organismo constitucionalmente autónomo se encuentra premunido de importantes atribuciones para cumplir con su rol dentro del aparato estatal y con ello coadyuvar para una eficiente y transparente ejecución de los recursos asignados en función de las metas y resultados de la gestión de cada una de las instituciones públicas sujetas a control.

### *B. Defensoría del Pueblo*

Es un órgano constitucional autónomo creado por la Constitución de 1993 y tiene como misión proteger los derechos constitucionales y fun-

<sup>15</sup> Artículo 82.

<sup>16</sup> Asimismo, le asigna otras atribuciones, entre las que se encuentran: presentar anualmente el informe de auditoría practicado a la cuenta general de la República y realizar el control para que los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las fuerzas armadas y policía nacional se dediquen exclusivamente para ese fin, así como la facultad de iniciativa legislativa en materia de control.

damentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Si bien sus recomendaciones no son vinculantes, buscan crear conciencia en los poderes públicos respecto a que su actuación debe sujetarse a la legalidad y al respeto de los derechos de los ciudadanos.

Quien encabeza la institución, el defensor del Pueblo, para ser elegido debe tener un alto grado de aceptación de parte de los congresistas, pues para ello se requiere como mínimo el voto favorable de dos terceras partes (80) del Congreso de la República, que tiene además la atribución de removerlo. Su mandato dura cinco años y goza de la misma inmunidad y prerrogativas de los congresistas.<sup>17</sup>

Ésta es una institución que goza del reconocimiento y respaldo de la ciudadanía y de las distintas instancias del Estado. Quienes han ejercido el cargo de defensor del Pueblo han sabido actuar con independencia y autonomía, fortaleciendo, de esta manera, la institución.

Durante el régimen autoritario de Fujimori, la Defensoría del Pueblo desempeñó un rol fundamental, demostrando ser una institución independiente y autónoma. En ese periodo interpuso ante el Tribunal Constitucional diversas acciones de inconstitucionalidad contra normas que vulneraban abiertamente derechos fundamentales y que el fujimorismo pretendía imponer, constituyéndose en un referente positivo de la opinión pública. A la caída de Fujimori, el rol de la Defensoría sigue siendo fundamental.

### III. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

No existe país en América Latina que no haya emprendido un proceso de reforma del régimen electoral. El Perú no fue la excepción. Tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 así lo mostraron.

<sup>17</sup> Ante la renuncia de Jorge Santisteban de Noriega, primer defensor del Pueblo, en noviembre de 2000, fue necesario convocar a un concurso para elegir a su sucesor. Sin embargo, el Congreso no fue capaz de elegir al nuevo defensor, hasta 2006, en que eligió a Beatriz Merino Lucero. Durante este periodo ejerció el cargo de defensor en funciones el doctor Walter Alban Peralta por un periodo de cerca de seis años.

## 1. Sistema de elección presidencial

### A. Tipo de candidatura y de votación

Para el caso del tipo de candidatura presidencial, ésta es bajo el procedimiento de una pequeña lista cerrada y bloqueada, constituida por un candidato a la presidencia y dos vicepresidencias.<sup>18</sup> El elector vota por la lista y no puede hacerlo de manera independiente por uno o más candidatos, como ocurrió en la legislación peruana hasta 1962.

### B. Simultaneidad de las elecciones congresales y presidenciales

Desde 1931, las elecciones presidenciales y parlamentarias se realizan el mismo día. Gracias a que el Parlamento se elige en su totalidad (120) y no parcialmente, existe un mayor grado de *simultaneidad electoral*. Ésta favorece la creación de mayorías en sistemas presidenciales, debido a los efectos del voto inercial, que hace influir el voto por el presidente sobre el de la lista parlamentaria. De esta manera, en las elecciones de 1995 el efecto fue aún mayor, en la medida en que se implantaba la reelección presidencial inmediata. El partido de gobierno, Cambio 90/Nueva Mayoría, constituido fuertemente alrededor de la figura del presidente Fujimori, se vio beneficiado por esta norma, consiguiendo la mayoría absoluta en el Congreso.

Además, la elección presidencial tiene un efecto mayor sobre la parlamentaria cuando ésta se realiza bajo una circunscripción electoral única, como ocurrió en 1995 y 2000. La lista parlamentaria nacional es *arrastrada* por la votación presidencial sin los frenos que se presentan cuando el territorio está distribuido en varias circunscripciones electorales. La circunscripción electoral única, implementada por el fujimorismo, provoca que la elección parlamentaria se *presidencialice*. A la caída de Fujimori sobrevino la modificación de la circunscripción, pasando de la nacional o única a la departamental.

### C. Duración del mandato presidencial y reelección presidencial

En general, la duración del mandato presidencial y la reelección están relacionadas, pues tienen que ver con el tiempo que un mandatario se

<sup>18</sup> En el Perú este tipo de lista es conocida como *plancha presidencial*.

mantiene en el poder. En el Perú, la duración del mandato cambió de 6 a 5 años con la Constitución de 1979. Por lo tanto, los gobiernos nacidos desde 1980 tuvieron una duración de 5 años.

Actualmente, la reelección es permitida pero no de manera inmediata, pues debe mediar un periodo. Sin embargo, luego del autogolpe fujimorista de 1992, la Constitución de 1993 modificó este articulado histórico para permitir la reelección presidencial inmediata, con la posibilidad de crear —como sucedió— uno de los periodos presidenciales más largos de la historia.<sup>19</sup> El efecto mayor se produjo en la disminución de la igualdad en la competencia electoral —cuando no fraude—, como ocurrió en 1995 y 2000. Difícilmente, un candidato retador puede ganarle a un presidente-candidato. En el Perú, en la tradición no reeleccionista confluían dos elementos de sustento: el fuerte presidencialismo, que acentuaba la necesidad de perpetuarse en el poder, y los procesos electorales fraudulentos.

La reelección fue el mecanismo que utilizó el gobierno autoritario de Alberto Fujimori para mantenerse en el poder. Ello exigió no sólo imponer reglas de juego sino desarrollar elecciones semicompetitivas y comprometer a instituciones para permitir el fraude electoral de 2000 e intentar un tercer mandato que duró menos de 4 meses y que terminó con su fuga al Japón en noviembre del mismo año.

Una de las primeras modificaciones normativas realizadas en la transición democrática fue justamente prohibir nuevamente la reelección presidencial inmediata (artículo 1o. de la Ley 27365, del 5 de noviembre de 2000).

#### D. *Segunda vuelta o ballottage*

La mayor parte de los países eligen a su presidente bajo el principio de mayoría. Éste varía, sin embargo, entre los que exigen mayoría relativa o absoluta. Ecuador, en América Latina, fue el primer país en introducir la mayoría absoluta con la segunda vuelta electoral o *ballottage*. Perú siguió esta postura al exigir —a partir de la Constitución de 1979 y reafirmada por la de 1993— una mayoría absoluta.

<sup>19</sup> Augusto B. Leguía es el presidente que más tiempo se mantuvo en el poder, once años (1919-1930). El segundo es Alberto Fujimori (1990-2000). Terminaron sus mandatos, el primero luego de un golpe de Estado y el segundo se fugó del país.

La segunda vuelta electoral —conocida como *ballotage*— es un mecanismo que señala que si ningún candidato ha logrado superar un porcentaje de votos (generalmente, pero no siempre, mayoría absoluta), los dos más votados vuelven a candidatear a una segunda elección.

