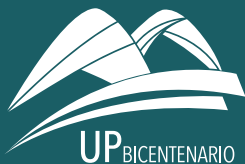




# En búsqueda de un desarrollo integral

— ● —  
**20 ensayos  
en torno al Perú del  
Bicentenario**

**Arlette Beltrán  
Cynthia A. Sanborn  
Gustavo Yamada  
EDITORES**



Fondo  
Editorial



**UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO**

# En búsqueda de un desarrollo integral



20 ensayos  
en torno al Perú del  
Bicentenario

Arlette Beltrán  
Cynthia A. Sanborn  
Gustavo Yamada  
EDITORES



Fondo  
Editorial



UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO

## Retos para una reforma de la institucionalidad política peruana

PAULA MUÑOZ Y ANA NEYRA

Durante el nuevo siglo, el Perú ha sido simultáneamente elogiado por su desempeño macroeconómico a nivel internacional y señalado por la precariedad e inestabilidad de su política e institucionalidad. En el contexto de este desencuentro (no siempre evidente para todos los actores), se sobreestimó la fortaleza del crecimiento económico y no hubo un enfoque en los problemas y desafíos de la política peruana, pese a que varias voces desde la academia alertaban sobre esta necesidad (Ghezzi & Gallardo, 2013; Vergara, 2013, 2018; Ganoza & Stiglich, 2015; entre otros). Fue un *shock* exógeno como el que trajo la pandemia por COVID-19 el que hizo estallar esta suerte de espejismo de forma brutal, mostrando las múltiples bombas de tiempo que la precariedad institucional de la política peruana venía incubando, pero también dejando más que en evidencia las bases estructurales de la informalidad de nuestra economía. Así, la pandemia terminó de derribar el mito peruano del «piloto automático» (Vergara, 2020). La conclusión: La política sí importa, e importa mucho.

En efecto, muchos de los problemas que hoy enfrentamos pueden ser rastreados, por acción u omisión, a problemas de la dinámica del sistema político existente, caracterizado por una gran precariedad organizativa. Desde que el sistema de partidos inaugurado con el retorno a la democracia en 1980 colapsara a inicios de la década de 1990 (Tanaka, 1998; Lynch, 1999), la política peruana se organiza en torno a vehículos personalistas temporales con escaso arraigo social. No tenemos propiamente organizaciones partidarias duraderas (colectivos con vocación de continuidad en el tiempo), sino individuos y sus frágiles alianzas,

que se mueven al vaivén de cálculos políticos cortoplacistas. Así, en la década de 2000, vimos emerger una democracia sin partidos organizados que dieran forma y predictibilidad a la política (Tanaka, 2005; Levitsky & Cameron, 2003; Levitsky, 2013; Zavaleta, 2014; Levitsky & Zavaleta, 2016). A la debilidad partidaria se suma un legado institucional de largo plazo de baja capacidad de gestión estatal (Dargent, 2012), que se remonta incluso al siglo XIX (Paredes, 2013; Soifer, 2015).

Esta precariedad organizativa de los actores políticos por excelencia –partidos y Estado– es el telón de fondo en el que se desarrolla la dinámica política peruana de la década de 2000. Al amparo de un crecimiento económico apuntalado desde fuera por los precios altos de los *commodities*, durante casi dos décadas no hicimos mucho para cambiar el rumbo de la política. Todo lo contrario. El *statu quo* se acentuó, echó raíces. Una institucionalidad estatal débil, sin partidos organizados, con políticos cortoplacistas y recursos abundantes, dieron una receta perfecta para más bien institucionalizar un ciclo político-electoral vicioso en el que la corrupción fue una pieza clave (Muñoz, 2016, 2019). Los buenos tiempos económicos nos permitieron mirar hacia un costado, hasta que un *shock* externo nos golpeó a finales de 2016: el escándalo internacional de la investigación del caso Lava Jato, producido luego de la información divulgada por la transnacional Odebrecht en los Estados Unidos, como parte del acuerdo de colaboración en la investigación judicial en curso en dicho país.

Las sucesivas denuncias de corrupción asociadas al caso Lava Jato visibilizaron la extensión y magnitud de los problemas de corrupción que penetraban el sistema político, tanto a nivel nacional (Durand, 2018) como subnacional (Muñoz *et al.*, 2016; Melgar, 2017; Vega, Rojas, & Elías, 2018; Muñoz, 2019). Esto abrió una oportunidad para, precisamente, plantear de manera seria la necesidad de emprender acciones para efectuar una reforma política que altere fundamentalmente la dinámica en que se viene operando. Esta oportunidad coincide también con el fortalecimiento parlamentario de Fuerza Popular. Al perder, en segunda vuelta, las elecciones presidenciales de 2016, luego de ganar una mayoría parlamentaria, este grupo y sus aliados en el Congreso protagonizaron un conflicto creciente de poderes y una crisis de gobernabilidad cuyas repercusiones aún estamos viviendo.

En medio de estas confrontaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, una vez nombrado presidente de la República, Martín Vizcarra aprovechó la oportunidad política dada por el desencanto ciudadano con la corrupción para incorporar en la agenda política el tema del cambio institucional y promover el desarrollo de la llamada «reforma política». Así, luego de un exitoso referéndum de diciembre

de 2018, en el que la ciudadanía aprobó tres temas de la propuesta del Ejecutivo para la reforma de la Constitución del Perú, Vizcarra decidió continuar con su empuje reformista y nombrar una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP).

La CANRP tuvo como punto de partida la búsqueda de una reforma integral que pudiera plantear soluciones específicas al diagnóstico planteado: (a) partidos y movimientos regionales precarios y poco representativos, (b) la política se presenta vulnerable a la corrupción y presenta una escasa rendición de cuentas, (c) existen problemas de gobernabilidad y de control político, y (d) se presentan limitaciones a la participación electoral y política de la ciudadanía. En ese contexto, las propuestas finalmente entregadas por la comisión perseguían objetivos específicos, que se agruparon en cuatro ejes: (a) tener organizaciones políticas más fuertes y representativas, (b) combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas ante la ciudadanía, (c) buscar una democracia más gobernable y con mejor control político, y (d) promover una mayor y mejor participación electoral y política de la ciudadanía (CANRP, 2019<sup>1</sup>).

Tabla 1  
Ejes de la reforma y principales propuestas

	Diagnóstico	Objetivo	Principales propuestas
1	Partidos y movimientos regionales precarios y poco representativos	Tener organizaciones políticas más fuertes y representativas.	Requisitos de inscripción y cancelación. Democracia interna y procesos de selección de candidaturas. Cambios para mejorar la representación.
2	Política vulnerable a la corrupción y escasa rendición de cuentas	Combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas ante la ciudadanía.	Financiamiento político y sanciones frente al incumplimiento. Transparencia e inmunidad parlamentaria. Fortalecer capacidades de fiscalización y control de Consejos Regionales y Consejos Municipales.

<sup>1</sup> Para mayor detalle sobre la búsqueda de una reforma integral (para suplir esfuerzos previos que tuvieron alcance más específico), el diagnóstico y los objetivos planteados, es posible revisar el informe final de la CANRP, *Hacia la democracia del Bicentenario*, en especial el informe propiamente dicho (CANRP, 2019, pp. 21-68).

3	Problemas de gobernabilidad y de control político	Buscar una democracia más gobernable y con mejor control político.	Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Gobernabilidad subnacional en los niveles regional y municipal.
4	Limitaciones a la participación electoral y política de la ciudadanía	Promover una mayor y mejor participación electoral y política de la ciudadanía.	Voto desde el extranjero. Voto para personas en condiciones especiales, como las privadas de libertad o con discapacidad. Mejoras en la gestión del proceso electoral en lo relativo a las mesas de sufragio, eliminación de la «ley seca» o reducir el tiempo de prohibición de difusión de encuestas.

