

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**La tensión entre política y dinero: Análisis sobre el proceso de reforma
del financiamiento de partidos políticos en el Congreso**

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

AUTOR

Ricardo Enrique Gálvez del Bosque

ASESOR

Fernando Tuesta Soldevilla

LIMA – PERÚ

2021

RESUMEN

El presente trabajo de tesis tiene como objetivo el analizar el proceso de Reforma del Financiamiento de Partidos Políticos, buscando estudiar los momentos en los que se han dado las modificaciones en la legislación al respecto, analizando los propósitos y objetivos que tuvieron al implementarse, y observando el comportamiento de los actores dentro del Congreso que intervinieron en la misma. Se buscará entender y analizar cuáles han sido las motivaciones que tuvieron los congresistas, actores primordiales para la aprobación de la legislación respectiva, para implementar las sucesivas reformas desde el 2003 en el Perú (cuando no existía regulación sobre financiamiento político), y si estas fueron suficientes para lograr su aprobación.

Palabras clave: Organizaciones Políticas, financiamiento político, reforma política, Congreso

ABSTRACT

The present thesis work aims to analyze the process of Political Parties Financing Reforms, seeking to study the moments in which the modifications in the legislation in this regard have occurred, analyzing the purposes and objectives that they had when they were implemented, and observing the behavior of the actors within the Congress who participated in it. It will seek to understand and analyze what have been the motivations of the congressmen, primary actors for the approval of the respective legislation, to implement the successive reforms since 2003 in Perú (when there was no regulation on political financing), and if these were sufficient to achieve your approval.

Key words: Political Organizations, political financing, political reform, Congress



A mi esposa, Mariale, gracias por tu apoyo incondicional
A mi hijo, Ignacio, que me motiva a ser mejor persona cada día

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento al asesor de esta tesis de maestría, el Dr. Fernando Tuesta, por su guía, tiempo y valiosos aportes. Sus enseñanzas, conocimiento, y su valioso acompañamiento en todo el proceso de tesis han sido vitales para que pueda concluir este trabajo. Muchas gracias por la confianza que me dio desde que me acompañó en este proyecto.

Asimismo, agradezco a todos los profesores de la Escuela de Gobierno de la PUCP que me guiaron y brindaron todas las herramientas necesarias para poder sacar el mejor provecho a esta maestría que dista mucho de mis estudios de pregrado. Guardo con especial recuerdo las clases de los maestros Tuesta, Godoy, Alayza, Gelles, Dargent, Rousseau, López y Alcalde, expertos en los temas que exponían con una pasión que contagiaba a toda la clase.

También quiero agradecer a mis compañeros de estudios, en especial a Gabriela, de quien aprendí muchísimo.

Especial agradecimiento a mis padres, a quienes agradezco el apoyo y su fe en mí. También a mis hermanos y hermanas de la vida por siempre estar conmigo.

Finalmente, agradezco a las dos personas más importantes: Mariale e Ignacio.

A María Alejandra por ser mi roca, mi inspiración, mis ganas de salir adelante y mi empuje. Sin ella, nada de lo que he logrado sería posible y se lo debo todo.

Gracias a ella he podido ejercer el mejor rol de la vida: ser padre de Ignacio.

Y a él le agradezco por renovar todos los días esas ganas de hacer del mundo un lugar mejor.

ÍNDICE

	Pág
Carátula	i
Resumen	ii
Agradecimientos	v
Índice	vi
Lista de Cuadros	ix
Introducción	1
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	10
1.1. Sistema político en el Perú	10
1.1.1. Elecciones generales	11
1.1.2. Sistema electoral subnacional	13
1.1.3. Observaciones sobre el sistema político peruano	14
1.2. La reforma política y el financiamiento de organizaciones políticas: motivaciones, objetivos, actores y variables involucradas	17
1.3. Casos comparados de reforma política	21
1.3.1. Argentina	21
1.3.2. Colombia	23
1.3.3. Chile	27
1.3.4. España	29
1.3.5. Guatemala	31
1.3.6. México	33

CAPÍTULO II: EL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

36

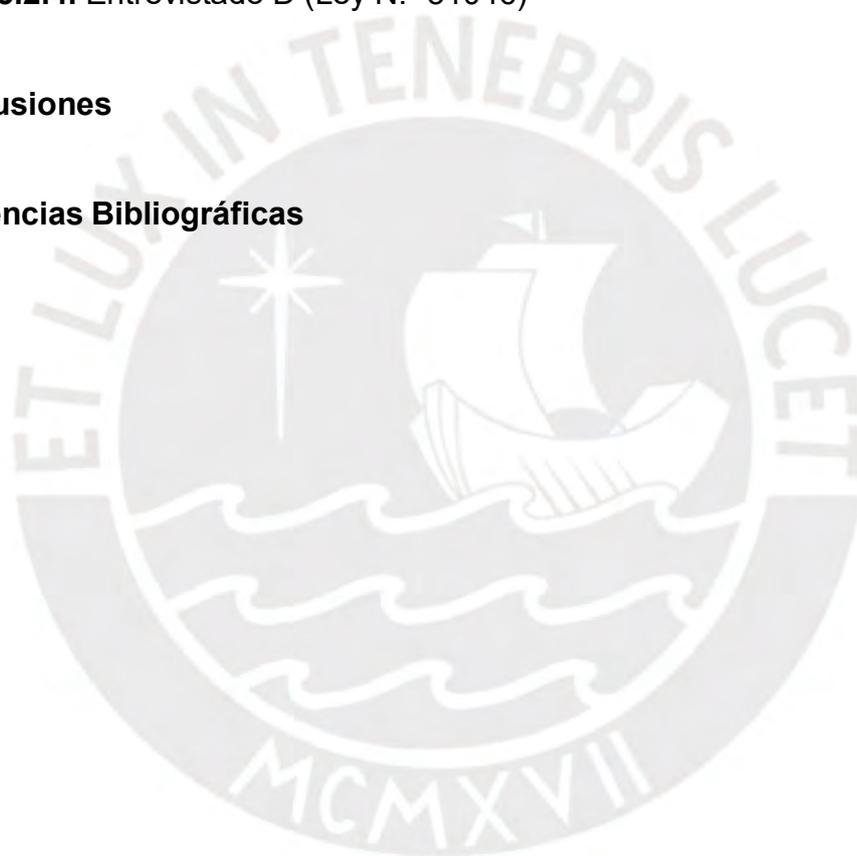
2.1. Línea de Tiempo, cambios en la normatividad desde el 2003	37
2.1.1. Ley N.º 28094 del 01/11/2003	37
A. ¿Qué elementos nuevos trae la Ley N.º 28094?	38
B. Contexto en el que se debatió y promulgó la Ley N.º 28094	40
C. El Congreso: composición, comisiones y votaciones	41
2.1.2. Ley N.º 30414 del 17/01/2016	44
A. ¿Qué elementos nuevos trae la Ley N.º 30414?	44
B. Contexto en el que se debatió y promulgó la Ley N.º 30414	45
C. El Congreso: composición, comisiones y votaciones	46
2.1.3. Ley N.º 30689 del 30/11/2017	50
A. ¿Qué elementos nuevos trae la Ley N.º 30689?	50
B. Contexto en el que se debatió y promulgó la Ley N.º 30689	52
C. El Congreso: composición, comisiones y votaciones	57
2.1.4. Ley N.º 30997 del 27/08/2019	59
A. ¿Qué elementos nuevos trae la Ley N.º 30997?	61
B. Contexto en el que se debatió y promulgó la Ley N.º 30997	63
C. El Congreso: composición, comisiones y votaciones	65
2.1.5. Ley N.º 31046 del 26/09/2020	69
A. ¿Qué elementos nuevos trae la Ley N.º 31046?	69
B. Contexto en el que se debatió y promulgó la Ley N.º 31046	73
C. El Congreso: composición, comisiones y votaciones	77

CAPÍTULO III: PROCESO DE REFORMA POLÍTICA. VARIABLES QUE INTERVINIERON

81

3.1. Impacto de variables	81
3.1.1. Intereses de los actores políticos	82
3.1.2. Cuestionamientos de la opinión pública ante crisis de legitimidad	90

3.1.3. Necesidad de realizar reformas para mejorar el sistema o como herramienta política	94
3.2. Análisis de entrevistas a profundidad a miembros de las comisiones de Constitución	97
3.2.1. Entrevistado A (Ley N.º 28094)	98
3.2.2. Entrevistado B (Leyes N.º 30414 y N.º 30689)	100
3.2.3. Entrevistada C (Ley N.º 30997)	104
3.2.4. Entrevistado D (Ley N.º 31046)	108
Conclusiones	114
Referencias Bibliográficas	122



ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N.º 1: Factores que dan origen a las reformas políticas.....	19
Cuadro N.º 2: Votaciones en el Pleno de la Ley N.º 28094.....	43
Cuadro N.º 3: Proyecto de reforma política en el Congreso 2011-2016.....	48
Cuadro N.º 4: Resultado de la votación del Pleno de la Ley N.º 30314.....	50
Cuadro N.º 5: Composición del Congreso electo en el 2016	54
Cuadro N.º 6: Resultados de Votaciones en el Pleno para la Ley N.º 30689....	59
Cuadro N.º 7: Cambios en la composición del Congreso 2016-2019.....	67
Cuadro N.º 8: Composición de comisiones para Ley N.º 30997	67
Cuadro N.º 9: Resultado de votaciones en el Pleno para Ley N.º 30997	68
Cuadro N.º 10: Cambios en correlación de fuerzas políticas del Congreso 2019-2020.....	78
Cuadro N.º 11: Peso de bancadas en el Pleno y en Comisión de Constitución para la Ley N.º 31046.....	79
Cuadro N.º 12: Resultados de votaciones en el Pleno para Ley N.º 31046.....	80
Cuadro N.º 13: Línea de tiempo de reformas y composición del Ejecutivo y Legislativo.....	82
Cuadro N.º 14: Línea de tiempo de reformas y sus respectivos contextos políticos.....	94
Cuadro N.º 15: Reformas políticas y clasificación según motivación.....	97
Cuadro N.º 16: Línea de tiempo y principales características de las reformas sobre el financiamiento de organizaciones políticas.....	116

INTRODUCCIÓN

Analizando distintas propuestas de reforma política planteadas en diferentes países hemos encontrado que en un principal ingrediente para lograr la implementación de la misma es el ambiente de consenso político que debe de existir en el contexto en el que se realizan. Además, hemos podido encontrar en España (Montero, 2009), Colombia (Barrios, 2017), México (Castellanos, 2017), Chile (Engel, 2015), Argentina (Leiras, 2016), Guatemala (Mack, 2016), y en la mayoría de países analizados para este trabajo en alguna medida un ingrediente en común: el consenso entre los actores políticos y el interés de involucrar a la sociedad civil en el mismo.

Muchas de las reformas propuestas analizadas para este estudio, de los distintos países arriba mencionados, abarcan mejoras en el sistema electoral y en cómo se distribuyen los escaños según los resultados de las votaciones, en las relaciones entre poderes, en las funciones de los representantes, en la estructura de balance de poder entre los países, en las delimitaciones de poder, entre otros asuntos; pero también se basan en las experiencias propias de cada uno de los países: buscan evitar las crisis o en su defecto tener mecanismos que permitan la rápida salida de las mismas. Es así que muchas terminan ofreciendo lo que la mayoría de constituciones democráticas deben de ofrecer: ante el enfrentamiento entre poderes quien está llamado a dirimir en el conflicto es el

“soberano”, ya que es el pueblo de quien proviene el poder gracias a la autodeterminación.

En el presente trabajo nos centraremos en estudiar y analizar el proceso de reforma en el Congreso peruano de uno de los puntos en particular que hemos encontrado en todas las propuestas de reforma estudiadas a nivel internacional y que tiene algunas características especiales: el financiamiento de partidos políticos. Es así que definimos como objetivo de la tesis el analizar dicho proceso buscando estudiar los momentos en los que se han dado las modificaciones en la legislación al respecto, examinando los propósitos y objetivos que tuvieron al implementarse, y observando el comportamiento de los actores dentro del Congreso que intervinieron en la misma. Se buscará entender y analizar cuáles fueron las motivaciones que tuvieron los congresistas para implementar las sucesivas reformas desde el 2003 (cuando no existía regulación sobre financiamiento político), y si estos fueron suficientes para lograr su aprobación.

Gracias a la literatura con la que hemos estudiado las reformas políticas, se ha podido observar que para que una reforma política integral sea implementada debe de existir como mínimo un consenso entre partidos. Sin embargo, para el caso del financiamiento político, si bien consideramos que dicho consenso es un ingrediente importante para su logro, estimamos que este no es el principal y que, si bien su presencia ayuda a que se realice dicho cambio, su ausencia no necesariamente hace que este fracase. Consideramos que una variable importante para que el financiamiento político entre en agenda y finalmente sea debatido y aprobado es el estallido de los escándalos políticos

por actos de corrupción o los visos de ilegalidad en el financiamiento de campañas. Los conflictos de interés, el ingreso de dinero sucio, el ocultamiento de bienes y servicios donados, han sido el blanco de importantes investigaciones periodísticas que han impactado fuertemente la imagen de los políticos que, desde hace buen tiempo, han dejado de ser vistos como servidores públicos pasando a ser agentes económicos que responden a intereses particulares y mercantilistas de determinados grupos de poder a los cuales les deben su candidatura y su financiamiento. Esta situación se ha repotenciado debido al fácil acceso a la información que ahora tienen los ciudadanos.

En el Perú, el debate sobre el financiamiento de organizaciones políticas ha estado presente desde antes del 2003; año en el que finalmente se promulgó la Ley N.º 28094 (Jurado Nacional de Elecciones, 2003). Esta ley se promulga en medio de una coyuntura difícil, ya que desde el año 2000 el país fue testigo de videos en los cuales se mostraban candidatos y representantes recibiendo dinero en efectivo en las salas del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) a cambio de la compra de candidaturas, votos, escaños, resoluciones, etcétera. El proceso de legislación sobre el tema fue migrando lentamente. Sin embargo, las consecuencias fueron avances pequeños y sin la fuerza necesaria para combatir las fuentes que debieran ser prohibidas en cuanto al financiamiento de partidos políticos debido a que los actores políticos no se encontraban necesariamente incentivados (y más bien sí desincentivados) a buscar una solución al problema del cual ellos mismos eran parte. Consideramos que los escándalos políticos sobre el financiamiento podrían ser el empuje necesario para romper el *status quo*. También hemos observado que dichos cambios se podrían dar en relativa

paz social o mediante revoluciones como las iniciadas en Chile en octubre del 2019.

Iniciamos el estudio considerando que, en el caso peruano, los destapes del financiamiento político de campañas realizados por la empresa Odebrecht han tenido un impacto importante en que el tema se toque en agenda. Como también el hecho de que la mayoría de partidos políticos, de alguna manera, hayan estado envueltos en el escándalo generó una presión social para que los políticos se vean obligados a encontrar alguna salida que permita regular el tema del financiamiento.

Las declaraciones públicas hechas en noviembre del 2019 por Dionisio Romero Paoletti, accionista del grupo Credicorp (holding dueño del principal banco del país, el Banco de Crédito del Perú [BCP]), ante la fiscalía que investigaba el caso de lavado de activos de Keiko Fujimori y Fuerza Popular (antes Fuerza 2011), indicando que él personalmente le había entregado entre 6 y 7 maletines con dinero en efectivo llegando a la suma de tres millones seiscientos cincuenta mil dólares a la candidata y a su entorno en el contexto de la campaña presidencial del 2011, revelan cómo ha venido funcionando el financiamiento de partidos políticos y los grandes conflictos de interés que se cuelean en las campañas políticas gracias a la laxitud de la legislación al respecto. Se puede constatar un problema generalizado ya que los montos de donaciones en efectivo que han venido declarando miembros del grupo empresarial —cuyos fondos se presumen lícitos— no son debidamente registrados por los partidos, quienes no presentaron ningún problema en recibirlas incumpliendo la ley y el Pacto Ético Electoral (PEE) suscrito por los partidos antes de las elecciones.

Además, la impunidad que tienen dichos actos contrarios a la ley ha permitido que las empresas y personas naturales consideren que dicha forma de financiamiento sea una práctica común y habitual en campañas políticas.

Analizaremos el contexto político en que se empezó a reformar el financiamiento de partidos políticos desde la Ley de Partidos Políticos del 2003, estudiando cómo se realizaron dichas reformas y el comportamiento de los actores que intervinieron en las mismas, haciendo un análisis comparativo entre cada una de las leyes promulgadas desde el 2003 hasta las últimas reformas dadas durante el quinquenio 2016-2021, que se caracterizó por su extrema turbulencia política (tres vacancias presidenciales y una disolución constitucional del Congreso).

La renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK) se da debido a que en medio de una investigación mediática —la fiscalía recién empieza a actuar tras su dimisión— sobre la participación de sus empresas en negocios con Odebrecht cuando era ministro de Estado del Gobierno de Alejandro Toledo, Odebrecht también es acusada de financiar la mayoría de campañas presidenciales del 2016 (incluyendo la suya). Apoyado por la coyuntura de destapes periodísticos que demostraban el nivel de corrupción en altas esferas del poder, su sucesor en el gobierno, el expresidente Martín Vizcarra tomó ciertas medidas, como la formación de una Comisión de Reforma del Sistema de Justicia. En un primer momento, el trabajo de esta comisión permitió presentar ante el congreso un conjunto de propuestas de reformas judiciales junto a reformas constitucionales: como la reintroducción del bicameralismo en nuestro sistema político, la no reelección de congresistas (como enganche populista),

una reforma constitucional que hacía que el financiamiento de partidos fuera mixto y también la introducción de tipos penales para aquellos que transgredieran las leyes de financiamiento. Luego, en un segundo momento, se convocó a la formación de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), cuya propuesta Vizcarra utilizó para mandar seis de los doce proyectos que trabajaron para realizar reformas políticas como parte de la nueva política de Gobierno que asumió: la lucha contra la corrupción. Todas las propuestas enviadas por el Poder Ejecutivo al Congreso se enfrentaron a un Poder Legislativo con una mayoría opositora.

La pregunta de investigación que nos proponemos es identificar cuáles son las principales variables que impulsan el proceso reformista dentro del Congreso en cuanto al financiamiento de partidos políticos, siendo este un punto de tensión permanente (la política y el dinero) que afecta directamente a los actores que fungen al mismo tiempo de reformistas de sus propios intereses. Es decir, buscaremos entender qué factores impactaron en el diseño, dentro del Poder Legislativo, de las reformas de financiamiento político en el Perú y qué variables son las que inciden en sus aprobaciones.

Esta investigación se ha realizado a través de una revisión bibliográfica, el análisis de casos de política comparada, la investigación de los expedientes de las leyes de reforma de financiamiento político desde el 2003 (diarios de debates, dictámenes de comisiones, votaciones en el Pleno, dictámenes de minoría), el análisis comparativo de los mismos, la observación e investigación a profundidad, complementado por entrevistas específicas a actores clave de las

diferentes comisiones parlamentarias que propusieron y aprobaron las respectivas reformas.

El presente trabajo tratará de inscribirse en el debate académico para lograr entender cómo se ha ido reformando el sistema de financiamiento de partidos políticos dentro del marco de reforma política que se ha introducido en la agenda peruana y latinoamericana de los últimos años. Nos centraremos en entender cómo los actores políticos, la coyuntura política, y la presión social han incidido en la implementación de legislación sobre el financiamiento. Buscaremos entender cuáles fueron los objetivos de los actores dentro del Poder Legislativo que intervinieron en las reformas, y qué variables son las que inciden para que dichos actores se encuentren más o menos dispuestos a proponerlas y realizarlas, partiendo de la hipótesis de que los partidos políticos (actores en el proceso de reforma) con expectativas electorales inmediatas son menos propensos de votar a favor de legislación que reforme el sistema de financiamiento de organizaciones políticas. La hipótesis también considera que la opinión pública es determinante para lograr el cambio en cuanto a la forma de financiamiento político.

Por lo tanto, planteamos como objetivo general de esta investigación:

- Identificar las variables principales que originan el impulso de reforma en el Congreso sobre el financiamiento de partidos políticos.

En esa línea, nuestros objetivos específicos y complementarios son:

- Analizar el comportamiento de los actores que intervienen en el proceso de reforma legislativa: partidos políticos, bancadas congresales, parlamentarios. Nos interesa responder las siguientes interrogantes:

¿cómo intervienen?, ¿cuáles son sus principales intereses? y ¿cuáles son sus principales motivaciones?

- Identificar prácticas y negociaciones a la hora de proponer la legislación sobre financiamiento político dentro de las bancadas que deciden sobre el mismo.
- Entender qué variables son las más importantes para que un actor esté dispuesto a aprobar reformas sobre financiamiento político.

Se han revisado ejemplos de reformas políticas realizadas en los últimos tiempos en Argentina, Colombia, Chile, España, Guatemala, México, que permiten hacer un breve análisis comparado con el caso de Perú.

Para poder estudiar el proceso de reforma sobre financiamiento de partidos políticos nuestra investigación empezará con un marco teórico que nos explique el sistema político peruano para entender a los actores que participan en el proceso de reforma. Luego, haremos referencia a los hallazgos de estudios previos sobre las reformas políticas analizando brevemente casos de política comparada de otros países. Continuaremos presentando las reformas hechas desde el 2003 hasta la fecha sobre el financiamiento de partidos políticos, haciendo una línea de tiempo que nos indique el contexto y las variaciones entre cada uno de las leyes de reforma con cuadros comparativos que analicen las variables de estudio que consideraremos para esta investigación. Finalmente, proseguiremos a analizar el comportamiento de los actores que intervinieron en el proceso de reforma a partir del estudio de todos los expedientes de las leyes aprobadas, reforzando los hallazgos encontrados con entrevistas a personajes clave que participaron de las mismas desde las comisiones de Constitución, para

finalmente plantear algunas conclusiones sobre los principales alcances del estudio.



CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1.1. Sistema político en el Perú

El sistema electoral es el conjunto de reglas de juego mediante las cuales se conforman los poderes del Estado, es decir, los métodos y técnicas que permiten que los votos se traduzcan en representación. Como lo aclara Sardón (2010, p. 273), el sistema electoral en el Perú está descrito de manera particular en el artículo 177 de la Constitución de 1993 (vigente a la fecha) en el cual se indica erróneamente que está compuesto por las instituciones públicas encargadas de regular y organizar los procesos electorales.

Las reglas electorales en el Perú difieren entre sí para determinar la elección de los diferentes cargos públicos que se ocupan gracias al voto popular. Por un lado, tenemos las elecciones generales que comprenden la elección del presidente de la República, sus respectivos vicepresidentes y los parlamentarios; y por otro lado, tenemos las elecciones municipales y regionales que cumplen con determinar quiénes ocuparan los puestos de gobernadores, alcaldes y regidores a nivel distrital, provincial y departamental.

Desde el 2003, las reglas sobre el Financiamiento con la Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos (Jurado Nacional de Elecciones, 2003), han ido modificándose en el tiempo buscando que de alguna manera se transparente la forma en la que los partidos políticos participan de las elecciones generales y/o departamentales y regionales. Es así como luego, en diciembre del 2015 la Ley N.º 30414 buscó cambiar de nombre hacia Ley de Organizaciones Políticas y

modificar algunos artículos de la misma para llenar ciertos vacíos que podría haber dejado la ley original (Poder Legislativo del Perú, 2015). Hay que tomar en cuenta que ambas leyes se dan tras varias denuncias periodísticas que impactaron a la sociedad civil, ejerciendo cierta presión para revisar las reglas de juego electorales. En el primer caso, el Perú salía de un proceso complicado tras la revelación de videos en los que se veía a congresistas recibir montos de dinero para financiar sus campañas (y otros motivos particulares) a cambio de su voto o a su permanencia en determinada bancada. El segundo caso se dio tras varias denuncias de que dinero proveniente de Brasil —del narcotráfico— y de Venezuela habría ingresado a las cuentas de campaña de determinados candidatos presidenciales.

1.1.1. Elecciones generales

Las elecciones generales se celebran cada cinco años, y de estas resultan elegidos los miembros de tres instituciones de manera simultánea: el Poder Ejecutivo (presidente y dos vicepresidentes), el Poder Legislativo (130 parlamentarios en un Congreso de una sola cámara desde la Constitución de 1993), y los parlamentarios andinos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

La periodicidad con la que se realizan es de cinco años, tiempo de la vigencia del mandato de los cargos. El sistema electoral peruano contempla una segunda vuelta que se da para la elección de la plancha presidencial si es que el candidato ganador no logra obtener la mitad más uno de los votos válidos.

Tomando en cuenta los principios de representación que menciona Sartori podemos describir que la elección de miembros del Congreso se realiza de manera proporcional (1996, p. 16). Las listas congresales se eligen bajo el voto preferencial que permite que el elector pueda determinar su voto entre dos miembros del partido que decide apoyar para la elección congresal. Es importante destacar que, como considera Sardón (2010, p. 281), el sistema de representación hace más difícil la tarea de rendición de cuentas de los congresistas con su circunscripción electoral. Quizás esto explique la baja tasa de reelección de los mismos en períodos parlamentarios consecutivos, que según lo detallado por Tuesta (1994), llegaron a niveles de 5 % en el Congreso elegido para legislar en el período 1990-1995 que fue interrumpido por el autgolpe de 1992. Es importante destacar que la proliferación de candidatos gracias al uso de los votos preferenciales hace que existan 130 candidatos de hasta 24 organizaciones políticas compitiendo por una curul, haciendo que los candidatos del mismo partido compitan entre ellos mismos. Este tipo de campaña hace que sea necesario que cada candidato invierta la mayor cantidad de dinero para tener una mejor presencia en medios. Sin ningún control de las organizaciones electorales para que puedan efectivamente fiscalizar ello con las herramientas legales necesarias, el financiamiento ilegal se vuelve moneda corriente en dichas campañas.