En la actualidad, y desde la década de los años ochenta, casi todos los países de América Latina aplican este sistema. El método se ha vuelto muy popular, pero se diferencia del modelo europeo, pues se trata de sistemas presidencialistas, aplicándose el *ballotage* sólo a la elección presidencial y no así a la elección del Parlamento. La idea que impera en nuestra región es dotar a la Presidencia de un incuestionable respaldo mayoritario.

En el Perú posmilitar hemos tenido seis elecciones presidenciales con experiencias distintas de segunda vuelta. En 1980 no se aplicó la norma por acuerdo plasmado en la Constitución de 1979. En las elecciones de 1985, 1995 y 2000 no hubo segunda vuelta, pues se retiró el candidato de Izquierda Unida, Alfonso Barrantes, y ganó Alan García; Fujimori ganó con más de la mitad de los votos, y el mismo Fujimori ganó, en elecciones cuestionadas, respectivamente. En los tres casos que sí hubo segunda vuelta —Alberto Fujimori le ganó a Mario Vargas Llosa, en 1990, Alejandro Toledo a Alan García, en 2001 y el mismo Alan García, cinco años después, a Ollanta Humala—, los gobernantes carecieron de mayorías parlamentarias.

### E. *Registro electoral*

El *padrón electoral* es una lista de electores que están habilitados para sufragar en un proceso electoral debidamente convocado. Esta definición da cuenta de su importancia, pues es la inclusión de una persona en este documento la que determina que el día de la jornada electoral pueda sufragar, es decir, ejercer efectivamente su derecho al voto y por tanto decidir de la vida política del país.

Es el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), organismo electoral constitucionalmente autónomo, el que tiene la responsabilidad de los registros civiles<sup>20</sup> y de la elaboración del registro de elec-

<sup>20</sup> Los *registros civiles* tienen la responsabilidad de registrar los actos vitales relativos a las personas desde su nacimiento, y de los que en buena cuenta depende que una persona pueda acreditar su condición de ciudadano.

tores.<sup>21</sup> Existe una interdependencia entre el Registro Civil, el Registro de Electores (o de las personas) y el padrón electoral o lista de electores habilitados para sufragar en un proceso electoral determinado. Es la información relativa a una persona la que se constituye en la información relativa a un ciudadano que en un proceso electoral se convierte en elector.

En el Perú, la ciudadanía se adquiere a los 18 años. El Reniec otorga el documento nacional de identidad (DNI), documento único que acredita la identidad de las personas y las vincula tanto al Registro Civil como al Registro Electoral. Para que un ciudadano sea considerado elector o solicite su inscripción debe portar necesariamente un documento que acredite su identidad. La inscripción en el Registro de Electores es automática.

La ventaja de este diseño es la confiabilidad de la información con la que se cuenta y la posibilidad de diseñar procedimientos que se inicien desde el momento en que se registra el nacimiento hasta la inclusión en el Registro de Electores.

## 2. Sistema de elección parlamentaria

La Constitución de 1993 modificó sustantivamente la representación parlamentaria. De esta manera, a partir de julio de 1995 el Congreso se convirtió en unicameral, conformado por 120 parlamentarios y elegidos en circunscripción única. De un Congreso que tenía 240 congresistas<sup>22</sup> (180 diputados y 60 senadores) se pasó a uno de la mitad de tamaño, sin mediar consideraciones de representación, a tal punto que el tamaño del actual Congreso es sólo comparable con el de otros países pequeños en el mundo (Gabón, Israel, Macedonia y Senegal).<sup>23</sup>

En 1980 un parlamentario representaba a 26,963 electores. Una década después, en 1990, la relación creció a un parlamentario por cada 41,718 electores, debido al incremento poblacional y al del número de parlamentarios. Sin embargo, en 1995, debido a los cambios producidos

<sup>21</sup> El *registro de electores* es una base de datos en cuyo procesamiento, conforme a los requisitos positivos para ser elector y a las causales de exclusión (requisitos negativos), se elabora el padrón electoral.

<sup>22</sup> Al amparo de lo establecido en el artículo 164 de la Constitución de 1979.

<sup>23</sup> Gabón tiene alrededor de 1.2 millones de habitantes, Israel 5.5 millones, Senegal poco más de 8 millones y Macedonia 2.1 millones. La población sumada de todos estos países es menor a la del Perú (alrededor de 25 millones).

bajo la Constitución de 1993, la relación aumentó considerablemente a un parlamentario por cada 102,537 electores. Ahora, la relación es de alrededor de 137 mil electores. Esto no sólo respondía a un crecimiento de la población sino, fundamentalmente, a la reducción del número de parlamentarios. Paradójicamente, Perú tiene un tamaño de Parlamento comparable al de 1857.

### *A. La circunscripción electoral*

La discusión del CCD sobre el sistema electoral es un testimonio claro del intento de producir cambios en las reglas del juego electorales sin el concurso de la sistemática electoral comparada. No se desarrolló un diagnóstico de los efectos del sistema electoral anterior y particularmente del diseño de sus circunscripciones. Finalmente, el CCD decidió sancionar la circunscripción electoral única.<sup>24</sup>

Se conoce que a mayor tamaño de la circunscripción electoral, mayor es la proporcionalidad. Este tamaño tan grande de circunscripción posibilitó la presencia de muchos partidos políticos en el Congreso, creando un serio problema para la representación y el diálogo político. En otras palabras, el efecto político —y de alguna manera el costo— fue el fraccionamiento de la representación partidaria. Con mayor razón si esto no fue evitado por una barrera mínima legal.

A la caída del régimen autoritario encabezado por Alberto Fujimori se produjo una serie de acuerdos que el Congreso Nacional sancionó con cambios en la Ley Orgánica de Elecciones.<sup>25</sup> Uno de ellos fue dejar atrás

<sup>24</sup> Ocho países en el mundo: Israel, Bulgaria, Eslovaquia, Guyana, Liberia, Moldavia, Namibia y Sierra Leona. La diferencia con estos países es el tamaño pequeño de su población. Asimismo, salvo Guyana, Liberia y Namibia, el resto introduce la barrera mínima legal para el reparto de escaños, cosa que no ocurrió en el caso peruano hasta las elecciones de 2006.

<sup>25</sup> La Ley 27387, del 29 de diciembre de 2000, modificó el artículo 21 de la Ley núm. 26859, Orgánica de Elecciones: “Artículo 21. Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

La elección de congresistas a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

la circunscripción única para dar paso al diseño de circunscripciones plurinominales a nivel departamental. Aparentemente se regresaba así a la distribución de la época anterior al fujimorismo. Sin embargo no fue así, pues se mantuvo una sola Cámara y el número de congresistas continuó siendo el mismo: 120. Esto fue así puesto que cambios de esta naturaleza hubieran merecido reformas constitucionales que ni el tiempo ni las circunstancias coyunturales permitieron.

### *B. Procedimiento de distribución de escaños*

En el Perú, desde 1963, se aplica como método de distribución de escaños el de la cifra repartidora o método D'Hondt, que por su sencillez es muy usado en diversos países. En una sola operación se asignan todos los escaños. Tiene, además, la particularidad de premiar a la primera mayoría del partido. Bajo esta fórmula se formaron en el Perú los Parlamentos hasta 1992, pero bajo circunscripciones plurinominales. A partir de ese año, y hasta 2000, se aplicó en una circunscripción única, para regresar a la aplicación sobre circunscripciones plurinominales a partir de las elecciones de 2001.