¿Cuánto se avanzó de la reforma política propuesta por la CANRP? ¿Qué queda pendiente y qué hay que corregir en esta agenda? En la sección que sigue, contestaremos estas preguntas. Empezaremos realizando una breve síntesis de la agenda propuesta por la CANRP, seguida de un recuento de los temas que se aprobaron. Finalizaremos realizando un balance propio de los temas que consideramos urgente retomar y otros por cambiar.

Pero este no pretende ser un texto centrado de manera exclusiva en lo discutido hasta la fecha. Necesitamos comprender que la agenda de la CANRP fue propuesta y trabajada en tan solo dos meses. Y el enfoque mismo de la «reforma política» fue acotado mediante el Decreto Supremo que la creó, al precisar que el producto de esta comisión debían ser proyectos de ley. Es decir, la define principalmente como una reforma legal.

La reforma política debe comprenderse de manera más amplia y no solo con respecto a temas por incluir, sino también aspirando a trascender lo legal para entrar en lo organizativo. Debemos superar la tradición legalista peruana y la visión institucionalista ingenua que esta conlleva (Dargent & Muñoz, 2018). En este sentido, un segundo mensaje que queremos resaltar en este texto es el siguiente: una reforma institucional debe ir más allá del necesario pero insuficiente cambio legal. Una reforma sostenible en el tiempo requiere también considerar su proceso de implementación y lo que esto conlleva, así como reformas paralelas de índole organizativo-administrativa, que deben avanzar en simultáneo. Pasamos así de un enfoque de reforma legal a un enfoque más integral de reforma del Estado y la gestión pública. Luego de una breve discusión sobre el enfoque que proponemos adoptar, delineamos también algunas recomendaciones para esta agenda mayor de reforma del Estado de temas urgentes por retomar para hacer realidad la tan ansiada reforma política.

## 1. ¿Qué se avanzó con la CANRP y qué queda pendiente?

En el contexto post Lava Jato, la reforma política ha estado muy presente en el debate peruano. Desde el año 2018, con el referéndum, se consultó a la ciudadanía respecto a cambios en la Constitución sobre la prohibición de reelección de congresistas, el financiamiento político y la bicameralidad<sup>2</sup>. La población aprobó los dos primeros, pero rechazó el último.

Sin embargo, se planteó continuar con la reforma política. Para ello, como se señaló, el Gobierno constituyó la CANRP<sup>3</sup>, encargada de elaborar un informe y plantear propuestas, que se presentarían al Congreso como proyectos de ley del Poder Ejecutivo.

Luego de dos meses de trabajo, el informe se estructuró sobre la base de los objetivos ya señalados (búsqueda de organizaciones políticas más fuertes y representativas, combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas ante la ciudadanía, buscar una democracia más gobernable y con mejor control político, y tener un mayor y mejor participación electoral y política de la ciudadanía). Con ese norte, planteó 12 proyectos normativos: cuatro para la reforma constitucional y ocho que planteaban cambios legales.

En el Congreso, no se avanzó en una reforma «integral», como fue planteada. Pese a diversos intentos, no se presentó la viabilidad política para ello. Esto realmente no es sorprendente, considerando que las reglas que regulan el juego político son, en gran medida, endógenas al proceso político vigente. Es decir, reflejan parcialmente los intereses de los actores representados en el sistema político y, por ello, estos difícilmente adoptarán reglas que afecten sus intereses (Dargent & Muñoz, 2018). El impulso reformista de Martín Vizcarra fue en buena medida solitario, pues este no contaba con una coalición política sólida de apoyo en el Congreso. Adicionalmente, más que agendas o propuestas alternativas, las bancadas en el Congreso cumplieron, al menos en un inicio, un papel más bien de veto y de defensa del *statu quo* (no cambio).

---

<sup>2</sup> También se consultó respecto de la creación de la Junta Nacional de Justicia (ex Consejo Nacional de la Magistratura), pero este tema está vinculado con la reforma de justicia, no la reforma política.

<sup>3</sup> La comisión estuvo presidida por Fernando Tuesta y conformada por Martín Tanaka, Milagros Campos, Jessica Bensa y una de las autoras, Paula Muñoz. La secretaria técnica fue la segunda de las autoras del texto, Ana Neyra.

Tabla 2  
Proyectos presentados por la CANRP y principales propuestas

	Proyecto	Tipo de reforma	Principales propuestas
1	Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad	Reforma constitucional.	Bicameralidad <sup>4</sup> . Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (cuestión de confianza, censura y disolución del Congreso). Vacancia presidencial: eliminación de causal de vacancia por incapacidad moral permanente. Insistencia: dos tercios de votación como mínimo para insistir en un proyecto observado por el Poder Ejecutivo.
2	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional	Reforma legal.	Eliminación de voto preferencial. Paridad y alternancia en las listas al Congreso. Circunscripciones electorales especiales (peruanos en el extranjero, pueblos indígenas). Elección del Congreso con segunda elección presidencial («segunda vuelta»).
3	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve a la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos	Reforma legal.	Selección de candidaturas por única modalidad: elecciones internas abiertas simultáneas y obligatorias, con participación ciudadana.

<sup>4</sup> La propuesta de bicameralidad no fue incluida por el Poder Ejecutivo en los proyectos presentados ante el Congreso.

4	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Reforma legal.	Eliminación de requisitos de firmas de adherentes y de comités provinciales. Se exige relación de afiliados. Para mantener vigente su inscripción, deben: lograr que un porcentaje mínimo de la población acuda a votar por dicho partido en las elecciones internas, obtener votación mínima en las elecciones congresales, conseguir representantes (cada partido, incluso si participan en alianza), participar en las elecciones generales, pero también en las regionales y municipales.
5	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas e incorpora artículos en el Código Penal, sobre el financiamiento de organizaciones políticas	Reforma legal.	Financiamiento público indirecto: ampliación y distribución más equitativa. Permitir el uso del financiamiento público directo para campañas electorales (incluidas elecciones internas). Rendición de cuentas por organización política (no candidatos). Obligación de las organizaciones políticas de presentar dos reportes de gastos durante las campañas. Mejoras en el control y sanción: sanciones administrativas, penales y políticas. Facultades de cobranza coactiva de multas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
6	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato	Reforma constitucional.	Personas condenadas en primera instancia no pueden postular a cargos de elección popular.
7	Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato	Reforma legal.	Personas condenadas en primera instancia no pueden postular a cargos de elección popular. Declaración Jurada de Intereses como requisito obligatorio para candidaturas. Declaración Jurada de Vida incluye procesos penales en trámite.
8	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución	Reforma constitucional.	Levantamiento de inmunidad parlamentaria a cargo de la Corte Suprema de Justicia (no del Congreso).

---

9	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral	Reforma legal.	Garantizar el voto de la población en condiciones especiales (peruanos con domicilio en el extranjero, personas en hospitales y centros penitenciarios, personas con discapacidad). Mejoras en la organización de las mesas de sufragio para promover y facilitar el voto (incluido el pago de una asignación a los miembros de mesa de sufragio). Eliminación de la llamada «ley seca». Reducir la prohibición de divulgar encuestas a 24 horas antes del día de las elecciones. Precisiones al principio de neutralidad: prohibición de «usar recursos públicos o la influencia de su cargo para favorecer o perjudicar a determinada organización política o candidato».
10	Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal	Reforma legal.	a. Consejos Regionales. Una sola lista para la elección del ejecutivo (gobernador y vicegobernador) y el legislativo regional (consejeros regionales). Eliminar la segunda elección («segunda vuelta») para la elección de gobernador y vicegobernador. A lista ganadora se le asigna el 40% de las posiciones en el Consejo Regional, o lo que le corresponde por la cifra repartidora (lo que más le favorezca). b. Concejos Municipales. A lista ganadora se le asigna la mayoría absoluta de los regidores del Concejo Municipal o por cifra repartidora (lo que más le favorezca). Paridad y alternancia en las listas de candidatos y candidatas al Consejo Regional y a los Concejos Provinciales y Distritales. Representación indígena: cifra repartidora diferenciada en elecciones municipales y regionales.