Para describir la estructura del sistema electoral peruano actual, en el presente trabajo se ha decidido usar el modelo de Nohlen (2011, pp. 61-164). De esta manera se detallará cómo se realiza el prorrateo electoral, cómo se eligen

los candidatos, la forma de votación, y la transformación del voto en escaños. A continuación, el esquema:

- **Prorrateo electoral:** Hasta las Elecciones Generales del 2016 se contaba con 25 circunscripciones por departamento y una para el Callao con determinados asientos en el Parlamento. Para el 2021, se agregó una circunscripción más para peruanos en el extranjero, reduciendo la cantidad de curules asignadas a Lima para otorgárselas a este nuevo distrito electoral.
- **Candidatura:** Se elige al partido político, y dentro de él hay la opción de utilizar hasta dos votos preferenciales por elector.
- **Forma de Votación:** Voto múltiple para tres instituciones de manera simultánea pudiéndose ejercer votos cruzados de diversas formas entre cada una de ellas.
- **Transformación del voto en escaño:** Se utiliza el distrito electoral múltiple con el método D'Hont o "de mayor promedio" para convertir los votos en escaños (Sartori, 1996, p. 21). Se toma en cuenta la valla electoral de 5 % (1 % más por cada partido que integre una alianza, en caso lo fueran).

1.1.2. Sistema electoral subnacional

El sistema electoral subnacional del Perú es el que elige a las autoridades regionales y distritales en todo el territorio nacional. Como lo describe Sardón (2010), este se rige bajo reglas completamente diferentes a las que se utilizan para la elección presidencial y parlamentaria (pp. 278-279). Sin embargo, el

sistema de financiamiento rige exactamente igual tanto en las elecciones subnacionales y las generales. Estas elecciones se realizan cada cuatro años, en un sistema de dos vueltas en caso el primer candidato no lograra el 30 % de los votos válidos.

1.1.3. Observaciones sobre el sistema político peruano

Tomando en cuenta la estructura del sistema electoral peruano pareciera que el efecto que tiene sobre el sistema de partidos incentiva la existencia del multipartidismo, además acentúa la falta de institucionalidad que existe en los partidos políticos de la actualidad. Algunas evidencias de esto son la cantidad de candidaturas presidenciales que se presentan en cada elección general, además de la poca presencia de los partidos nacionales en las elecciones regionales.

Los últimos destapes periodísticos que han existido, sobre todo los proporcionados por la empresa Odebrecht que se encuentra en proceso de “delación premiada” en Brasil y “colaboración eficaz” en Perú, dan cuenta de que casi todos los candidatos recibían financiamiento ilegal de campañas, por las que ser “candidato” resultaba para muchos un negocio “rentable”.

Se puede observar que el sistema de voto preferencial debilitaría a los partidos políticos, ya que en períodos electorales (para elecciones generales) en vez de tener una campaña por partido político contamos con múltiples competencias intrapartidarias. Aplicando lo que menciona Rainolo (2003) en el caso peruano podemos apreciar que existirán problemas de participación interna dentro de los partidos (pp. 14-18), y que las exigencias sobre la calidad de los candidatos en las listas parlamentarias son mínimas debido a la forma en la que

se asignan las posiciones en las listas del Congreso. Además, la lucha intrapartidaria y la aparición del candidato como un representante individual refuerza la idea del financiamiento propio —que al momento de las elecciones del 2016 no se encontraba fuertemente regulado— para poder destacar entre el resto de competidores. En la última sesión del Parlamento disuelto el 30 de setiembre del 2019, la excongresista de Fuerza Popular del Congreso Disuelto, Esther Saavedra, lo indicó claramente en su discurso final con la siguiente frase: “Yo estoy aquí por mi plata”.

Muchos académicos consideran que en un sistema de listas parlamentarias cerradas y bloqueadas, los partidos tendrían una mayor presión para presentar listas de candidatos parlamentarios más cohesionadas y de mejor calidad, ya que el elector podría castigar una lista completa a la hora de votar si es que encontrara algún candidato dentro de ella que tenga una posición o comportamientos que no le generen simpatía. Además, se cree que una lista cerrada partidaria reforzaría la idea de que no serían los candidatos los que buscarían financiar campañas independientes, sino que el financiamiento de campaña se daría principalmente por el partido al que pertenecen evitando 130 conflictos potenciales de intereses particulares.

Es importante destacar que un buen sistema electoral no te garantiza la calidad del resultado. Sin embargo, puede ser considerado como una herramienta importante en los resultados finales, y en el estilo de democracia que se desee modelar para el país. Un sistema de financiamiento transparente podría llevarnos a dirigirnos a una situación en la cual los electores puedan conocer mejor qué intereses hay detrás de cada candidato, y si es posible

confiarles o no su voto para que realicen las labores que dicen prometer. Un sistema que no contenga sanciones reales y penales a quienes infringen la ley, hace que muchos de los partidos y candidatos consideren el financiamiento ilegal recibido por grupos de poder. Y una vez el candidato acceda a la posición a la que se presenta tendrá que responder a los intereses particulares que lo ayudaron financieramente.

Como se detalló anteriormente, las reformas que se realizan a los sistemas electorales dependen del contexto histórico en el que se presentan. Se puede apreciar que los períodos de mandatos, la forma en la que se eligen las autoridades y las reglas de juego en general se debaten ante los traumas y crisis que se viven en la vida política. Los ejemplos mencionados sobre las secuelas que generaron las interrupciones de gobiernos, así como la proscripción de la reelección presidencial luego de la lamentable experiencia de los años noventa provocaron que, tanto la población como las autoridades, aboguen por cambios en el sistema electoral. El ejemplo de la prohibición de la reelección fue hace poco replicado a nivel regional por los casos de corrupción arraigada en determinadas provincias, que devinieron en escándalos que comprometían a autoridades con perfil delincencial. Es así que creemos que el financiamiento de partidos y organizaciones políticas es impulsado principalmente por un factor coyuntural determinante: la crisis y denuncias de financiamiento ilegal, las denuncias de partidos y políticos respondiendo a intereses particulares mercantilistas, las puertas giratorias entre funcionarios del Gobierno y las empresas privadas con intereses en el Estado y que los partidos políticos con

expectativas electorales en el futuro más cercano son los más reacios a legislar sobre la materia.

En los últimos años el debate sobre la reforma electoral se ha visto truncado por manipulaciones de grupos políticos con intereses partidarios y electorales. Sin embargo, se han logrado algunos avances importantes sobre el sistema de financiamiento de organizaciones políticas a pesar de la resistencia de algunos grupos políticos.

1.2. La reforma política y el financiamiento de organizaciones políticas: motivaciones, objetivos, actores y variables involucradas

América Latina ha sido una región bastante entusiasta en cuanto a las reformas electorales que ha impulsado en el último siglo. Según lo estudiado por Freidenberg y Uribe (2018), en la región se han impulsado por lo menos 265 procesos reformistas en los últimos treinta años. Esto demuestra que su afirmación en cuanto a la importancia que tienen las reglas formales ya que “condicionan los comportamientos de los actores que participan en el juego político” es de mucha relevancia en la región (Freidenberg & Uribe, 2018, p. 1).

Freidenberg y Uribe (2018) destacan varios factores vinculados al origen de las reformas de la siguiente manera y usaremos la clasificación que ellos tomaron de varios autores ya que consideramos que la mayoría de ellos tienen impacto directo cuando se presentan casos de corrupción por financiamiento político ilegal o irregular. Entre estos encontramos los siguientes:

- Los intereses de los que tienen poder (Bowler & Donovan, 2012).

- Como reacción a una crisis que promueva un fuerte cuestionamiento de parte de la opinión pública. (Scherlis, 2015).
- Como consecuencia de movilizaciones sociales (Krook, 2014).
- Como necesidad de rebalancear los sistemas (Scherlis, 2015).
- Por el activismo judicial (Alanis Figueroa, 2017; Sobrado, 2012).