### *C. Forma de candidatura y votación*

Hasta 1980 se elegía bajo la forma de lista cerrada y bloqueada. Esto quiere decir que el partido político seleccionaba a sus candidatos y los colocaba en un orden que no se podía modificar. Pero en las elecciones constituyentes de 1978 se utilizó la forma de candidatura de listas cerradas, pero no bloqueadas, con voto preferencial único y obligatorio. Desde 1985 se aplicó la modalidad de la lista cerrada pero no bloqueada, bajo la modalidad del voto preferencial doble y opcional. Con el paso al sistema unicameral, la forma de candidatura no varió.

Para efectos del párrafo precedente, el territorio de la República se divide en veinticinco distritos electorales, uno por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.

El Jurado Nacional de Elecciones asigna a cada distrito electoral un escaño, distribuyendo los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito”.

El voto preferencial ha tenido serias y decisivas consecuencias en la integración del Parlamento, en donde alrededor de un tercio de su composición se debe a este mecanismo. Pero si bien el voto preferencial movilizó a un contingente impresionante de candidaturas, desarrollando una fuerte competencia al interior de los partidos bajo una *dinámica centripeta*, benefició la conformación de listas independientes, particularmente desde 1990. En otras palabras, este sistema debilitó a los partidos organizados y favoreció a los movimientos llamados independientes.

### 3. Reformas a instituciones de democracia directa

La incorporación de mecanismos de democracia directa tiene su antecedente en la Constitución de 1979 que estableció la necesidad de la consulta popular para las modificaciones de demarcación territorial,<sup>26</sup> siendo que bajo su vigencia se llevó a cabo una consulta popular para conocer la voluntad de los pobladores de 14 provincias sobre su pertenencia a una u otra región. Asimismo, se consagró la iniciativa popular de 50,000 ciudadanos para solicitar una reforma constitucional o interponer una acción de inconstitucionalidad.<sup>27</sup> El mismo texto constitucional incluía una cláusula general que señalaba el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos o a través de representantes.<sup>28</sup>

El marco normativo de las instituciones de democracia directa en el Perú se encuentra en la Constitución de 1993,<sup>29</sup> que consagra el derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocatoria de autoridades, y demanda de rendición de cuentas, estableciendo así mecanismos que permiten una participación de la ciudadanía en estos ámbitos.

Estos mecanismos han sido desarrollados en la Ley núm. 26300,<sup>30</sup> Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que norma de manera independiente estos derechos. Complementa o precisa algunos aspectos no desarrollados por la norma constitucional. Entre los que consideramos más relevantes se encuentra aquel que determina que la inicia-

<sup>26</sup> Artículo 260 de la Constitución de 1979.

<sup>27</sup> Artículos 306 y 299, inciso 6, de la Constitución de 1979.

<sup>28</sup> Artículo 64 de la Constitución de 1979.

<sup>29</sup> Artículos 2o., inciso 17, y 31 de la Constitución de 1979.

<sup>30</sup> Promulgada el 3 de mayo de 1994.

tiva de convocatoria a referéndum corresponde a la ciudadanía, señalando que es convocado por el 10% del electorado nacional; asimismo, que se puede someter a referéndum no sólo la aprobación sino la desaprobación de normas.<sup>31</sup>

### A. Referéndum

La Constitución vigente precisa qué materias pueden ser sometidas a referéndum y cuáles no;<sup>32</sup> señala, además, que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso por la mayoría absoluta de sus miembros y ratificada mediante referéndum, indicando que puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

Por otro lado, el texto constitucional prevé que la Constitución de regiones y la unión o cambio de circunscripción de poblaciones, de provincias o distritos contiguos se produce sólo por iniciativa popular, que debe ser sometida a referéndum.

El primer intento de referéndum que se dio fue aquel que pretendía cuestionar la constitucionalidad de la Ley núm. 26657, que modificaba, vía interpretación constitucional, el artículo 112 de la Constitución y con ello permitía una tercera reelección de Alberto Fujimori. Este referéndum no se convocó, a pesar de contar con el respaldo de más de un millón y medio de firmas, porque tanto el Congreso de la República como el Jurado Nacional de Elecciones, con la presencia de autoridades comprometidas con el proyecto autoritario del gobierno, realizaron modificaciones en la ley e interpretaciones inconstitucionales, respectivamente, que ocasionaron que esta iniciativa fuera archivada por el Congreso.

<sup>31</sup> Maraví Sumar, Milagros, “El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa a partir de la Constitución Política de 1993”, en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/197/19740208.pdf>.

<sup>32</sup> Artículo 32 de la Constitución de 1993: “Pueden ser sometidas a referéndum: 1. La reforma total o parcial de la Constitución; 2. La aprobación de normas con rango de ley; 3. Las ordenanzas municipales; y 4. Las materias relativas al proceso de descentralización. No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona ni las normas de carácter tributario y presupuestal ni los tratados internacionales en vigor”.

El primer referéndum convocado es bajo la vigencia de la Constitución de 1993, relativo a la conformación de regiones, convocado para el 30 de octubre de 2005. En este referéndum se consultó a los ciudadanos si su departamento debía unirse con otros para conformar una región.<sup>33</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones, la propuesta de conformación de regiones sería aprobada cuando mediante el referéndum se alcanzara un resultado favorable del 50% más uno de los votantes que efectivamente acudieron a votar en la consulta, en cada circunscripción.

### *B. Iniciativa legislativa*

La Ley de los Derechos de Control y Participación Ciudadana reconoce la posibilidad de los ciudadanos de presentar una o más iniciativas o proyectos de ley, acompañados de las firmas comprobadas de no menos del 0.3% de la población electoral nacional. Este derecho de iniciativa comprende todas las materias con las mismas limitaciones que sobre temas tributarios o presupuestarios tienen los congresistas de la República.

### *C. Remoción o revocatoria de autoridades y demanda de rendición de cuentas*

El mismo texto constitucional prevé la revocatoria en el cargo de los alcaldes y regidores, del presidente de región y de los magistrados.

En la práctica, el mecanismo de democracia directa que ha venido funcionando con mayor frecuencia es el pedido de la revocatoria de autoridades municipales y en menor medida el referéndum.

La Ley no señala de manera explícita las causales para solicitar la consulta popular de revocatoria. Es más, dicha solicitud requiere ser fundamentada, pero las causales invocadas no requieren ser probadas.

La finalidad que se persigue al solicitar la consulta popular de revocatoria es la de poner fin (rechazo) al mandato de determinadas autoridades. No siempre la consulta popular de revocatoria de determinada auto-

<sup>33</sup> Se sometió a referéndum la conformación de 5 regiones: 1) Tumbes-Piura-Lambayeque; 2) Ancash-Huánuco-Pasco-Junín-Lima (provincias); 3) Ayacucho-Huancavelica-Ica; 4) Cusco-Apurímac, y 5) Arequipa-Puno-Tacna.

ridad pone fin a su mandato; puede ocurrir que la autoridad obtenga un nuevo respaldo a su gestión (convalidación) por parte de la población. De acuerdo con la legislación, no procede solicitarla durante el primer y el último año del mandato de las autoridades regionales y municipales.

De 1997 a la fecha se han convocado, organizado y ejecutado cinco procesos electorales de revocatoria de autoridades municipales, con distinto resultado.