---

11	Ley que modifica las leyes orgánicas de Gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los Consejos Regionales y Concejos Municipales	Reforma legal.	Mismas causales de vacancia y suspensión para cargos regionales y municipales. Consejeros regionales y regidores pueden solicitar información para fiscalización sin requerir autorización, con plazo definido para que sean respondidos.
12	Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el período de mandato regional y municipal	Reforma constitucional.	Mandato de cinco años (no cuatro años)

En este contexto, en la negociación para aprobar propuestas, el Ejecutivo priorizó seis de los proyectos a través de la presentación de una cuestión de confianza<sup>5</sup>, y otros planteamientos quedaron definitivamente fuera del debate parlamentario. Durante este debate, quedaron fuera incluso algunas de las propuestas priorizadas o se relajaron algunos puntos importantes. Por ejemplo, uno de los proyectos, el referido a la inmunidad parlamentaria, proponía como lo central que la decisión sobre investigar o detener a un congresista fuera competencia de la Corte Suprema de Justicia de la República (no del Congreso). Por su parte, la cuestión de confianza presentada por el Ejecutivo planteaba que esta función se encargara a una entidad distinta del Parlamento. Sin embargo, el texto aprobado en julio de 2020 mantenía esta atribución prioritariamente en el Congreso y solo habilitaba que fuera asumida por el Tribunal Constitucional, a pedido de la Corte Suprema, luego de 45 días hábiles de no tener respuesta. En suma, la principal modificación no fue tomada en cuenta por el Congreso en una primera votación; el texto finalmente no fue sometido a una segunda votación y, por tanto, la reforma constitucional aún se encuentra pendiente.

¿Cuánto se avanzó, entonces? Estamos mejor que antes, pero aún con mucho camino por recorrer. En general, cuando se analiza lo aprobado, se constata que en lo que más se ha avanzado es en lo relativo al fortalecimiento de las organiza-

<sup>5</sup> Se presentó cuestión de confianza respecto de los proyectos referidos a inscripción y cancelación de organizaciones políticas, democracia interna, financiamiento político, reglas para la elección nacional (eliminación del voto preferencial, paridad y alternancia de mujeres en las listas al Congreso), impedimentos de candidaturas e inmunidad parlamentaria.

ciones políticas (sistema de partidos). En ese sentido, se aprobaron normas para modificar los requisitos para la inscripción. Se cambió el sistema de adherentes por uno de afiliados (personas que tienen una verdadera vinculación con el partido y no solo firman como requisito para que puedan inscribirse). También los requisitos de cancelación para asegurar que solo las organizaciones políticas realmente representativas mantengan su inscripción (porque participen en elecciones, obtengan votación mínima y logren que sus candidatos sean electos)<sup>6</sup>.

De igual manera, se modificó el modo de seleccionar las candidaturas (que permitía que el partido elija entre las modalidades de que solo participen sus afiliados, también la ciudadanía o que se hiciera a través de delegados) para establecer elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias<sup>7</sup>, es decir, que los partidos generen listas de postulantes, pero que los ciudadanos y ciudadanas sean quienes acudan a votar un mismo día por el partido que apoyan y para elegir a quienes serán finalmente los candidatos y candidatas de la organización en el proceso electoral.

A la fecha, ningún nuevo partido logró su inscripción con las nuevas reglas<sup>8</sup>. Por su parte, los cambios normativos sobre cancelación de organizaciones políticas no fueron aplicados en las Elecciones Congresales 2020, debido a la poca antelación entre su aprobación y la elección, y serán solo efectivos luego de las Elecciones Generales 2021<sup>9</sup>. El cambio de modalidad en la selección de candidaturas tampoco fue aplicado para el proceso electoral en curso por la pandemia<sup>10</sup> y la consecuente dificultad del desplazamiento de la ciudadanía durante los últimos meses del año 2020 (fechas que ya se vislumbraban como posibles para la realización de las elecciones internas<sup>11</sup>). Por esta razón, solo po-

---

<sup>6</sup> Ley 30995.

<sup>7</sup> Ley 30998.

<sup>8</sup> Frente Esperanza fue el único partido que buscó inscribirse en esta elección. Sin embargo, no logró realizarlo dentro del plazo, por lo que el Registro de Organizaciones Políticas suspendió su inscripción (hasta la reapertura del registro). El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) rechazó la apelación que interpusieron y no podrá continuar su inscripción sino hasta después del proceso electoral, por lo que no podrá participar en las Elecciones Generales 2021.

<sup>9</sup> El artículo 4 de la Ley de Organizaciones Políticas establece que las reformas electorales deben aprobarse un año antes para poder ser aplicadas en un proceso electoral. Estos cambios normativos fueron promulgados como leyes en agosto de 2019, mientras que la elección se realizó en el mes de enero de 2020. Así también lo interpretó el Pleno del JNE, por lo que no aplicó ninguna de las leyes promulgadas en agosto de 2019 (Resolución 0155-2019-JNE).

<sup>10</sup> Se suspendió su aplicación para las Elecciones Generales 2021 mediante Ley 31028, mientras que las reglas efectivamente aplicables (que permitían emplear modalidades de elección de solo afiliados o a través de delegados) fueron aprobadas por Ley 31038.

<sup>11</sup> Las elecciones internas fueron realizadas el 29 de noviembre y el 6 de diciembre de 2020, en

drán evaluarse los efectos de esta nueva regla luego de las Elecciones Regionales y Municipales 2022<sup>12</sup>.

En lo relativo a representación, se aprobó una progresiva eliminación del voto preferencial<sup>13</sup> (aplicable posteriormente a las Elecciones Generales 2021) y, finalmente, la institución de la paridad y alternancia de género en todos los cargos de elección popular, esto es, mujeres y hombres en igual número y ubicados de manera alternada en las listas de postulantes de las organizaciones políticas<sup>14</sup>. También se aprobó la creación de una circunscripción especial para peruanos en el extranjero; es decir, que los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero elegirían a sus propios representantes (dos) en el Congreso, y no juntamente con los votantes de Lima Metropolitana (como se realizaba antes de la modificación)<sup>15</sup>. Pero varias propuestas que buscan mejorar la representación no han sido abordadas aún (como la creación de una circunscripción electoral especial para indígenas o medidas para mejorar la representación indígena en los ámbitos regional y local).

En el eje de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción se ha avanzado. En lo relativo al financiamiento, durante el año 2019, se creó un delito especial, generando una sanción penal específica frente a los incumplimientos de la regulación de financiamiento político<sup>16</sup> y, ya con el nuevo Congreso (elegido en enero de 2020), se aprobó un cambio a la normativa electoral sobre financiamiento, que, entre otros temas, habilita a que la Oficina Nacional de Pro-

---

las dos modalidades habilitadas (participación solo de afiliados y selección a través de delegados, respectivamente).

<sup>12</sup> Sin perjuicio de ello, las elecciones internas realizadas (al menos en lo relativo a la selección de las fórmulas presidenciales) ya presentaron algunos desafíos que deberán enfrentarse previamente al año 2022: predominio de la modalidad de delegados (17 de 24 partidos políticos), poca participación (solo un partido –Partido Morado– logró que participara más del 20% de sus afiliados en la selección, 23,82%, seguido de Acción Popular con 13,70%, y dos partidos tuvieron una participación menor del 1%), además de poca competencia (solo tres de los partidos políticos tuvieron una elección competitiva, es decir, más de una lista postulante a la selección).

<sup>13</sup> Ley 30996.