También valen la pena destacar los siguientes factores que inciden al origen de las reformas que se plantean:

- Por influencia internacional en la proliferación de ideas.
- Y como prestamos de ideas propagadas en otras regiones y otros contextos (Weyland, 2011).

Hemos encontrado en la literatura observada, que en muchos casos los orígenes de las propuestas de reforma se dan tras la combinación de varios de los factores mencionados por Freidenberg y Uribe, además de que a mayor ausencia de dichas variables la implementación de las mismas se hace mucho más difícil. Esto se podría estar dando debido a que en los casos en el que solo se presenta un factor que impulsa la reforma, la confluencia de intereses entre los actores que participan en la elaboración de propuestas es menor y los incentivos decrecen considerablemente.

Shugart (2010) denomina como una condición inherente a la reforma que exista cierto consenso respecto a que las reglas vigentes estarían generando algún problema concreto, y así las élites políticas tendrán algún tipo de incentivo de realizar propuestas de reforma que no afecten a sus intereses. Sí es importante destacar, como lo hace Negretto (2010), que las élites políticas serían reacias a realizar cualquier tipo de reforma, aun teniendo mayoría legislativa, si

es que no perciben que la opinión pública estuviera a favor de dicho cambio de reglas. Es decir, una variable importante para que se realice la reforma es tener el acompañamiento de la opinión pública, o cuando menos no una oposición de la misma.

El análisis que hicieron Freidenberg y Uribe (2018) sobre los orígenes de las reformas de determinados países latinoamericanos en el período de tiempo 2015-2018, encontró las siguientes características representadas en el siguiente cuadro (Cuadro N.º 1), en el que se puede apreciar que los intereses de aquellos que tienen cuotas de poder político, en su mayoría son los impulsores de las reformas políticas:

Cuadro N.º 1
Factores que dan origen a las reformas políticas

Origen	Países
Intereses de los que detentan el poder político	Argentina (2017) (1); Colombia (2015) (3) y (2016) (2); Ecuador (2015) (1); Guatemala (2016) (2)
Crisis de legitimidad de las élites dominantes	Ecuador (2018) (1)
Movilización social y/o partidista	Ecuador (2018) (1)
Nuevo balance de poder	Chile (2015, 2017) (7)
Decisiones de los organismos electorales (jueces y/o funcionarios administrativos)	Venezuela 2015 (1); Costa Rica (2016) (1); México (2017)
Influencia internacional	República Dominicana (2018) (2); Honduras (2016) (1)

Fuente: Freidenberg & Uribe, 2018, p. 11.

Se ha podido contrastar que tal cual lo detalla Castellanos (2017) en *La reforma político-electoral 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, se debería hacer un análisis de consistencia que comprenda un diagnóstico del problema, los objetivos que se buscan alcanzar y el diseño normativo de la reforma finalmente aprobada (pp. 10-11). De esta manera, se

podrá ver de objetivamente los alcances de las propuestas de reforma, sabiendo con claridad qué problemas se busca atacar y qué soluciones se piensan implementar para su respectiva solución.

En el análisis y estudio de las propuestas de reforma que se han dado en diferentes países, hemos encontrado en muchos de ellos los factores que dieron el origen de la propuesta de reforma, los problemas que se quisieron atacar, las propuestas de los diferentes actores que participaron en la iniciativa de reforma, las metodologías que se utilizaron y el nivel de consenso que se obtuvo para lograr finalmente la implementación de dichas propuestas. En el caso de las últimas propuestas hechas en el Perú por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, se podría considerar que quizás los intereses electorales de los actores han influido fuertemente en el proceso de reforma. Sin embargo, el factor social sobre el desprestigio de los partidos políticos tras los escándalos de financiamiento, podrían haber servido de catalizador para que —contrario a la falta de consenso sobre la reforma política general y prescindiendo de ella— el tema de financiamiento pueda revisarse; no sin ciertos reveses, ya que como es claro, los actores principales que aprueban dichas reformas temen cómo les afectará directamente al ser juez y parte.

En el caso peruano, en los últimos años han estallado escándalos sobre financiamiento ilegal en la mayoría de partidos políticos, y muchos de sus líderes han terminado en posiciones legales complicadas (incluidas las restricciones parciales o totales de sus libertades individuales), involucrando a la clase empresarial que ha alimentado el desprestigio del financiamiento privado. Esto ha implicado que se vean manchados partidos políticos como Fuerza Social (hoy

sin inscripción, exgobierno regional de Lima), Partido Nacionalista (exgobierno), Partido Perú Posible (hoy sin inscripción, exgobierno), Partido Aprista Peruano (PAP) (exgobierno), Partido Peruanos Por el Kambio (ganador de las elecciones presidenciales del 2016), Partido Solidaridad Nacional (exgobierno regional de Lima), Fuerza Popular (exmayoría parlamentaria, principal contendor de segunda vuelta de las dos últimas elecciones), Partido Popular Cristiano, y congresistas individuales que serían identificados tras la revelación de los “codinomes” con los que la empresa Odebrecht los tendría registrados. Parecería que todo el espectro político y el elenco estable de la política peruana ha sido participe activo o conocía de esta metodología de financiamiento, y simplemente era considerada una forma regular de trabajar en la vida pública sin reparar en los conflictos de intereses que esta forma de actuar acarrea. Todas estas denuncias se complementan con varios presidentes y alcaldes regionales que habrían sido partícipes de las mismas modalidades, algunos con financiamiento ilegal de campaña y otros complementando dichos actos con delitos como el cohecho una vez en funciones.

1.3. Casos comparados de reforma política

1.3.1. Argentina

Una variable importante dentro de las propuestas analizadas en la propuesta de reforma política argentina que hemos encontrado en la mayoría de reformas estudiadas, es la búsqueda de transparentar el dinero de las campañas electorales (Leira *et al.*, 2016). Este tema bastante álgido está trayendo

consecuencias a lo largo y ancho del mundo, haciendo que las democracias más avanzadas busquen implementar reformas que impidan que los partidos políticos lleguen a ser captados por organizaciones que las logren “comprar” con el financiamiento privado que necesitan para su subsistencia. Al igual que en otros países, se buscan mecanismos que garanticen un financiamiento de partidos políticos de manera mixta y con legislación lo más dura posible ante el quebrantamiento de las normas electorales en cuanto al financiamiento privado.

Sin embargo, como en la mayoría de países, las propuestas de regulación del financiamiento privado son difíciles de implementarse ya que tocan intereses particulares mercantilistas de los actores que deciden si aquellas normas pueden ser o no traducidas en leyes. Es decir, los conflictos de intereses, si bien no logran impedir el debate y la implementación de algunas medidas, son un elemento que puede lograr frenar los anhelos reformistas necesarios para lograr un sistema mucho más armado ante el peligro de la corrupción irrumpiendo la vida política de los partidos dentro del sistema.

Dentro de los aportes que se buscan proponer en el documento de reforma política argentina se encuentran las siguientes propuestas que incidirían en una mayor reglamentación sobre el dinero recibido por los partidos políticos en campaña (Leira *et al.*, 2016, pp. 11-12):

- Topes de aportes privados a los partidos políticos.
- Reversibilidad de aportes para rechazar aquellos prohibidos por ley.
- Declaraciones en línea de los aportes.
- Ampliación del tiempo de campaña.

- Permitir que personas jurídicas puedan aportar financieramente durante las campañas.
- Incremento de fondos de partidos para la campaña electoral.
- Prohibiciones de anuncios y publicidad de actos de gobierno en período electoral para evitar el proselitismo desde el Estado ya que Argentina permite reelecciones inmediatas.
- Responsabilidad solidaria de los candidatos en cuanto a violaciones de la ley de financiamiento.

En Argentina, la ley que se aprobó en el 2009 llegó a prohibir las donaciones de parte de empresas debido a que estalló el escándalo de la campaña presidencial de Cristina Fernández de Kirchner que fue financiada por laboratorios farmacéuticos. Sin embargo, con la nueva ley se encontraron maneras de sacarle la vuelta, y muchas de las empresas que antes donaban a campañas electorales lo comenzaron a hacer a través de toda su plana gerencial generando el mismo efecto. El peligro de financiamiento de campañas políticas en Argentina se viene reflejando tanto en el sector público —uso de fondos estatales para promover candidaturas oficialistas— como en el sector privado —financiamiento sin topes que permiten la confabulación de intereses mercantilistas sobre determinadas candidaturas.