#### REVOCATORIAS 1997-2004

	1997	2001	2004
Lugares	60 D y 1 P	172 D y 1 P	187 D y 1 P
Autoridades consultadas	61 A y 129 R	166 A y 462 R	187 A y 691 R
Autoridades revocadas	42 A (68.85%) y 93 R (72.09%)	11 A (6.62%) y 27 R (5.84%)	27 A (15.5%) y 107 R (14.5%)
Mínimo legal para revocatoria	50% + 1 electores que asistieron al sufragio	50% + 1 electores del padrón electoral	50% + 1 electores del padrón electoral

D = Distrito, P = Provincia, A = Alcalde, R = Regidor.

FUENTE: ONPE.

#### 4. Reformas al organismo electoral (*jurisdiccional / administrativo*)

A lo largo de la historia del Perú republicano la organización y la justicia electoral ha ido variando su diseño y concepción. En los inicios de la República, los procesos electorales se organizaban de manera descentralizada y estaban a cargo de las juntas electorales de provincias y de las asambleas de mayores contribuyentes. Recién a finales del siglo XIX se centraliza esa función en la Junta Electoral Nacional (1896) y, posteriormente, en 1931 con la creación del Jurado Nacional de Elecciones. Entre 1931 y 1995, el diseño institucional comprometía las funciones administrativas, jurisdiccionales y registrales en un solo organismo electoral co-

mo responsable del proceso. Es con la Constitución vigente, aprobada en 1993, que varía este diseño y se constituyen tres organismos electorales para las tres funciones antes mencionadas. Esta modificación, mal implementada —como veremos adelante—, ha tenido y tiene consecuencias diversas en el desarrollo de los procesos electorales.

### *Los organismos electorales en la Constitución de 1993*

La Constitución de 1993 introduce cambios en lo que concierne al diseño institucional de los organismos electorales. Sin embargo, aunque este hecho significa un importante cambio y un avance en esta materia, el modelo diseñado dista de ser el adecuado.<sup>34</sup> El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se encarga de impartir justicia electoral, pero también tiene funciones administrativas electorales (inscripción de candidaturas, educación electoral, etcétera). La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) se encarga de planear, organizar y ejecutar los procesos electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), así como de elaborar el padrón electoral. Los tres son órganos autónomos<sup>35</sup> y actúan con autonomía.

Este diseño tiene serias limitaciones y deficiencias debido a la inadecuada atribución de funciones asignadas a la ONPE y al JNE. La norma constitucional atribuye erróneamente funciones administrativas al órgano que imparte justicia (JNE) en materia electoral. Existen, además, imprecisiones, vacíos, duplicidad en las funciones que se asignan y atribución de funciones que son ajenas a los organismos electorales. Con este marco constitucional las leyes orgánicas de los organismos electorales y las normas que regulan los diversos procesos electorales reproducen este hecho llevando a que en más de una ocasión el desarrollo y ejecución de un

<sup>34</sup> Se ha señalado que en el Perú el término *sistema electoral* ha sido utilizado de manera equivocada. La más flagrante —y repetida en las leyes sobre materia electoral— es la incorporada en la Constitución de 1993. El capítulo XIII, bajo el título de “Sistema electoral”, hace referencia a la forma de organización y funciones de los órganos electorales, cuando, en realidad, se debe entender como sistema electoral al conjunto de métodos que permiten convertir votos en escaños. Este ejemplo es una muestra clara del profundo desconocimiento de la sistemática electoral.

<sup>35</sup> El que se definan como órganos autónomos significa que desarrollan sus funciones en virtud del ámbito de competencias que les han sido otorgadas por la Constitución y/o por la ley, sin someterse a órdenes superiores de ningún tipo.

proceso electoral se vea permanentemente amenazado y entorpecido por los propios organismos electorales.

Las funciones administrativa y jurisdiccional deben ser ejercidas por organismos distintos, autónomos e independientes, para garantizar que quien ejerza las funciones de organización y ejecución de los actos electorales no sea el mismo que luego deberá resolver las impugnaciones que sean sometidas a su revisión. No se puede ser a la vez juez y parte. Es lo que ocurre con el diseño actual. Es a la ONPE a quien le compete la función administrativa y al JNE la de impartir justicia en materia electoral.

#### IV. REFORMAS AL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

##### 1. *Democratización interna*

La Ley de Partidos Políticos (LPP), vigente desde noviembre de 2003, incorpora artículos relativos a la democracia interna, debido —en parte— a que las críticas más frecuentes a los partidos políticos eran en relación a su vida interna.

Si bien es cierto que hay aspectos de la ley que pueden calificarse de *reglamentaristas*, también es verdad que el estatuto —documento elaborado por el propio partido, según la ley— adquiere un nivel normativo fundamental, pues en él se establece y regula todo lo concerniente a la democracia interna.

La ley exige una *renovación* de autoridades partidarias que debe realizarse cada cuatro años. En el cronograma electoral la ley señalaba que los partidos deberían realizar *elecciones internas* para elegir a sus candidatos a puestos de representación entre los 210 y 180 días anteriores a la fecha de la elección.

El artículo 23 dispone que quienes están *sujetos la elección interna* son los candidatos a la Presidencia y dos vicepresidencias de la República, los candidatos al Congreso, los candidatos a la Presidencia, vicepresidencia y consejeros de los gobiernos regionales, los alcaldes y regidores de los concejos municipales y cualquier otro que disponga el estatuto del partido. En la práctica, nos encontramos frente a un número muy alto de cargos (14,369) sujetos a una elección al interior de un partido político. Para el caso de candidatos a la Presidencia y vicepresidencias de la República, se trata de una pequeña lista de tres, pero los representantes al

Congreso son 120. En total, 123 cargos que deben someter los partidos políticos inscritos.<sup>36</sup>

La *modalidad de la elección* es importante, y de conformidad con el artículo 24 de la ley la decide el órgano máximo del partido, es decir, la asamblea general de sus miembros o representantes. La ley estima que cuando menos las cuatro quintas partes del total de candidatos, tanto del Congreso como consejeros regionales o regidores, deben ser elegidos bajo alguna de las siguientes modalidades: elección universal, libre, voluntaria, igual, directa y secreta de los afiliados y ciudadanos no afiliados, es decir, una suerte de primarias; o la elección universal, libre, igual, voluntaria, directa y secreta de los afiliados, es decir, una típica elección interna partidaria; o bien la elección a través de los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto. En esta última modalidad, sin embargo, los delegados deben nacer por el voto libre, igual y secreto de los afiliados, conforme lo señale el estatuto.

La ley señala que hasta la quinta parte del total de número de candidatos, salvo para el caso de candidatos a presidente y vicepresidentes de la República, puede ser designada directamente por el órgano partidario que disponga el estatuto, siendo esta facultad indelegable. Por lo tanto, el estatuto tiene discrecionalidad para señalar qué órgano del partido debe tener esa facultad. Puede ser la secretaría general, la presidencia o un órgano colegiado. La crítica que se hace a este artículo es que en los partidos altamente personalizados, el líder puede manejar la confección de las listas y evadir la voluntad de los afiliados. En el caso de elección de autoridades del partido, ésta se realizará conforme a lo que disponga el estatuto y de acuerdo con el órgano máximo del partido, que como hemos visto es la asamblea general de sus miembros o sus representantes.

En la práctica, las elecciones internas constituyen un serio problema para los partidos políticos. La fragilidad constitutiva, en medio de un contexto de alta desaprobación hacia los partidos políticos, llevó a los partidos políticos a modificar la LPP. Así, el Congreso de la República aprobó la Ley 28581, en sesión del 22 de junio de 2005. La modificatoria, sin embargo, desnaturalizó el concepto del orden y exigencia que contenía la ley. Esto se manifestaba en que los partidos políticos debían primero decidir si competían solos o establecían alianzas o coaliciones.