<sup>14</sup> Según la Ley 30996, se aprobó la paridad y alternancia para las listas de postulantes al Congreso de la República, pero con un porcentaje obligatorio de mujeres y hombres que se ampliaría progresivamente (40% en 2021, 45% en 2026 y 50% en 2031). Sin embargo, ya con el nuevo Congreso, se aprobó la Ley 31030, por la que se estableció la paridad y alternancia inmediata (50% de mujeres y 50% hombres en las listas, ubicados alternadamente), para todas las listas de cargos de elección popular (incluida la fórmula presidencial) y aplicable de manera inmediata desde las Elecciones Generales 2021.

<sup>15</sup> Ley 31032.

<sup>16</sup> Mediante Ley 30997. Actualmente, los casos vinculados a financiamiento político (en especial de campaña) se han enfocado a través del delito de lavado de activos y aún se encuentran en trámite.

cesos Electorales (ONPE) pueda hacer efectivo cobro de las sanciones de multa y también refuerza la franja electoral (única posibilidad de contar espacio en radio y televisión para propaganda electoral luego de la modificación constitucional aprobada mediante referéndum<sup>17</sup>).

Adicionalmente, se aprobó que personas con sentencias condenatorias en primera instancia no puedan postular para ser candidatos a cargos de elección popular ni tampoco puedan ejercer la función pública<sup>18</sup>, y luego de algunos intentos fallidos (en julio de 2019 y julio de 2020), el 6 de febrero de 2021, se promulgó la Ley de Reforma Constitucional (Ley 31118<sup>19</sup>), la cual aprobó la modificación del artículo 93 de la Constitución que plantea la eliminación de la inmunidad parlamentaria (las votaciones en el Congreso fueron el 10 de diciembre de 2020 y el 4 de febrero de 2021).

En contraste, la mayoría de las propuestas en el eje de gobernabilidad no han sido discutidas, a pesar de los problemas sobre este tema que seguimos viviendo y que se han hecho evidentes en las diversas crisis políticas que ha tenido el país en su historia reciente. Nos referimos aquí, por centrarnos en los últimos años, en todo lo ocurrido desde la elección del año 2016 con las dificultades de la interrelación entre el Congreso entonces existente y el Poder Ejecutivo (incluidos los debates sobre la reforma universitaria, el currículo escolar con enfoque de género, o las propias reforma de justicia y política), la denegatoria del segundo Consejo de Ministros, que derivó en la disolución del Congreso (en el marco del artículo 134

---

<sup>17</sup> La modificación del artículo 35 de la Constitución, aprobado en diciembre de 2018, establece, entre otros temas, que los partidos políticos solo podrán difundir propaganda electoral en radio y televisión mediante el financiamiento público indirecto (espacio provisto por la ONPE), lo que les impide efectuar una contratación directa a los medios de comunicación, como podían hacer antes de esta modificatoria.

<sup>18</sup> Solo lo primero fue propuesta de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política y del Poder Ejecutivo (que derivó en la aprobación del artículo 34-A de la Constitución). Por su parte, el Congreso aprobó también la prohibición del ejercicio de la función pública (a través del artículo 39-A en la Constitución). Todo ello reformó la Constitución mediante la Ley 31042 (Ley de Reforma Constitucional).

<sup>19</sup> El texto aprobado es el siguiente: «Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. Los magistrados del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo gozan de las mismas prerrogativas que los congresistas.

El procesamiento por la comisión de delitos comunes imputados a congresistas de la República durante el ejercicio de su mandato es de competencia de la Corte Suprema de Justicia.

En caso de comisión de delitos antes de asumir el mandato, es competente el juez penal ordinario».

de la Constitución)<sup>20</sup>, y el accionar del nuevo Congreso electo en enero de 2020 (en especial la aprobación de diversas leyes con constitucionalidad cuestionada y hasta declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional<sup>21</sup>), así como la interpretación extensiva de la causal de vacancia por incapacidad moral, que derivó en la salida del entonces presidente de la República.

No se han aprobado tampoco ninguna de las propuestas para facilitar la participación electoral efectiva (cuarto eje), referidas, como habíamos señalado, a medidas para garantizar el voto de personas privadas de libertad o con discapacidad, o el voto de ciudadanos/as que residen en el extranjero (mediante el voto postal), así como facilitar la organización del proceso (y de las mesas de sufragio) o eliminar la «ley seca» y reducir el tiempo en que una persona no puede acceder a encuestas electorales<sup>22</sup>.

Estas propuestas, además, en su búsqueda de apuntar hacia una reforma integral, se centran en los tres sistemas interrelacionados ya conocidos: sistema de gobierno (el rol de los poderes del Estado y sus modos de interrelación para definir, por elegir entre los clásicos, si se trata de un sistema presidencial o parlamentario o con predominancia de los elementos de uno u otro), el sistema electoral (las reglas electorales para definir los representantes asignando las posiciones que deben distribuirse) y el sistema de partidos (el rol de estos actores políticos, su naturaleza, las reglas que les resultan aplicables y el nivel de su poder o influencia) (Nohlen, 2009). Con ello, es también posible agruparlas según esta clasificación tripartita, que sobre todo incide en su interrelación para el diseño, pero también para medir su impacto.

<sup>20</sup> Según determinó también el Tribunal Constitucional (STC Exp. 0006-2019-CC/TC).

<sup>21</sup> Nos referimos aquí a temas como la Ley 31018, por la que se suspende el cobro de peajes en la red vial durante el estado de emergencia por COVID-19 (declarada inconstitucional en STC Exp. 00006-2020-PI/TC) o la Ley 31039, por la que se aprobó el ascenso automático para el sector salud (declarada inconstitucional en STC Exp. 00011-2020-PI/TC) o la Ley 31083, referida a la posibilidad de entregar fondos de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) (Exp. 00016-2020-AI/TC, proceso de inconstitucionalidad en trámite, con audiencia programada para inicios del mes de febrero de 2021).

<sup>22</sup> En general, estas tampoco han sido debatidas. La salvedad es que la Comisión de Constitución debatió la posibilidad del voto postal para los peruanos residentes en el extranjero. Sin embargo, conforme avanzó el debate de la reforma política y se presentó la cuestión de confianza respecto de 6 de los 12 proyectos de reforma política, no se impulsó este tema en el Pleno del Congreso.

Tabla 3  
Propuestas aprobadas y pendientes según eje priorizado y según tipo de sistema normativo

	Sistema de gobierno	Sistema de partidos	Sistema electoral
Anticorrupción y rendición de cuentas	Immunidad parlamentaria	Financiamiento público, privado, controles, sanciones y rendición de cuentas	Impedimentos para ser candidato
	Fiscalización y control de Consejos Regionales y Concejos Municipales	CANCELACIÓN DE PARTIDOS NACIONALES Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS REGIONALES	DECLARACIÓN JURADA DE VIDA: PROCESOS EN TRÁMITE. DECLARACIÓN JURADA DE INTERESES
Gobernabilidad	Bicameralidad	Alianzas y fusiones de organizaciones políticas	Elecciones parlamentarias con segunda vuelta presidencial
	Cuestión de confianza y censura		Consejo Regional: eliminar segunda vuelta regional. Mayoría: 40%
	Insistencia		
	Iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo en materia presupuestal		Concejo Municipal: modificar «premio a la mayoría» (mayoría absoluta)
	Sucesión presidencial		
	Período de mandato		

	<p><b>Bicameralidad</b></p> <p>Inscripción de partidos políticos y organizaciones políticas regionales</p>	<p>Número de escaños</p>
<p>Organizaciones políticas y representación</p>	<p><b>Conformación de Consejos Regionales</b></p> <p>Cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales</p> <p>Democracia interna en el proceso de selección de candidatos</p>	<p>Circunscripciones electorales (menor tamaño) y circunscripciones electorales especiales (peruanos en el extranjero e indígenas)</p> <p>Umbral de representación nacional y subnacional</p> <p>Eliminación del voto preferencial</p> <p>Paridad y alternancia</p> <p><b>Representación indígena</b></p>
<p>Participación electoral y política</p>		<p>Medidas para voto en el extranjero (voto postal)</p> <p>Votación de población en condiciones especiales (personas privadas de libertad, personas internadas en establecimientos de salud)</p> <p>Mesas de sufragio: miembros de mesa para local de votación. Beneficio (pago) para miembros de mesa</p> <p>Eliminación de «ley seca»</p> <p>Reducción de plazo de prohibición de encuestas</p> <p>Principio de neutralidad</p>

Nota. Propuestas pendientes resaltadas en amarillo.