1.3.2. Colombia

El informe *Propuestas de reforma político electoral* (2017) elaborado en Colombia es trabajado por los Miembros de la Misión Electoral Especial (MEE) en la coyuntura de la reciente firma del Acuerdo de Paz suscrito por el gobierno

de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) (Barrios *et al.*). En dicho acuerdo se solicitó que la MEE realice las propuestas necesarias para que en base a ellas el Gobierno las implemente. Los tres ejes en los que se concentró la propuesta de la MEE fueron “la reforma de la arquitectura institucional, el sistema electoral y el financiamiento de la política” (2019, p. 12).

Dentro del tercer eje, con medidas concretas se buscó atacar las prácticas corruptas para lograr el financiamiento privado, equilibrar los costos de las campañas políticas, promover el fortalecimiento de los partidos, facilitar la entrada de “nuevos” actores políticos, mejorar la representación política (territorios, poblaciones, minorías), y alcanzar una mayor transparencia y mejor control (como también sanción). Se propusieron fórmulas equilibradas de financiamiento modificando las reglas de distribución, dándole un mayor peso a la fuerza a la igualdad y la inclusión para que estos sean incentivos partidarios.

Es interesante encontrar en el documento de *Propuestas de reforma político electoral* que estas no se encuentran solo dadas pensando exclusivamente en los partidos políticos como actores de la vida política del país. Las propuestas de reforma contienen medidas que buscan mejorar la participación de la ciudadanía y, es por eso, que también se ofrecen propuestas que buscan mejorar la posición política de las mujeres y su acceso al poder. También se buscan implementar medidas de pedagogía cívica que incrementen el nivel de involucramiento de la población en la política nacional, así como atacar las limitantes al acceso de diferentes poblaciones a las urnas en los procesos electorales.

Un elemento resaltante de la propuesta colombiana es que, a diferencia de la situación de los legisladores peruanos, sus pares colombianos no cuentan con inmunidad parlamentaria. Y además de no contar con ella, la ley va mucho más allá estableciendo motivos por los cuales los diputados, concejales municipales, entre otras autoridades, pueden perder su investidura. Enumeramos las causales para dicha pérdida, que podrían estar asociadas al financiamiento ilegal de la política, según el artículo 48 de la Ley N.º 617 del 2000:

- Conflictos de intereses.
- Uso indebido de financiamiento estatal.
- Tráfico de influencias.

Otras casuales determinadas por dicha ley serían las inasistencias a reuniones plenarias o de comisión (la ley detalla cuántas son, dependiendo del tipo de convocatoria) y no tomar posesión de la investidura en determinado tiempo.

Temas como la afiliación, el registro de partidarios, y la responsabilidad de aval de los partidos políticos en caso los representados elegidos por vía de los mismos cometan ilícitos son consideraciones interesantes. Encontramos casos en la ley en las que el partido político es responsable de indemnizar al Estado por las autoridades elegidas a través de su organización política que hayan cometido algún delito de función administrativa. Los partidos llegan a ser multados hasta por los gastos electorales incurridos por el Estado en la elección de funcionario que delinquiró.

Para fines de nuestro trabajo, el análisis que se hace del financiamiento políticos en Colombia viene a raíz de que, como indican Londoño y Zovatto (2015): “El caso extremo es Colombia, donde la falta de un marco regulador adecuado durante los dos últimos decenios ha creado un vacío que han aprovechado las organizaciones delictivas” (p. 171). Es por eso que en este país se han ido atacando instituciones como la inmunidad que permitían que se escudaran bajo esos beneficios “narcopresentantes”, y es por escándalos de esa índole que el tema de financiamiento político llega a ser una política transversal que trasciende a los partidos políticos de diferentes ideologías.

Casos conocidos como el de Colombia en donde el narcotráfico generó un fenómeno en el que el ingreso de dinero proveniente del delito se convirtió en un riesgo demasiado grande para la democracia:

La captura del Estado por parte de grupos paramilitares en algunas zonas del país hizo difícil impedir que estos grupos financien las campañas políticas o mantener alejados a los políticos de las actividades de financiamiento indirecto de estos grupos debido a su influencia local. (Londoño & Zovatto, 2015, p. 171)

Si bien en este país se dieron casos como el de Uribe en el que los propios líderes financiaron vía préstamos personales sus campañas en parte importante, el financiamiento de parte del narcotráfico es un grave problema tal cual lo indican Londoño y Zovatto:

En Colombia, el negocio del tráfico de cocaína movió aproximadamente 13.600 millones de COP (9,87 millones \$) en 2008, el equivalente al 2,3 por ciento del PIB del país. Colombia ha protagonizado graves escándalos por parte de políticos que interactúan con grupos paramilitares y reciben dinero del comercio de drogas. El infame narcotraficante Pablo Escobar creó su propio partido para entrar en la escena política. Aunque algunos expertos consideran a Colombia un caso de éxito en materia de lucha contra el financiamiento ilegal procedente del narcotráfico en la política debido a sus penas efectivas y a sus reformas específicas para atajar el

problema, el país ha recibido cada vez más críticas por su falta de acción preventiva. (2015, p. 179)

1.3.3. Chile

Chile, hacia el 2015, trabajó una propuesta bastante integral que se vio plasmada en el *Informe Final Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción* (Engel et al., 2015). Se atacaron diferentes frentes, entre los cuales se encuentran:

- **La prevención de la corrupción:** Se buscó también transparentar la información, y atacar el mal endémico de la corrupción en las provincias y la planificación territorial.
- **Regulación de conflictos de interés:** Normando los conflictos de intereses en las compras, contrataciones, etcétera. Dando leyes claras sobre las puertas giratorias, los impedimentos de contratación y las sanciones en los casos específicos de incumplimiento de cada una de las normas.
- **El financiamiento político como mecanismo de fortalecimiento de la democracia:** Este elemento se encuentra como un dolor constante en las democracias que buscan reformas políticas, y en Chile se le busca atacar mediante la regulación de campañas electorales, la fiscalización del financiamiento y la democracia interna.
- **Confianza en los mercados:** Fiscalización en los mercados, brindarle mayor fuerza a las instituciones que fiscalizan y a las autoridades de las empresas.

- **Derechos y valores:** Al igual que en Colombia, en Chile la propuesta de reforma política incluye al individuo y se preocupa por su formación cívica y ética, por su acceso a la defensoría ciudadana, ya que finalmente el poder político emana de él.

A pesar de que Chile tiene un mecanismo que exige que las contribuciones hechas en anonimato se realicen a través del Servicio Electoral de Chile (SERVEL) para que este entreguen aportes a las organizaciones políticas sin que se revelen los orígenes de los fondos, el posible contacto entre los aportantes y los miembros del partido no impide que los primeros ejerzan alguna presión revelándose a estos de alguna manera el origen de los aportes partidarios. Sin embargo, este mecanismo denominado como “contribuciones reservadas” puede servir como base para algún tipo de reforma que permita la mejora de la transparencia y mitigue el surgimiento de conflicto de intereses gracias a la financiación que contenga alguna forma de corrupción. En Chile, grupos de empresas multimillonarias son importantes aportantes financieros de los partidos políticos, salvo del Partido Comunista. Esta diferenciación hace que la campaña tienda a ser desigual y que no todos los partidos partan con las mismas condiciones, haciendo que aquellas que favorezcan los intereses empresariales de determinados grupos se encuentren en una mejor posición y haciendo que aparezcan cada vez con más fuerza poderes fácticos que van más allá de las elecciones políticas de los representantes de cada país (Londoño & Zovatto, 2015, pp. 148-150).

Con la legislación chilena que estaba vigente al momento de realizar este estudio, la información sobre el financiamiento de campaña en Chile era de difícil

acceso, y de una calidad deficiente. Además, la información estaba recién disponible para que el ciudadano pueda observarla luego de entregados los resultados de la selección y de que los candidatos ya hubieran sido elegidos representantes. De esta manera, para el elector, el conocimiento de las fuentes de financiamiento simplemente llegaba a ser informativo y poselectoral, más no determinante para poder elegir a su candidato según sus preferencias. Los posibles grupos de interés a los que represente un candidato no serían evidentes durante el proceso electoral.

Esta situación sería un motivo más del desencanto con la clase política que tiene Chile, y que se observó de manera contundente en las marchas realizadas durante octubre del 2019 por un multitudinario grupo que exigió mejores condiciones de vida y que no se sienten representados por los políticos que solo responden a sus propios intereses y no al bienestar de los ciudadanos.

1.3.4. España

Un aporte interesante que hacen Montero y Riera (2009) es tratar de explicar los motivos por los cuales se realizan reformas a los sistemas electorales. Según ellos (2009, pp. 426-435), estos serían los siguientes:

- Ante la amenaza de una derrota electoral futura.
- Ante un descontrol relativo de la situación.
- Ante divisiones internas.
- Como estrategia optimista para lograr una mayor representación.
- Observando las ventajas de largo plazo.