<sup>36</sup> Para las elecciones municipales y regionales de noviembre de 2006, un total de 14,246 cargos.

Después de la fecha límite desarrollaban elecciones internas. De esta manera, el 10 de octubre, medio año antes, los electores conocían exactamente quiénes estaban legalmente aptos para inscribir sus candidaturas. El único escenario distinto sería si alguno no se inscribe, con lo que podía haber menos candidatos inscritos, pero nunca más del número que nacía de las elecciones internas. Ésta era una medida que tenía también el propósito de reducir el espacio de los *outsiders*, en la medida en que éstos requieren tiempos cortos de exposición y no los seis meses que contemplaba la ley. A través de la modificatoria, los partidos políticos realizarían sus elecciones internas de candidatos a cargos electivos de elección popular entre los 180 días anteriores de la fecha de la elección y los 21 días anteriores al plazo para la inscripción de candidatos. Se aplazó la elección del candidato presidencial del 10 de octubre al 19 de diciembre y la de los congresistas del 10 de octubre al 18 de enero, es decir, cerca del límite de la inscripción oficial. Se hace lo propio con la fecha límite para la constitución de alianzas o coaliciones partidarias, desplazando la fecha límite del 10 de octubre al 10 de diciembre. En consecuencia, se trastoca las fechas, se confunden entre ellas y se acercan a los plazos de inscripción, con lo que se perdió todo lo avanzado en materia de orden de cronograma, que garantizaba claridad y transparencia en los procesos previos por parte de los partidos políticos.

## 2. *Financiamiento de los partidos políticos*

La Ley de Partidos Políticos núm. 28094 apuesta por un formato de financiamiento mixto. En consecuencia, la norma prevé la posibilidad de que los partidos reciban financiamiento público (directo e indirecto) y privado. Cada una de estas formas tiene una regulación específica orientada al fortalecimiento institucional de los partidos y la transparencia en el manejo de los recursos.

No obstante lo señalado, el financiamiento de los partidos políticos proviene fundamentalmente de aportes privados, y el que corresponde al financiamiento público es indirecto a través de la franja electoral.

Asimismo, la LPP ha determinado la existencia de un organismo fiscalizador o de control de las finanzas partidarias: la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la ONPE, organismo constitucionalmente autónomo, responsable de manera exclusiva de la verificación

y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

Al marco normativo señalado se le suma el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, expedido por la ONPE.<sup>37</sup> Ambas constituyen el marco legal que se aplicó en las elecciones de 2005 y 2006, demostrándose que requieren modificaciones para alcanzar el objetivo para el que fueron propuestas.

#### *A. El discutido financiamiento público directo*

En el Perú, el financiamiento público directo ha sido —como en otros países— materia de una discusión equivocada. El desprestigio de los partidos políticos y del Parlamento ha sido la base de apoyo para quienes se oponen a este aporte.<sup>38</sup>

Como se recuerda, el financiamiento público directo es la entrega de dinero que hace el Estado a los partidos políticos para que lo destinen a determinadas actividades previamente establecidas en su normatividad interna. Entre ellas se encuentran el financiamiento de campañas electorales, el funcionamiento partidario y la realización de actividades de capacitación e investigación, entre otras. Estas distintas modalidades de financiamiento no son excluyentes, como lo muestran varios países de la región en los que se contempla más de uno.

La LPP establece además una modalidad restrictiva, pues la condición esencial para acceder a este tipo de financiamiento es que los partidos hayan obtenido representación en el Congreso en la última elección general. El Estado destina el 0.1% de la unidad impositiva tributaria (UIT)<sup>39</sup> por cada *voto emitido* para el Congreso en la última elección general. La norma peruana se inclina por un financiamiento posterior, es decir, una vez producida la elección. La norma no tiene el propósito de financiar la campaña electoral, sino de solventar el funcionamiento posterior del partido político.

<sup>37</sup> Resolución jefatural núm. 060-2005-J-ONPE.

<sup>38</sup> En el Congreso se debatió un proyecto de ley que tenía el propósito de eliminar los artículos referidos al financiamiento público directo.

<sup>39</sup> La unidad impositiva tributaria (UIT) es un valor de referencia utilizado en las normas tributarias para determinar los montos de las bases imponibles, deducciones, límites de afectación, etcétera. Para 2006, la UIT es de 3,400 nuevos soles.

Sin embargo, la LPP fue modificada a finales de 2005, introduciéndose el umbral de representación como mecanismo para acceder al reparto de escaños. La norma indicaba que ingresaban al reparto de escaños aquellos partidos que hubieran obtenido 4% del total de los votos válidos al Congreso o 5 escaños.

De un total de veinticuatro partidos<sup>40</sup> que presentaron candidatos al Congreso de la República tan solo siete alcanzaron representación parlamentaria y por tanto se encuentran en condiciones de recibir financiamiento público directo.

Vale la pena llamar la atención que la tercera disposición transitoria de la LPP dispone que la distribución de los fondos públicos se aplicará a partir de enero de 2007 y de manera progresiva, de acuerdo con las *previsiones presupuestales*. Es decir, los recursos para el financiamiento público directo se encuentran condicionados por la propia norma a las previsiones presupuestales, es decir, a la voluntad política del gobierno para asignar el correspondiente presupuesto.

### B. *Financiamiento público indirecto*

La LPP ha previsto destinar el financiamiento público indirecto al acceso de los partidos a los medios de comunicación. Se establece que este acceso debe de proporcionarse tanto en época no electoral, con el llamado *espacio no electoral*, como en época electoral, a través de la *franja electoral*. El Estado compensa —señala la ley— a los medios de comunicación mediante la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espacio radioeléctrico o electromagnético.

### C. *Financiamiento privado*

Lo que siempre ha existido en el Perú es el financiamiento privado, pero con una regulación deficiente y que en la práctica no fue observada por los partidos políticos. A partir de 1997 la Ley Orgánica de Elecciones incorporó algunas normas orientadas a que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) recibiera de los partidos políticos proyecciones y rendiciones de cuentas de gastos de campaña. Esta normativa, circunscrita a

<sup>40</sup> Participaron 19 partidos y 5 alianzas de partidos.

un solo artículo,<sup>41</sup> no fue observada. El JNE no tenía mecanismos establecidos en la ley para requerir con carácter vinculante esta información ni se contemplaba un régimen de sanciones para aquellos que inobservaran lo dispuesto.

Es por ello que con la aprobación y entrada en vigencia de la LPP se ha dado un gran avance en el tratamiento de esta problemática y en crear condiciones para la transparencia de esa información, que era un secreto cuidadosamente guardado por los partidos con los más diversos argumentos. Este último elemento, la transparencia de la información, abona al fortalecimiento del sistema y a una ciudadanía fiscalizadora.

#### *a. Fuentes de financiamiento permitidas: topes*

La LPP señala en su artículo 30 que son recursos privados: las cuotas y aportes de los afiliados, los productos de las actividades del partido, los rendimientos del patrimonio, los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la ley, los créditos que concierten, los legados que reciban y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan. En relación con los ingresos por actividades, éstos no deberán exceder de 30 UIT<sup>42</sup> al año cuando no se pueda identificar a los aportantes.