Entonces, incluso si se limitara la agenda pendiente de la reforma política a las propuestas presentadas por la CANRP y el Poder Ejecutivo, aún existen temas que requieren ser incluidos en la discusión política.

Desde nuestra perspectiva, existen temas que puedan calificar como imprescindibles en la agenda de una reforma y que deberían ser priorizados en próximos debates sobre el tema (en especial ante la instalación del nuevo Congreso en julio próximo).

## **2. Bicameralidad y reglas para elegir al Congreso**

Tal vez un primer gran e importante tema es discutir cuál debe ser la estructura del Congreso. Desde la visión de la CANRP (que ambas autoras compartimos), se hace necesario plantear un Congreso formado por una Cámara de Senadores y otra de Diputados, en número suficiente para garantizar una mayor y mejor representación (al menos, descriptiva o cuantitativa) (Paredes, 2015). Desde el planteamiento de la CANRP, el número debe incrementarse según lo haga la población electoral, razón por la cual no debe ser uno al que ciona la Constitución (como sucede actualmente con los 130 congresistas<sup>23</sup>), sino que puede regularse en una norma de rango legal, en la que además no se establezca un número fijo, sino uno incremental (la propuesta era de un congresista por cada 150.000 electores<sup>24</sup>). Como ya se destacaba en el informe final de la CANRP, el Perú es el quinto país de América Latina en habitantes y electores, pero el décimo cuarto en lo relativo a representantes en el Congreso, además de que la ratio de número de congresistas y habitantes es bastante más baja que otros países de la región (CANRP, 2019, p. 106).

Además de la representación, se plantean sin duda también razones históricas al analizar las 12 Constituciones del Perú a la fecha y si regulan una estructura bicameral o unicameral. De ellas, salvo las cartas constitucionales de 1867 y 1993, todas regulan la bicameralidad en el Parlamento (CANRP, 2019).

Otras razones que se esgrimen para defender esta estructura de dos cámaras son, además de la tradición histórica (como la que existe en el Perú), que permite una mayor revisión de la legislación para una mejor calidad de las normas aprobadas, la posibilidad de controles democráticos en el interior del procedimiento legislativo (por los vetos que se pueden plantear) y que esta estructura bicameral

---

<sup>23</sup> Artículo 90 de la Constitución.

<sup>24</sup> Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional (presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso como Proyecto de Ley 4186/2018-PE), artículo 21.

habilita a generar mejor representación de las diferentes unidades territoriales y comunidades o grupos en un determinado Estado (Bulmer, 2017).

En la propuesta de la comisión, para generar esta representación en ambas cámaras se prevé que para la elección de diputados se divida el territorio nacional en circunscripciones electorales que se condicen con los departamentos más el Callao (con Lima dividida al menos en Lima Metropolitana y Lima provincias), a las que se asigna un escaño y los adicionales que correspondan según la cantidad de población electoral existente (lo que se denomina «circunscripción electoral múltiple»). En el senado, por su parte, se asigna también un escaño a cada departamento y luego los escaños restantes a través de una circunscripción única nacional. Entonces, en la cámara alta, el senado, se propone emplear un sistema mixto que asegure que todos los departamentos puedan estar representados, pero que también pueda haber senadores y senadoras que respondan a una representación nacional (CANRP, 2019, pp. 130-131).

Como se sabe, ante el referéndum realizado en el año 2018 (en el cual la población rechazó este tema por amplia mayoría), el Poder Ejecutivo excluyó la bicameralidad de las propuestas que finalmente presentó al Congreso<sup>25</sup>. Sin embargo, otros temas que sí se propusieron y que deberían promoverse en el nuevo debate sobre las reglas aplicables en la elección congresal implican discutir sobre cómo debe dividirse el territorio nacional para generar una mayor relación de representación entre electores y congresistas. Actualmente, con las últimas modificaciones, la circunscripción electoral más grande sigue siendo Lima Metropolitana (con 33 escaños), y los demás departamentos obtienen entre 1 (Madre de Dios) y 7 (Lambayeque y Piura)<sup>26</sup>. No obstante, una de las propuestas planteadas era justamente reducir el tamaño de estas circunscripciones para permitir una más clara representación de los electores (se proponían circunscripciones electorales de no más de cinco escaños) (CANRP, 2019, p. 130).

De otro lado, como ya se había adelantado, si algo han denotado los últimos

<sup>25</sup> Desde la interpretación del Poder Ejecutivo, no era posible plantear un nuevo debate sobre bicameralidad, debido a su rechazo en el referéndum por un período de dos años. Sin embargo, desde la interpretación de la CANRP, la norma que se consideraba aplicable (el artículo 41 de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación Ciudadanos) no lo era por tratarse de un referéndum no iniciado por la ciudadanía sino por el Poder Ejecutivo (en el que era de aplicación la Ley Orgánica de Elecciones), en el marco del procedimiento de reforma constitucional (artículo 206 de la Constitución). Adicionalmente, porque la propuesta rechazada por la ciudadanía tenía alcances distintos, incluida la regulación de temas que se consideraron inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, como la limitación de la cuestión de confianza o de la designación de ministros por el presidente de la República (STC Exp. 00006-2018-PI/TC).

<sup>26</sup> Resolución 0304-2020-JNE.

años (en especial durante el presente período de gobierno) es que es preciso regular temas vinculados a las relaciones en el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Y no solo aquellos temas que más han estado en el debate público, como la vacancia (y si existe o no la necesidad de mantener la causal por incapacidad moral permanente) o las cuestiones de confianza (y si pueden o no tener sus alcances delimitados en la Constitución), sino también temas que han sido menos debatidos pero que también dificultan la interrelación entre estos dos poderes del Estado. Tal es el caso, por ejemplo, de la posibilidad de insistencia del Congreso para aprobar una autógrafa observada por el Poder Ejecutivo. Es decir, luego de terminado el proceso en el interior del Parlamento, la norma es remitida al presidente de la República, quien, dentro del plazo, decide observarla. Al regresar al Congreso, solo basta una mayoría simple de los votos para aprobar dicha ley. La propuesta que en su momento planteó la CANRP es que se exija una mayoría calificada de dos tercios de los votos de cada cámara (dentro de la propuesta bicameral que la comisión planteaba) para superar dicha observación, con la finalidad de asegurar un necesario consenso para revertir el veto del Poder Ejecutivo sobre el proyecto de norma. Con el Congreso electo en el año 2016, pero sobre todo con el elegido en enero de 2020, esta circunstancia se ha visibilizado en mayor medida (muchas de sus insistencias han sido consideradas contrarias a la Constitución<sup>27</sup>), por lo que se considera también prioritario promover el debate de este planteamiento.

### 3. Representación indígena

Ahora bien, en el caso del Congreso, se ha avanzado en promover mecanismos de paridad y alternancia para buscar una mayor presencia de mujeres. Sin embargo, se hace necesario plantear otros mecanismos de representación cualitativa, en especial aquellos que buscan garantizar la representación indígena (Paredes, 2015). Desde la propuesta de la CANRP, que recoge proyectos previos sobre el tema<sup>28</sup>, se plantea la creación de una circunscripción electoral especial para pueblos indígenas<sup>29</sup>. Es decir, que se busque que tengan representantes propios en el Congreso, al margen de los que se otorgan a las otras circunscripciones electorales o departamentos. Aunque se planteaba un número mínimo (un escaño), el objetivo

---

<sup>27</sup> Véase la nota 21.