Parte del trabajo que nos planteamos es lograr calzar los motivos por los cuales se propone la reforma política en el Perú, comparándolos con los que se delatan en otras propuestas de reformas como las descritas arriba.

Sin embargo, la mirada optimista que tiene el informe de Montero y Riera no incide en las dificultades que sí encontró Piccio (2015), que junto a otros países de la Unión Europea, “han combatido escándalos sobre financiamiento político cifrados en millones de euros relativos al abuso de fondos gubernamentales, la entrada de donaciones ilegales en los partidos o el «dinero negro» destinado a comprar favores de políticos electos” (p. 130).

Piccio (2015) señala que los factores que han sido permisivos ante el surgimiento de estos fenómenos en el financiamiento político son la laxa supervisión de las regulaciones existentes, mencionando las repercusiones negativas que han tenido las fuentes de financiamiento demasiado generosas que ha proporcionado el Estado. La visión del autor es más pesimista y considera que los países con normativas estrictas como España han ido empeorando su percepción de corrupción comparándolos con países con normativas más laxas como Suecia o Suiza, y esto es debido a que si las normas no son redactadas de forma adecuada el efecto es contrario al que se requiere. O como bien se dice criollamente “hecha la ley, hecha la trampa.”

Existe una cultura en España por la cual es común que se ignoren los límites de gasto electoral. Sin embargo, ante los escándalos políticos, el Tribunal de Cuentas denunció este hecho. España se diferencia de la mayoría de países de Europa en los que sí se exige que los informes de financiamiento estén al acceso del ciudadano y votante.

Como indica Piccio, es importante destacar que los escándalos políticos juegan un papel destacado en la determinación de las reglas de financiamiento político, tal cual lo detalla cuando menciona que:

Se produjo en España un escándalo de gran magnitud relacionado con el financiamiento político después de que el periódico El País publicase los registros contables extraoficiales del Partido Popular. Los documentos publicados sugieren que el partido llevaba una contabilidad paralela desde hacía 20 años, que ocultaba contribuciones secretas de empresas que luego se redistribuían entre los principales miembros del partido. La cobertura de los medios de comunicación ha permitido sacar a la luz varios escándalos financieros políticos en Europa Occidental. (Piccio, 2015, p. 263)

Por ese motivo, Piccio se toma la libertad de proponer acciones que incidan sobre el financiamiento político que suscribimos (2015, pp. 266-267):

- Equilibrio entre financiamiento público y privado. Y que el financiamiento público esté condicionado a la equidad de género.
- Claridad en los informes de financiamiento de campañas.
- Brindar las herramientas legales y presupuestarias a las entidades de supervisión electorales para la correcta y transparente fiscalización del financiamiento de organizaciones políticas.
- Establecer sanciones efectivas a aquellas organizaciones e individuos que no respeten la normatividad vigente.

1.3.5. Guatemala

Guatemala ha tenido varios intentos infructuosos de reforma electoral según lo que indica Mack (2016). Según el autor muchos de los cambios propuestos son tomados como parches, y en su artículo busca discutir la propuesta que se hizo en Guatemala. Uno de los objetivos que trabaja la propuesta de reforma es el

financiamiento partidario: controlando el financiamiento privado, permitiendo el acceso a la bancarización y tributación, haciendo un efectivo control de gastos, introduciendo mecanismos de financiamiento público, definiendo los criterios de distribución del financiamiento público, estableciendo sanciones a los partidos que incumplan las normas, etcétera. Además, se busca lograr el fortalecimiento de la autoridad electoral: promoviendo iniciativas que refuercen el papel del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (TSE) y brindándole el marco legal y presupuestos necesarios ya que este se encargará de hacer un control efectivo de la campaña anticipada y de la campaña oficial, garantizando acceso a los medios de comunicación en igualdad de condiciones.

Tal cual indica Londoño y Zovatto (2015), junto con México, Guatemala tiene fuertes infiltraciones de dinero ilícito en su economía formal, por lo que su intervención en la política es una consecuencia clara de este fenómeno. Guatemala tiene limitaciones al acceso en medios, siendo parte del financiamiento público con el que cuentan el acceso solo a medios estatales. Este fenómeno es importante de resaltar debido a que la televisión privada de ese país es monopolizada por el empresario Remigio Ángel González, quien no ha dudado en poner todo su poder mediático a favor de candidaturas a cambio de favores personales.

Como en muchos países latinoamericanos, la presentación de informes financieros en Guatemala no tiene formatos estandarizados ni fechas obligatorias de cumplimiento. Gracias a la organización Acción Ciudadana (AC) es que se pueden tener métricas que pueden ser tomadas en cuenta como fiables en cuanto a datos de gastos de campaña en dicho país; esto a pesar de

que internamente los partidarios guatemaltecos no necesariamente tienen acceso a la información de las finanzas del partido al que pertenecen.

La indulgencia de las sanciones, como nos muestran Londoño y Zovatto (2015), hacen que aquellas que se llegan a ejercer sobre los partidos políticos no sean tomadas en serio ya que se limitan a ser ciertas multas menores, o reprimendas sin consecuencias jurídicas.

1.3.6. México

La reforma político-electoral. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos presenta un diagnóstico de la reforma (Castellanos, 2014), así como uno del diseño de la misma, nos muestra cómo se han ido implementando las reformas y qué resultados ha arrojado preliminarmente. Finalmente, muestra los desafíos y perspectivas de la reforma electoral.

Es importante resaltar que la iniciativa de reforma en México se da tras el Pacto de México (2012), el cual fue un acuerdo político entre el Ejecutivo y los partidos políticos que contaban con cuotas de poder en el Congreso. Los suscritos se comprometieron a establecer un “plan de reformas constitucionales y legales” (2012, p. 33), con el objetivo de lograr que el gobierno sea “resultado del diálogo y la negociación institucional” (2012, p. 34). Es decir, el informe de reforma parte de un punto de consenso entre los partidos políticos más representativos del país, y esta es la base con la cual se trabajan las propuestas.

Además de algunas especificaciones sobre los calendarios electorales, y las responsabilidades institucionales sobre la organización y manejo de los

procesos electorales, el informe apunta a trabajar las siguientes variables sobre el tema de financiamiento político:

- Hacer una reforma electoral que incluya transparencia financiera electoral y reglamentación sobre financiamiento.
- Establecer reglas claras de financiamiento electoral, especificando sanciones a quienes incumplen la norma, buscando la reducción del gasto electoral para así evitar la irrupción de la corrupción en las campañas electorales.

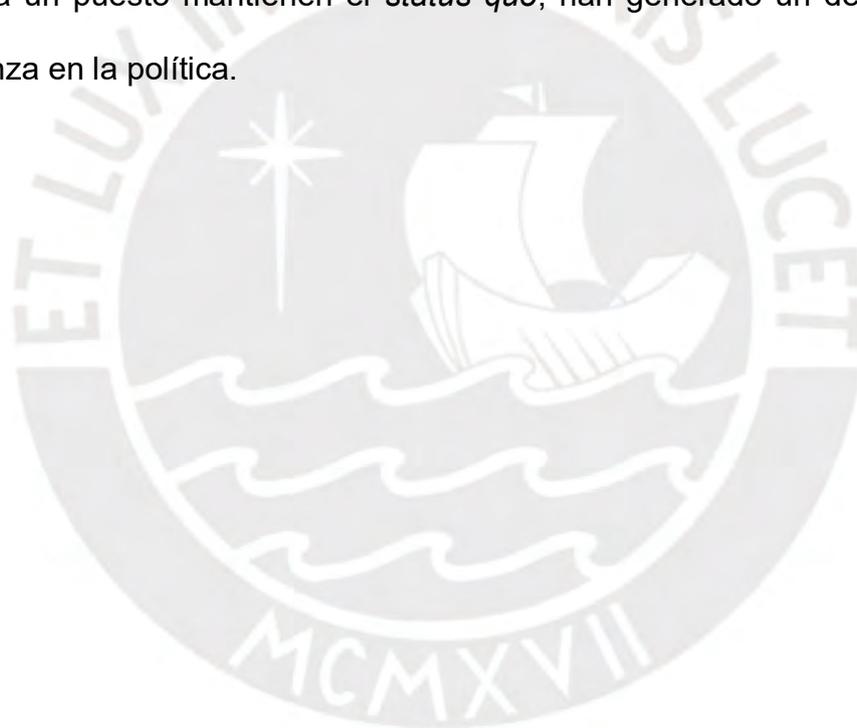
Como lo indican Londoño y Zovatto:

En México, el blanqueo de capitales se eleva en la actualidad a entre 10.000 millones de USD y 12.000 millones de USD al año; sin embargo, solo es ilegal en tres estados del país. Se sabe que los traficantes de drogas y los actores implicados en la delincuencia organizada en México se han infiltrado en gobiernos locales mediante el financiamiento de las campañas a las alcaldías o sobornos. (2015, p. 154)

Este problema grave afecta el institucionalismo de los partidos políticos, quienes ya no solo se ven afectados por ser operadores de grupos empresariales, sino representantes de grupos de delincuentes que operan en el mundo del narcotráfico y que buscan su impunidad copando los puestos de las autoridades de sus regiones y países. Y si bien la mayor parte de los gastos de campaña se pueden dar en cuanto a la inversión en publicidad en los medios, en México (al igual que en Argentina y Ecuador) está prohibida la compra de espacio adicional en medios a parte de la recibida públicamente, lo cual resulta favorable pero demuestra que si sigue creciendo el financiamiento privado en las campañas a pesar de esto es porque lo que se estaría financiando no es la

campaña sino al candidato que deberá rendir réditos a sus aportantes una vez llegue al puesto al que postula.