#### *b. Fuentes de financiamiento prohibidas*

La LPP ha reducido a tres los aportes prohibidos. Los partidos no pueden recibir aportes de alguna entidad de derecho público o empresa del Estado, de alguna confesión religiosa, y de partidos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes estén destinados a formación, capacitación e investigación.

<sup>41</sup> Artículo 183. Dentro de los 60 días anteriores a las elecciones, las organizaciones políticas, listas independientes y alianzas, presentan al JNE la proyección de los fondos que serán invertidos durante el proceso electoral correspondiente, así como su fuente de financiamiento. Dentro de los 60 días posteriores a la proclamación oficial electoral, los partidos, agrupaciones independientes, alianzas y listas independientes presentan al JNE, con carácter de declaración jurada, la relación de los gastos destinados a la campaña electoral correspondiente, quedando el JNE facultado para efectuar las indagaciones necesarias para establecer la exactitud del movimiento económico correspondiente a dicha campaña.

<sup>42</sup> Para 2005, la UIT se determinó en 3,300 nuevos soles y para 2006 en 3,400.

En principio, los candidatos no pueden recibir donación directa de ningún tipo. Pero en el artículo 31 de la ley aparece una excepción que establece que los candidatos pueden recibir, con conocimiento de su partido, aportaciones directas con los límites del artículo 30. Dificilmente un partido no toma conocimiento o le va a impedir, por ejemplo, a su candidato presidencial recibir donaciones directas por un equivalente a 61,818 dólares. Los aportes no declarados se presume que son de fuente prohibida.

### c. Regulación sobre los medios de comunicación

Como se ha visto, la LPP ha previsto destinar el financiamiento público indirecto al acceso de los partidos a los medios de comunicación, que se efectuará tanto en época no electoral (*espacio no electoral*) como en época electoral (*franja electoral*).

#### a) Espacio en época no electoral

Los medios de comunicación de propiedad del Estado se encuentran obligados a otorgar a los partidos, en época no electoral, un espacio mensual de cinco minutos para la difusión de sus propuestas y planteamientos. Estos espacios deben ser programados en horarios estelares, tendiendo a la proximidad con los noticieros principales, ya sea en apariciones diarias o en bloques iguales una vez por semana. Cabe añadir que la norma establece que se encuentra prohibido su uso para publicidad con fines electorales. Tienen derecho a *espacio no electoral* los partidos políticos que hayan obtenido representación ante el Congreso de la República en las elecciones inmediatamente precedentes a la fecha de asignación de dicho espacio.

#### b) Espacio en época electoral: la franja electoral

En elecciones generales, la franja electoral es un mecanismo por el cual se emiten espacios de propaganda electoral en todos los canales y al mismo tiempo. De esta manera, la LPP establece —a través del artículo 37— la franja electoral en los medios de radiodifusión y televisión de

propiedad privada o del Estado entre los 30 días hasta los 2 días previos a la realización de las elecciones. Por su lado, el Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago de canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético. La norma señala además que el Estado debe poner a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de estos espacios.

En cuanto a la duración y frecuencia, la franja electoral se emite diferenciadamente en tres momentos bajo la duración siguiente: entre los 30 y 15 días anteriores al acto electoral es de 10 minutos diarios; entre los 14 y 6 días anteriores al acto es de 20 minutos; y entre los 5 y 2 días es de 30 minutos.

La distribución del tiempo para los partidos es del 50% del total en forma equitativa y la otra mitad en proporción a la representación en el Congreso. Es la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios la que determina el tiempo disponible. Los partidos que participan por primera vez tienen un tiempo igual al partido al que se le ha asignado el menor tiempo.<sup>43</sup> Un agregado que hace la ley es que los espacios no utilizados deben servir para que la ONPE difunda todo lo concerniente a educación electoral.

En elecciones regionales, la Ley núm. 27683, de Elecciones Regionales, en su cuarta disposición transitoria y complementaria ha establecido la existencia de franja electoral para las elecciones regionales, señalando que habrá espacios de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional y regional. Estos espacios se ponen a disposición, gratuitamente, de los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral.

Esta norma dispone que la ONPE efectúe la distribución equitativa de los espacios mediante sorteo y que el JNE dicte las normas necesarias para el cumplimiento de la disposición.

Encontramos que esta norma distorsiona aquello que ha tenido como fundamento la Ley de Partidos Políticos en la parte concerniente a financiamiento, como es el fortalecimiento del sistema, transparencia y con-

<sup>43</sup> En las elecciones generales de 2006 el Estado destinó 5,904,689 dólares para la franja electoral. En televisión se invirtieron —entre primera y segunda vuelta— USD \$4,534,260.43 y en radio USD \$1,370,428.4.

trol. En la LPP no se señalan derechos de financiamiento estatal ni regulación o limitaciones al financiamiento privado, tampoco obligaciones de información y menos sanciones sobre actuación o infracciones en materia económico-financiera para los movimientos regionales. Se crean en este aspecto, que consideramos fundamental, condiciones desiguales para quienes participan en un mismo proceso electoral.

En mérito a la competencia otorgada por la Ley de Elecciones Regionales, el JNE ha expedido la correspondiente resolución donde aprueba el Reglamento de la Franja Electoral Regional, señalando entre otros aspectos que el periodo de difusión de la misma es desde 15 días y hasta 24 horas antes de la fecha fijada para las elecciones regionales, hasta sumar en conjunto un espacio diario total no mayor de 10 minutos, transmitidos a una misma hora. Precisa además que los espacios no utilizados por las organizaciones políticas, así como los tiempos excedentes, serán destinados a temas de educación electoral que proponga el JNE. Un tema más de la duplicidad de funciones.

#### *d. Publicidad contratada*

La LPP establece que la contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Precisa, asimismo, que las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial, y establece la obligación de que dichas tarifas sean hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión dos días después de la convocatoria a elecciones.

También se ha normado el periodo de tiempo en el que los partidos pueden contratar publicidad con fines electorales —desde los 60 hasta los 2 días previos al día de la jornada electoral—. Cuando se trata de una elección general, el partido se encuentra impedido de contratar publicidad por un tiempo mayor de cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión. Esta publicidad sólo puede ser contratada por el tesorero del partido político, del movimiento político o de la organización política local.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Artículos 39 y 40 de la LPP.

### *e. Verificación y control externo*

El diseño de un sistema de financiamiento a los partidos políticos conlleva necesariamente el diseño de un mecanismo de verificación y control externo de la actividad económico-financiera de los partidos.

En el Perú, la tarea de verificación y control de las finanzas partidarias es competencia de la ONPE a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.<sup>45</sup> Tiene como función realizar la verificación y control externos de la actividad económica financiera de los partidos políticos. Sin embargo, hasta la fecha este organismo electoral no realiza una auditoría, que podría complementarse con los cruces de información oficial con otras instituciones y los monitoreos de gastos.

### *f. Presentación de informes*

A través de los informes, los partidos rinden cuentas económico-financieras de los recursos de fuente privada con los que han contado durante un ejercicio anual. Esta rendición de cuentas es fundamental para la transparencia del origen y destino de los fondos con los que cuentan los partidos.

El desarrollo de las funciones de verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos la realiza la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, fundamentalmente a través de la verificación de la información presentada por los partidos en los informes de distinta naturaleza que de acuerdo con la LPP y su reglamento deben presentar. Con esa información realiza también el control de los topes establecidos en la norma.