<sup>28</sup> Proyectos de Ley 2752/2018-CR y 3423/2018-CR («adecuada representación de la población indígena y afroperuana», además de paridad y alternancia de mujeres y hombres).

<sup>29</sup> Proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional (presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso como Proyecto de Ley 4186/2018-PE), artículo 21.

debería ser iniciar el debate que logre poner el tema en agenda, con la posibilidad de incrementar el número atribuido (en mayor medida si el Congreso dejara de tener un número fijo, según una de las anteriores propuestas).

De otro lado, la idea es además que esta mayor representación alcance no solo al Congreso (ámbito nacional), sino también a los niveles de gobierno regional y local. Por ello, siguiendo propuestas anteriores<sup>30</sup>, se plantea<sup>31</sup> que, para asignar las posiciones en el Consejo Regional y el Concejo Municipal, se deba calcular de manera separada la votación (a través de la llamada «cifra repartidora») respecto de indígenas y no indígenas, para así asegurar que representantes de los pueblos indígenas efectivamente integren los niveles de gobierno regional y municipal. Datos preocupantes, como los expuestos por el JNE en su proyecto sobre el tema<sup>32</sup>, que ningún representante indígena había sido electo en Puno en el año 2014 o ninguno en Madre de Dios en 2018, hacen incluso más necesario debatir y promover una propuesta de este tipo.

#### **4. Reglas para los ámbitos regional y local**

En esa misma línea, hay una agenda regional y local que tampoco ha sido tomada en cuenta en el debate y que podría promoverse con el Congreso electo en el año 2021, para reforzar el rol de las nuevas autoridades regionales y locales (tal vez incluso las electas para el período 2027-2031).

La idea es repensar las reglas para la elección de las autoridades regionales, que hoy separan la elección del gobernador regional del Consejo Regional y exigen una segunda elección o «segunda vuelta» (si el primer candidato no obtiene más del 30% de los votos) y la elección independiente de consejeros regionales por provincia, lo que ha intensificado los problemas de representación existentes y creado nuevos problemas de gobernabilidad a nivel regional (CANRP, 2019).

Con estas reglas, en un contexto de gran desorganización y fragmentación política, se termina por ejemplo eligiendo Gobiernos divididos, en los que el gobernador regional electo no cuenta con una primera mayoría en el Consejo Regional, escenario similar al vivido en el Congreso desde el año 2016.

De igual modo, es importante evitar la sobrerrepresentación en el ámbito local, con Concejos Municipales en los que el ganador obtiene mayoría absoluta

<sup>30</sup> Proyectos de Ley 0268/2016-CR, 1670/2016-CR y 2098/2017-JNE.

<sup>31</sup> Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional (presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso como Proyecto de Ley 4186/2018-PE), artículo 21.

<sup>32</sup> Proyecto de Ley 2098/2017-JNE.

de posiciones (y que derivan, en concejos de cinco regidores, en la casi ausencia de la oposición, con un solo regidor de una organización política diferente a la mayoría). Además, facilitar la fiscalización permitiendo acceder a información sin requerir autorización del Consejo Regional o Concejo Municipal y, en aras de reforzar la posible lucha contra la corrupción (con el apoyo de los propios regidores y los vecinos del departamento, provincia o distrito), así como dar los suficientes alcances a las causales de vacancia y suspensión, con un mismo tratamiento para los cargos regionales y municipales (que hoy no tienen). Por ejemplo, contratar a un familiar es hoy causal de vacancia en el ámbito local, pero no así en el nivel de gobierno regional.

En todo caso, esta agenda subnacional que promueve la fiscalización y el control, además de buscar los necesarios equilibrios entre representación y gobernabilidad, debe ser parte del mucho más amplio debate sobre la descentralización y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, que se explicará con mayor detalle en un próximo apartado. La organización del poder en los diferentes niveles de gobierno, las competencias de las municipalidades locales y regionales y el propio diseño e implementación del proceso de descentralización forman parte sin duda de esta agenda prioritaria y más amplia que debe ser promovida y debatida, para generar cambios estructurales en el país.

En ese sentido, como se ha señalado, la reforma política requiere una ampliación no solo de temas, sino incluso de enfoque. Esto será abordado con mayor profundidad en la siguiente sección.

## **5. ¿Qué se requiere para una verdadera reforma? Más allá de las leyes<sup>33</sup>**

Como adelantamos en la introducción, consideramos que la reforma política no debe ser equiparada a la reforma legal ni quedar solamente en ello: una reforma política debe ir más allá del necesario pero insuficiente cambio legal. Una reforma política sostenible en el tiempo requiere considerar su proceso de implementación, así como reformas paralelas de índole organizativo-administrativa que deben avanzar en simultáneo. Pasamos así de un enfoque de reforma legal a un enfoque más amplio de reforma organizativa. Para una verdadera reforma política, a la reforma legal es preciso sumarle una reforma del Estado, de la gestión pública.

---

<sup>33</sup> Esta sección reseña y discute ideas desarrolladas por una de las autoras en un texto previo de coautoría compartida (Dargent & Muñoz, 2018).

La dinámica política realmente existente en nuestro país está gobernada en buena cuenta no solo por reglas formales (leyes, normas y reglamentos), sino también por reglas informales pero altamente institucionalizadas como el «transfuguismo» (cambio de grupo parlamentario de un congresista una vez electo), las «coaliciones de independientes» (personas que quieren ser candidatos y se reúnen para constituir una lista bajo una organización con inscripción, para ser electas en un proceso electoral específico, con la motivación de su potencial apoyo económico o en votos, pero sin una verdadera identificación partidaria y sin compromiso posterior alguno), el «diezmo» (porcentaje del costo de obra/licitación a pagarse a manera de soborno para ganar una contratación con el Estado) y el «clientelismo de campaña» (regalos diversos entregados durante la campaña para comprar participación en actos de campaña), entre otras (Levitsky, 2013; Zavaleta, 2014; Levitsky & Zavaleta, 2016; Muñoz, 2019), que son precisamente las que dificultan el cambio y rompimiento de nuestro círculo vicioso.

A pesar de esta realidad, cuando se discute cómo fortalecer las instituciones en nuestro país es usual obtener una respuesta legalista (Dargent & Muñoz, 2018). Las leyes pueden crear algunos incentivos y desincentivos a las conductas. Sin embargo, no debemos pecar de ingenuos y creer que la reforma y el cambio efectivo quedan garantizados con la aprobación de las leyes o reformas constitucionales. De hecho, incluso el grado en que esta reforma legal (acotada) sea efectiva dependerá mucho del proceso de implementación. Pensar en la implementación de las leyes no es cosa menor, teniendo en cuenta precisamente el serio problema que tenemos por la tendencia en nuestro país a no cumplir las leyes existentes (Dargent & Muñoz, 2018).

Para la implementación de las leyes aprobadas, se requiere un compromiso de la ONPE y el JNE para asumir sus competencias de supervisar y verificar el cumplimiento de las leyes, pero también de aplicar las normas incluso al adoptar decisiones considerando el impacto que tienen en el derecho de participación política.

Asimismo, un tema clave adicional será fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones estatales a cargo de la supervisión (ONPE y JNE, pero también el Poder Judicial, en lo relativo a producir información actualizada para los sistemas de información sobre antecedentes judiciales de los candidatos).

El caso de ONPE destaca especialmente, pues los recientes cambios normativos colocan en ella nuevas exigencias relacionadas con la labor de supervisión y fiscalización de partidos, así como de la distribución y uso de fondos públicos de financiamiento directo e indirecto. La transferencia de recursos suficientes para el desarrollo adecuado de las nuevas tareas será fundamental mas no suficiente.

La institución deberá hacer un esfuerzo también para, por ejemplo, potenciar sus equipos con funcionarios con habilidades necesarias, como el procesamiento y análisis de grandes cantidades de datos (*big data*). Asimismo, es posible que la propia institución deba repensar el modelo organizativo interno y si este será el más adecuado para los nuevos desafíos que implicarán, por ejemplo, un trato más permanente con organizaciones políticas, así como nuevas tareas, como, por ejemplo, la contratación y distribución equitativa de espacios en radio y televisión (que será, además, la única posible presencia de propaganda electoral de los partidos en dichos medios de comunicación).

Por último, es importante resaltar un punto adicional. El cumplimiento de la ley en general y la labor de supervisión y fiscalización en particular no son tareas que recaen exclusivamente en el sector público. Para llevar a cabo estas tareas, se necesitará también de una activa y responsable colaboración del sector privado (en particular de los medios de comunicación y entidades financieras, para el caso del financiamiento de campañas) y de la ciudadanía. Esto porque una reforma de las normas o del aparato estatal es, antes que un proceso técnico, un proceso político.

Para poder llevar adelante exitosamente una reforma institucional es preciso tener muy claro que casi tan importantes como las consideraciones técnicas en su diseño, o incluso más importantes, son las diferentes posiciones y visiones que sobre ellas tienen representantes políticos, técnicos (directivos y funcionarios públicos), actores privados, consumidores o beneficiarios, entre otros, que son (o potencialmente serán) *stakeholders* del tema de política pública o de la regulación en cuestión. Es decir, de actores (organizados y no organizados) que se benefician (o perjudican) por la normativa y la forma de operar de las instituciones existentes y que, por tanto, tendrán razones para apoyar o rechazar y bloquear el proceso de cambio propuesto. Más allá de sus visiones e intereses, será preciso conocer y evaluar sus fuentes de poder y el diferencial de poder relativo que tienen, para ver cuáles tienen posibilidades mayores de incidir en el proceso de toma de decisiones, sea para favorecer determinados cursos de acción o para bloquear otros. Una visión política de la reforma permite también a los reformadores plantear una estrategia de acción política que incluya la conformación de coaliciones de apoyo a sus propuestas que los ayuden a realizar cambios y sostenerlos en el tiempo (Grindle, 2012). Y, en un contexto como el peruano, en el que los actores políticos están débilmente organizados y, por tanto, formar coaliciones políticas pro-reforma es difícil, será incluso más importante pensar en conformar coaliciones estratégicas con actores sociales (potenciales beneficiarios en el corto y mediano

plazo de los cambios propuestos) de regulación y/o políticas (Dargent & Urteaga, 2016).

Tomando en consideración esto, se entiende que la vigilancia social por parte de organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y de la ciudadanía y opinión pública en general serán además indispensables para una reforma de la institucionalidad política. Esta vigilancia ciudadana activa deberá fiscalizar no solo el cumplimiento de las nuevas leyes, sino también la posibilidad de la aparición de fuerzas de contrarreforma; es decir, de intentos de revertir lo avanzado o de aprobar nuevas normas que más bien generan retrocesos en promover mayor institucionalidad y participación política. En especial, la ciudadanía debe estar atenta para evitar que futuros congresos generen retrocesos, como ha sido común antes. Un ejemplo de esto último fue la modificación realizada en la Ley de Organizaciones Políticas por el Congreso como parte de la reforma emprendida en 2017, que eliminaba la obligación a los partidos de rendir cuentas de sus gastos durante la campaña.

## **6. Hacia una reforma del Estado pendiente**

La implementación de los cambios normativos aprobados y los pendientes no agota la agenda de lo que debiera constituir una reforma institucional si realmente queremos cambiar la forma en que opera nuestro sistema político. La reforma debe ser comprendida de una manera más amplia: esta no se agota en lo electoral ni en la representación, sino que debe incluir una agenda mayor de reforma del Estado, ya que los problemas de la institucionalidad política que sufrimos a diario van más allá de los existentes en las instituciones representativas. De nada servirá apuntar a cambiar al conductor si la nave no arranca o no alcanza la velocidad que se requiere.

Esta es una sección de apuntes, no una agenda completa. En estos años, ha habido avances importantes pero insuficientes o trunco para avanzar en una reforma del Estado. Intentos no han faltado, pero sí voluntad política para impulsarlos o sostenerlos en el tiempo. Podemos mencionar, entre otros, la propia reforma descentralizadora o la reforma del servicio civil. Una agenda mínima de fortalecimiento de la capacidad de gestión pública debiera abarcar, al menos: el establecimiento definitivo de un carrera de servidores públicos meritocrática; el funcionamiento de sistemas de información interoperables (que brinden datos fidedignos sobre la población, pero que, además, puedan ser compartidos entre las entidades públicas); el fortalecimiento/reforma del sistema de contrataciones del Estado, de control (interno y externo) y de integridad pública, enfocado en lu-

char de manera más efectiva, y sobre todo preventivamente, contra la corrupción; canales de coordinación intersectorial eficaces; además, de las reformas urgentes de algunos sectores que lo claman a gritos, como salud (innumerables retos, muchos hechos más que visibles durante la pandemia que nos aqueja), educación (su calidad y cerrar la brecha entre educación urbana y rural, en todos los niveles educativos, en especial con el uso de medios digitales) e interior (con una reforma integral de la policía).

A esto se suma seguir avanzando en la reforma de la justicia, paso indispensable para que las leyes sean efectivamente cumplidas, que se luche contra la sensación de impunidad y que las reformas en curso no se trunquen con decisiones contrarias al Derecho o que no busquen realmente proteger derechos. Existen diversos retos que debe enfrentar una verdadera e integral reforma de justicia. Revertir la corrupción existente, garantizar efectivo acceso a la justicia para todos y todas (y más a quienes se encuentran en especial situación de vulnerabilidad, como las mujeres, la población LGTBI, la población indígena, las personas privadas de libertad, entre otras), además de enfrentar la carga procesal para evitar demoras que hagan inoportuna a la justicia, reducir hasta llegar a erradicar la provisionalidad en los cargos (que supedita a los jueces y puede poner en riesgo su independencia), mejorar los mecanismos de selección y formación de magistrados, buscar la transparencia y la predictibilidad de las decisiones judiciales (con figuras como el precedente judicial), al igual que adecuar la justicia a la nueva era digital (con expedientes, pero también audiencias y diligencias, virtuales, que logren que el juez conozca el proceso, incluso en contextos como el actual, en el que las acciones presenciales no son posibles o se dificultan).

Por último, un tema que requiere tanto de un cambio normativo como de una reforma en la forma en que está organizado y opera el aparato estatal en el territorio involucra repensar la descentralización. Es un aspecto que, si bien consideramos fundamental, la CANRP no tuvo el tiempo suficiente para abarcar, además de requerir la participación y consenso de un mayor número de actores (incluidas las autoridades regionales y locales), pero que completa una agenda mínima de reforma institucional pendiente en el Perú.

De hecho, los problemas detectados en el proceso de descentralización en curso condensan e ilustran precisamente problemas de capacidad que se repiten una y otra vez en nuestro Estado, como, por ejemplo, la falta de claridad y superposición de funciones entre niveles de gobierno, la coexistencia de múltiples regímenes laborales de la mano de una altísima rotación laboral, la inexistencia de un sistema efectivo de coordinación intergubernamental (e intersectorial) en el

territorio, problemas en la ejecución presupuestal, insuficiencia e inconsistencias en la información sobre procesos de gestión y servicios prestados a nivel local, la falta de efectividad del sistema de control a nivel nacional, problemas graves de demarcación territorial, entre otros; cuando precisamente la descentralización debiera contribuir a la reforma del Estado y su adecuada organización en el territorio (Ballón & Glave, 2021).