#### *a) Información sobre las aportaciones privadas*

Asimismo, la LPP señala que la Gerencia de Supervisión puede requerir a los partidos un informe que contenga la relación de las aportaciones provenientes del financiamiento privado en el que conste el importe de cada una de ellas y en su caso los nombres y direcciones de las personas que los han realizado. El reglamento ha establecido una periodicidad de

<sup>45</sup> Artículo 34 del Reglamento.

seis meses para la entrega de esta información, independientemente de que exista un proceso electoral convocado o no.

#### *b) Informes de aportaciones y gastos de campaña electoral*

De acuerdo con lo dispuesto por el Reglamento, los partidos deben presentar, una vez convocado el proceso electoral, informes de aportaciones y gastos de campaña electoral.<sup>46</sup> Los de aportaciones se presentan bimestralmente y los de gastos luego de sesenta días, contados desde la proclamación de los resultados.

Otro aspecto importante para un eficiente control externo de las finanzas partidarias es que el órgano encargado de la fiscalización y del control pueda verificar la veracidad y consistencia de la información presentada. Ello no se logra solamente con lo presentado por los partidos, sino que debe estar en la posibilidad de realizar cruces de información con otras entidades, como por ejemplo la SUNAT, la Superintendencia de Banca y Seguros, y la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (Conasev).

#### *g. Sanciones*

Para el caso de la rendición de cuentas, la coercibilidad es una de las características de la norma jurídica, que consiste en que la norma jurídica necesariamente deberá cumplirse al margen de la voluntad de los individuos cuyas conductas regula.

En observancia al principio de legalidad,<sup>47</sup> la LPP otorga a este organismo electoral la potestad sancionadora administrativa y prevé en su artículo 36 las conductas que constituyen infracciones a la norma que son pasibles de sanción y la sanción a imponerse. Estas conductas sancionables administrativamente no pueden ser interpretadas de manera extensiva y el Reglamento tan sólo puede especificar o graduar lo previsto en la ley y en modo alguno establecer nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente.

<sup>46</sup> Artículo 71.

<sup>47</sup> Las conductas sancionables y las sanciones deben estar expresamente previstas en la ley.

Por ello, el Reglamento contempla de manera complementaria un procedimiento de señalamiento de inobservancias a las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los partidos, estableciendo su difusión para conocimiento de los ciudadanos y organizaciones interesadas, contribuyendo así al espíritu de institucionalidad partidaria y transparencia del manejo económico contenido en la Ley.<sup>48</sup>

Los partidos políticos pierden el derecho al financiamiento público directo cuando incumplen la obligación de presentar la contabilidad detallada de sus ingresos y gastos en el informe financiero anual, de acuerdo con lo establecido en la LPP, el último día útil del mes de junio de cada año. Esta sanción, sin embargo, sólo es aplicable a los partidos o alianzas que han obtenido representación parlamentaria, dado que sólo éstos tienen el derecho a acceder a este tipo de financiamiento. Aquellos partidos o alianzas que no se encuentran en este supuesto y no presentan el informe financiero anual, en la práctica no son pasibles de sanción.

Definitivamente, esta sanción estaba pensada en un escenario de un sistema de pocos partidos de alcance nacional y con representación. Sin embargo, la modificación que se hizo a la LPP variando los plazos para la inscripción y la inadecuada interpretación de la norma que realizó el JNE en el sentido de que carecía de facultades para verificar las firmas de los que suscribían como militantes las actas de los comités partidarios, ocasionó la dudosa inscripción de muchos partidos.

Los partidos políticos reciben una multa no menor de diez ni mayor de cincuenta veces el monto de la contribución recibida, omitida o adulterada, cuando:

- a) Reciban financiamiento de alguna entidad pública o empresa de propiedad o con participación del Estado.
- b) Reciban financiamiento de alguna confesión religiosa.
- c) Reciban financiamiento de partidos políticos o agencias de gobierno extranjeros y los destinen a actividades distintas a la capacitación, formación o investigación.
- d) Omitan registrar los gastos generados por sus candidatos para financiar sus campañas.
- e) Omitan información de ingresos o gastos en sus informes anuales.

<sup>48</sup> Artículos 82-84.

- f) Adulteren información sobre sus ingresos o gastos en sus informes anuales.
- g) Se compruebe que existen ingresos que no han sido declarados por el partido, siendo considerados ingresos prohibidos.

Los partidos reciben una multa no menor de diez ni mayor de treinta veces el monto de la contribución recibida cuando:

- a) Se acredite que han recibido de una misma persona natural o jurídica aportes, bajo cualquier modalidad, que en un año superan las 60 unidades impositivas tributarias.
- b) Se acrediten ingresos superiores a 30 unidades impositivas tributarias en un año, sin que se pueda identificar a la persona natural o jurídica que realizó el aporte.

El Reglamento ha señalado cuáles constituyen incumplimientos a la LPP y al Reglamento. En esta categoría se incluye toda inobservancia de lo dispuesto con carácter mandatario por estas normas y que no han sido considerados como materia de infracción a la LPP.

### 3. *Transfuguismo político*

En el Perú comienza a discutirse sobre el transfuguismo —surgiendo el interés por normarlo— como consecuencia de lo ocurrido en el seno del Congreso de la República elegido en las polémicas elecciones de 2000 y en donde el oficialismo fujimorista carecía de mayoría.

La *compra* de congresistas tránsfugas para lograr mayoría en el Congreso se mostró de manera dramática cuando se difundió el video Kouri-Montesinos, el 14 de septiembre de 2000, dando inicio al fin del fujimorismo. El video, que se constituyó en la prueba de cómo operaba el fujimorismo, evidenció que era una práctica común para lograr el control de diversas instituciones.<sup>49</sup>

Posteriormente, el tema se ha discutido mucho y no se ha logrado consenso para regularlo. Se han presentado en el Congreso algunos proyec-

<sup>49</sup> Se mostraba a Vladimiro Montesinos, asesor presidencial, *comprando* por 15,000 dólares al congresista electo Alberto Kouri para que se pasara a las filas del oficialismo y lograr una mayoría fujimorista sólida en el Congreso.

tos de ley que no han sido aprobados. Éste es un tema muy difícil de normar. No resulta fácil determinar cuándo es legítimo que un representante se aparte del partido.

#### 4. *Discriminación positiva*

En nuestro país, las normas sobre discriminación positiva tienen un referente constitucional,<sup>50</sup> pues se determina que la ley debe establecer, tanto para consejos regionales como municipales, porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los consejos regionales.

Tanto la Ley de Elecciones Regionales como la de Elecciones Municipales han normado lo relativo a la inclusión en las listas de candidatos del 30% de hombres o mujeres (cuota de género),<sup>51</sup> el 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.<sup>52</sup> Finalmente, en agosto de 2006 se modificó la Ley de Elecciones Municipales para promover la participación de los jóvenes en las elecciones municipales. Esta ley, conocida como la “Ley del Consejal Joven”,<sup>53</sup> establece que la lista de los candidatos a regidores debe estar conformada por no menos del 20% de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de 29 años de edad. A partir de 2003, con la promulgación de la LPP, se establece el 30% de cuota de género también para las listas de los procesos electorales internos.

La primera vez que se aplicó esta norma de cuotas de género fue en las elecciones municipales de 1998, debiendo las listas de candidatos incorporar a no menos del 25% de mujeres o varones. En 2000 este porcentaje se incrementa a 30% y se mantiene a la fecha.