En suma, una reforma política puede buscar objetivos diversos. Algunas de las propuestas pueden apuntar a fortalecer la institucionalidad democrática, lo que incluye a los partidos políticos (con discursos, propuestas y planes más integrados y menos personalistas), pero también a otras entidades estatales enmarcadas en diferentes temas, como la carrera pública, o en sectores vitales para el desarrollo, como la educación o la salud. De igual modo, promover la participación de la ciudadanía, tanto de manera general como de sectores tradicionalmente postergados (mujeres, personas en situaciones de pobreza, pueblos indígenas, entre otras). Todas las políticas de reforma deben tener a la vista estos enfoques multidimensionales, para evidenciar que la discriminación y las brechas, además de estructurales, son múltiples y requieren de una visión interseccional, ya que afectan de la misma manera a las personas de un grupo o minoritario o en desventaja, al pertenecer a más de una categoría (por ejemplo, mujeres pobres e indígenas se ven afectadas de manera diferenciada que mujeres de otros sectores económicos y/o que habitan en zonas rurales) (Salomé, 2015). La «reforma política» que se impulsó en el marco de este proceso (de los años 2018 y 2019) se centró en algunos objetivos concretos (ya explicados), sin perjuicio de identificar temas que excedían su alcance pero se consideraban relevantes (como la reforma del Estado enfocada en la descentralización o evaluar el diseño de competencias de los organismos electorales) y que hoy nos lleva, a las autoras del texto, incluso a extender su agenda, con enfoques más comprensivos y con una visión que exceda al solo cambio de leyes.

## 7. Reflexiones finales

Una breve paradoja final a manera de cierre: en realidad, tal vez no haya mucho que discutir sobre la agenda pendiente, más allá de obvios matices y precisiones sobre los pasos que se deberían dar para lograr una reforma de la institucionalidad política peruana.

El gran reto que tenemos auestas no es definir una agenda, sino encontrar actores que la defiendan y saquen adelante. En este círculo vicioso de la política peruana, nuestro problema está dado precisamente por las limitaciones de nues-

tros actores políticos, en términos de su capacidad para desarrollar propuestas sensatas, pero, sobre todo, de poder –y querer– pelearlas y defenderlas a lo largo del tiempo, más cuando su aprobación y puesta en marcha requieren de amplios consensos (dificilmente provistos por grupos políticos con poca representación o por grupos mayoritarios que no buscan llegar a tales acuerdos).

Entonces, ¿estamos condenados a repetir el círculo vicioso de la política sin actores políticos colectivos o que busquen realmente el interés público (más allá de finalidades electorales o de intereses propios)? Esta es una nota final de caución que no pretende ser pesimista, pero tampoco queremos pecar de ingenuidad. Nuestra ruta es cuesta arriba y está atiborrada de una serie de obstáculos que hacen muy difícil pensar que ganaremos o la tendremos fácil. Pero un sentido de realidad y reconocimiento del reto auestas es un primer paso importante para lograrlo. Toda reforma estructural requiere tiempo, pero además mucho esfuerzo, la mayor convocatoria de actores y, sobre todo, visiones diversas pero comprometidas para promover cambios reales que, en último término, busquen generar impactos significativos en la vida de las personas, en la protección de sus derechos.

De cara a nuestro bicentenario, además, haber tocado fondo (en términos de credibilidad de la clase política por la ciudadanía y la permanente crisis política) podría ser el inicio de una buena noticia.

¿La grave crisis política vivida a finales de 2020 y el despertar ciudadano que la siguió pueden ser los gérmenes de una oportunidad política para empujar la reforma institucional amplia de la política que tanto necesitamos? Esperemos que sea así y que de la llamada «generación del Bicentenario» y de su ímpetu nazcan los actores que necesitamos para el ansiado cambio.

## Referencias

- Ballón, E., & Glave, M. (2021). *Balance de la descentralización: principales cuellos de botella*. Manuscrito.
- Bulmer, E. (2017). *Bicameralism*. Estocolmo: Idea Internacional. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf>.
- CANRP (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política). (2019). *Hacia la democracia del bicentenario*. Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de <https://www.kas.de/documents/269552/7547910/Hacia+la+democracia+del+bicentenario.+Comisi%C3%B3n+de+Alto+Nivel+para+la+Reforma+Pol%C3%ADtica.pdf>
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Dargent, E., & Muñoz, P. (2012). Peru 2011: Continuities and changes in politics without parties. *Revista de Ciencia Política*, 32(1). <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100013>

- Dargent, E., & Muñoz, P. (2018). Importando Dinamarca por decreto. Panfleto contra el institucionalismo ingenuo. En *Repensando las reglas de juego. Caminos para evitar el colapso institucional y social* (pp. 21-34). Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Dargent, E., & Urteaga, M. (2016). Capacidad estatal y fuerzas sociales. Explorando una relación compleja. En R. Grompone (Ed.), *Incertidumbres y distancias: el controvertido protagonismo del Estado en el Perú* (pp. 175-205). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Durand, F. (2018). *Odebrecht, la empresa que capturaba gobiernos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ganoza, C., & Stiglich, A. (2015). *El Perú está calato. El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso*. Planeta.
- Ghezzi, P., & Gallardo, J. (2017). *Qué se puede hacer con el Perú: ideas para sostener el crecimiento en el largo plazo*. Universidad del Pacífico / PUCP.
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.
- Levitsky, S. (2013). Peru: Challenges of a democracy without parties. En M. Shifter & J. Domínguez (Eds.), *Constructing democratic governance* (4.<sup>a</sup> ed.) (pp. 282-315). The Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, S., & Cameron, M. (2003). Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.
- Levitsky, S., & Zavaleta, M. (2016). Why no party-building in Peru? En S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck, & J. I. Domínguez (Eds.), *Challenges of party-building in Latin America* (pp. 412-439). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316550564.015>
- Lynch, N. (1999). *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú, 1980-1992*. Documento Acuedi. Recuperado de Acuedi Biblioteca Digital. <http://www.acuedi.org/doc/70/una-tragedia-sin-h%26Atilde%3Bros-la-derrota-de-los-partidos-y-el-origen-de-los-independientes-per%26Atilde%3B-1980-1992.html>
- Melgar, S. (2017). La red de la Bestia: la construcción de redes de corrupción en los gobiernos subnacionales, el caso de César Álvarez en Áncash. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(8), 139-165.
- Muñoz, P. (2016). Clientelismo de campaña, obrismo y corrupción: baja *accountability* democrática en Perú. En *Participación, competencia y representación política* (pp. 159-178). IEP/JNE.
- Muñoz, P. (2019). *Buying audiences. Clientelism and electoral campaigns when parties are weak*. Cambridge University Press.
- Muñoz, P., Monsalve, M., Guibert, Y., Guadalupe, C., & Torres, J. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto del boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Universidad del Pacífico.
- Nohlen, D. (2009). *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Paredes, M. (2013). *Shaping state capacity: A comparative historical analysis of mining dependence in the Andes, 1840s-1920s*. University of Oxford.

- Paredes, M. (2015). *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Jurado Nacional de Elecciones / IDEA Internacional / Ministerio de Cultura / Instituto de Estudios Peruanos.
- Salomé Resurrección, L. (2015). *La «discriminación múltiple» como concepto jurídico para el análisis de situaciones de discriminación* (tesis para optar por el título de Magíster en Derecho Constitucional). Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6339>
- Soifer, H. D. (2015). *State building in Latin America*. Cambridge University Press. Recuperado de <http://www.cambridge.org/catalogue/catalogue.asp?isbn=1107107873>
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. IEP.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos, Perú, 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. IEP.
- Vega, E., Rojas, J. C., & Elías, L. (2018). *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales: los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*.
- Vergara, A. (2013). *Ciudadanos sin república*. Planeta.
- Vergara, A. (2018). Latin America's shifting politics: Virtue, fortunate, and failure in Peru. *Journal of Democracy*, 29(4), 65-76.
- Vergara, A. (2020). *La crisis del COVID-19 como Aleph peruano*. Recuperado de <https://ciup.up.edu.pe/analisis/la-crisis-covid-19-como-aleph-peruano/>
- Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. IEP.