En las elecciones regionales y municipales de 2006 se implementó por primera vez lo dispuesto por la Ley 28869, que promueve la participación de la juventud en las listas de regidores provinciales y municipales. El JNE precisó que para el referido proceso electoral se consideraba jó-

<sup>50</sup> Artículo 191.

<sup>51</sup> Artículo 12 de la Ley de Elecciones Regionales, núm. 27683, y numeral 3 del artículo 10 de la Ley núm. 26864, Ley de Elecciones Municipales.

<sup>52</sup> *Idem*.

<sup>53</sup> Ley núm. 28869.

venes a aquellos que a la fecha del vencimiento del plazo para la inscripción de candidaturas no hayan cumplido 29 años. Asimismo, precisó que las cuotas de género (30%), de jóvenes (20%) y de comunidades nativas y pueblos originarios (15%), en donde hubieren, pueden ser concurrentes, total o parcialmente.

Finalmente, la citada ley precisa que por excepción en las elecciones municipales de 2006, la aplicación de la cuota de ciudadanos y ciudadanas jóvenes menores de 29 años puede asignarse de la quinta parte del total de candidatos que serían designados directamente según lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley núm. 28094.

La referida resolución establece que los partidos políticos que no cuenten con candidatos jóvenes, como consecuencia de sus procesos de democracia interna, excepcionalmente y para este proceso, podrán presentar como cuota de jóvenes el equivalente a no más de la quinta parte del número total de regidores escogidos por designación directa. Precisa que los partidos políticos que cuenten con candidatos jóvenes como resultado de sus procesos de democracia interna, pero sin alcanzar el mínimo del 20% de las candidaturas, cumplirán con dicha exigencia completando la cuota con las candidaturas comprendidas en el quinto de designación directa.

## V. EVALUACIÓN FINAL

Las relaciones institucionales entre el Ejecutivo y el Parlamento están construidas sobre una serie de elementos que han hecho de nuestro presidencialismo un sistema poco estable. La historia de esta relación se ha movido entre una permanente tensión, pasando de una subordinación total del Legislativo al Ejecutivo, que lo esterilizaba —particularmente cuando se trataba de una mayoría oficialista en el Parlamento—, hasta una confrontación total entre poderes. Han sido casi inexistentes los periodos de una relación institucional fluida con un adecuado equilibrio en el ejercicio de sus funciones. El presidencialismo peruano es frágil y se sustenta en un modelo de concentración del poder difícil de balancear, pero de la misma manera presenta un sistema electoral que generalmente produce fragmentación y bloqueos. Y es que la combinación de presidencialismo y multipartidismo fragmentado, mantiene latente elementos de ingobernabilidad.

Para que este diseño pueda funcionar será necesaria una reforma electoral que tenga como objetivo construir un sistema basado en partidos políticos de alcance nacional y con real representatividad. Esto obliga a diseñar un sistema con capacidad y efecto concentrador, es decir, la existencia de pocos pero poderosos partidos políticos. La Ley de Partidos Políticos promulgada en noviembre de 2003 ha avanzado en esa dirección.

Llevar adelante una reforma electoral en países como el nuestro requiere implementarla tanto a nivel del Ejecutivo como del Parlamento. Para ello no debe dejarse de observar los efectos que requieren producirse al nivel del sistema de partidos y el sistema político. He aquí sólo algunos temas que merecerían atención.

Un elemento que debe revisarse es la segunda vuelta en la elección presidencial. A lo largo de la experiencia de la segunda vuelta, pese a lo extendido de la norma en América Latina, no ha producido los efectos deseados, particularmente en donde la elección parlamentaria coincide con la primera vuelta presidencial. Es decir, no se ha comprobado que los presidentes elegidos en segunda vuelta tienen mayor legitimidad. Lo que sí es claro es que el sistema permite, con un alto grado de probabilidad, que el presidente carezca de mayoría en el Congreso. Pero si se mantiene el sistema de segunda vuelta, un factor que debe modificarse es el momento de la realización de la probable segunda vuelta. Del cronograma electoral depende mucho la composición del Parlamento, debido a la influencia del voto presidencial sobre el parlamentario. Una reforma electoral debe separar estos dos eventos para que el elector desarrolle una decisión más adecuada a los requerimientos de cada elección. Si hay segunda vuelta en la elección presidencial, ésta debe coincidir con la elección parlamentaria. Se trata de una medida con un evidente efecto concentrador, con mayor razón si ningún candidato sale elegido en primera vuelta.

El umbral de representación o *valla electoral* cumplirá su propósito si es coherente. Si bien en 2011 el umbral subirá al 5% de los votos válidos a nivel nacional, se debe modificar la exigencia de los 5 parlamentarios no como alternativa, sino como condición necesaria. De esta manera, no ingresarán partidos que no llegan ni siquiera a completar una bancada en el Parlamento, como ocurre hoy en día. En esa misma dirección se deben tomar medidas exigentes para la conformación de alianzas y coaliciones,

pues de lo contrario seguiremos viviendo en un modelo en donde las alianzas son sólo medios para superar la valla y que se disuelven conforme logran su objetivo, provocando el fraccionamiento partidario. Éste, sin embargo, no podrá superarse sin eliminar el voto preferencial que ha mostrado su lado perverso para dispersar las preferencias y ubicarlas en candidatos, muchos de los cuales no poseen vínculos con organización alguna.

Cualquier reforma exige que se dé fin a la confrontación abierta o latente entre los organismos electorales; debe separar adecuadamente las funciones administrativas, en manos de la ONPE, de las jurisdiccionales, en manos del JNE. Esto sólo será posible con una reforma constitucional.

Los lineamientos aquí señalados no podrán ponerse en práctica si no existe una voluntad política para realizar el cambio. Pero se debe tener la convicción de que no existe comunidad política democrática en donde las reglas de juego no sean estables y respetadas. Ese es el objetivo último de toda reforma.

De otro lado, en relación con las reformas al régimen de partidos políticos, podemos afirmar que la promulgación de la LPP, vigente desde noviembre de 2003, ha significado un avance en el camino de la institucionalización de los partidos políticos en nuestro país. Se ha normado todo lo relacionado con la constitución e inscripción, los mecanismos de democracia interna y el financiamiento de los partidos políticos. Si bien su aplicación ha demostrado requerir reformas a su texto, también ha dado cuenta de su importancia para la democracia en nuestro país.

La incorporación de mecanismos de democracia interna al interior de los partidos significa un cambio importante debido, en parte, a que las críticas más frecuentes a los partidos políticos eran en relación con su vida interna. Sin embargo, se hace necesario fortalecer estos mecanismos, crear condiciones y controles que garanticen que funcionen y se legitimen las candidaturas; no obstante, las normas deben crear condiciones de estabilidad y previsibilidad.

Otro aspecto fundamental ha sido la regulación del dinero en la política. La regulación del financiamiento privado ha significado para los partidos y en general para que sea público lo que antes era considerado un secreto, cuánto dinero reciben los partidos, quiénes aportan, cuánto aportan y en qué se gasta. Se ha avanzado, sin embargo aún falta fortalecer los mecanismos de verificación y control externo de la actividad económico-financiera de los partidos.

Una de las limitaciones de la norma y que debe superarse es que el régimen de sanciones no es efectivo; se deben tipificar claramente las conductas que son sancionables e imponer efectivamente el castigo.

Por otro lado, resulta positiva la incorporación progresiva de normas de discriminación positiva, que permiten la activa participación de grupos que tradicionalmente eran considerados como excluidos o limitados en su derecho a la participación política.