Casos específicos, como los escándalos de compra de votos que se dieron por parte del Partido Acción Nacional (PAN) consiguiendo descuentos en agencias de viaje, talleres y cines para los votantes impactan la imagen de los partidos en la opinión pública, y el flujo de dinero que se mueve en campaña para terminar eligiendo a representantes que en ofrecen cambios pero que al llegar a un puesto mantienen el *status quo*, han generado un desgaste de la confianza en la política.



CAPÍTULO II: EL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

La necesidad de legislar sobre el financiamiento de los partidos políticos u organizaciones políticas (como más tarde los llamaría la Ley N.º 30414 del 2015 que modifica en parte a la Ley N.º 28094 del 2003), ha estado y está vigente en la mayoría de los países demócratas del mundo. La democracia, como sistema, busca la participación de todos los ciudadanos habilitados para votar en la elección de sus representantes políticos para que estos, en su lugar, puedan tomar las decisiones que permitan dirigir a sus países hacia su prosperidad y la de sus ciudadanos. Sin embargo, al otorgársele al Estado el monopolio de la ley y la justicia, este llega a ostentar un poder que permite que pueda tomar decisiones que afectan la vida económica de un país, de un sector determinado, de grupos empresariales y de individuos particulares. Estos intereses, que debieran estar alejados de las decisiones políticas en búsqueda del bien común, intentan acercarse cada vez más a los funcionarios y candidatos que entrarán a participar en el Estado a manera de garantizar que su posición de ventaja relativa se mantenga o se incremente, y de esa forma lograr beneficios a su favor que pueden terminar siendo económicos.

En muchos países hemos visto como este fenómeno ha incentivado que diferentes actores —tanto individuos, como grupos económicos, proveedores del Estado, competidores de proveedores del Estado, grupos de interés nacionales y extranjeros, y hasta bandas delincuenciales— buscan acercarse y financiar la

campaña de candidatos que consideran serán afines a sus intereses para verse favorecidos una vez que lleguen a obtener el poder del puesto al que postulan. Por eso, estos actores, se encontrarían incentivados a otorgar ayuda financiera a las campañas (y muchas veces al mismo candidato). En los diferentes países analizados se han buscado fórmulas mixtas de financiamiento de organizaciones políticas usándose diferentes criterios, combinando el financiamiento público y privado. Cabe resaltar que pareciera ser un fenómeno global el desprestigio de la clase política, pero sin política bien ejercida no se puede mantener la democracia. A pesar de que el financiamiento público muchas veces es impopular ya que este sale de los impuestos de los contribuyentes, debemos enfatizar que todos los servicios tienen un costo y que la democracia definitivamente cuesta.

Bajo esas circunstancias se ha trabajado una línea de tiempo de cómo ha ido evolucionando la normatividad vigente en cuanto al financiamiento de partidos u organizaciones políticas en el Perú, para así poder visualizar el recorrido ya trazado y el horizonte hacia dónde nos estamos encaminando.

2.1. Línea de Tiempo, cambios en la normatividad desde el 2003.

2.1.1. Ley N.º 28094 del 01/11/2003, Ley de Partidos Políticos

La ley que fue publicada en noviembre del 2003 “pasó por una etapa de discusión de un proyecto que fue presentado multipartidariamente a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República” (Tuesta, 2006, p. 771), posteriormente, fue promulgada en el

Congreso de la República. Tal como lo detalla Tuesta (2006), en este proceso complejo llegaron a existir tres versiones de la ley antes de su promulgación — algo natural dentro del proceso regular de negociaciones entre bancadas en búsqueda de consensos— las cuales fueron debatidas hasta llegar al producto final que terminó promulgándose. La intención de la ley fue el crear un marco estable y ordenado que permita que funcionen correctamente los partidos políticos a través de 6 títulos, 41 artículos y disposiciones transitorias. Uno de los temas que trató la ley fue el del financiamiento de partidos políticos, tema principal de este estudio.

A. ¿Qué elementos nuevos trae la Ley N.º 28094?

En la ley, se le da la facultad al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) la función de impartir justicia dentro del marco de la Constitución. Sin embargo, gracias al diseño que tiene la Constitución de 1993, el JNE también cuenta con funciones que quizás no debieran ser parte de su competencia al considerársele administrativas, tales como el Registro de Organizaciones Políticas (ROP). Lo destacado para nuestra investigación es que dicha entidad es la encargada de resolver las impugnaciones emitidas por la Organización Nacional de Procesos Electorales (ONPE) sobre el financiamiento de los partidos políticos (más adelante, “organizaciones” políticas en general).

La ley reconoce el financiamiento público y privado. Por la parte pública se reconoce la entrega del 0.1 % de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada voto que el partido registre como emitido para el Congreso, dinero que sería entregado al quinto año con cargo al presupuesto de la República según el

Jurado Nacional de Elecciones (2003). Como indica Tuesta (2006), tras un debate público se dispuso mediante una tercera disposición transitoria que la:

Distribución de los fondos públicos se aplicaría a partir de enero de 2007 y de manera progresiva de acuerdo con las previsiones presupuestales. Es decir, el financiamiento público no necesariamente iba a tener una aplicación inmediata posterior a la elección general de 2006. (2006, p. 789)

En cuanto al financiamiento privado, la ley determina cuáles son considerados como tales y señala cuáles son los máximos aportes en eventos en los que no puedan identificarse a los aportantes (30 UIT al año) y 60 UIT al año para las personas naturales y jurídicas, aportes que deben de ser registrados contablemente. Con la ley se prohíben diferentes tipos de aporte: empresas del Estado, confesiones religiosas, “gobiernos extranjeros; excepto cuando estén destinados a formación, capacitación e investigación” (Jurado Nacional de Elecciones, 2003). Y si bien se puede presumir que los aportes que no cumplan los requisitos establecidos por la ley sean considerados aportes prohibidos, las sanciones o multas que impone la ley no llegan a ser establecidos dentro del Código Penal por lo que no podían ser considerados delitos sino más bien faltas administrativas.

De acuerdo a la ley, las sanciones son aplicadas por el jefe nacional de la ONPE con el informe de la Gerencia de Supervisión de Fondos. Sin embargo, dichas sanciones podrían ser consideradas laxas ya que los partidos tienen hasta ocho meses para presentar la información, y se arriesgan a sanciones que les pueden hacer perder el financiamiento público o ser multados (a pesar de que dicha multa es difícil de ser cobrada a los partidos y organizaciones políticas). El cumplimiento de la norma tendría para muchos, en la efectividad,

un halo de impunidad y una corrección en las “formas” más no en el fondo ya que no garantizaría que todos los actores participen con transparencia.

B. Contexto en el que se debatió y promulgó la Ley N.º 28094

Esta ley, promulgada en el 2003, era una tarea pendiente desde el regreso a la democracia en el 2001. Durante los años noventa, y con más fuerza en la campaña de la re-reelección de Alberto Fujimori, el financiamiento de campaña había sido manejado de manera poco transparente: la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) se utilizaba como herramienta de presión para amenazar a las empresas de los empresarios opositores y a los candidatos que se enfrentaran al régimen. El acceso de los opositores a los medios de comunicación era el menor posible, cobrándoseles por pausas precios por encima del mercado o simplemente impidiendo que contrataran espacios publicitarios y mucho menos acceso a entrevistas, comprando líneas editoriales de medios de prensa. Incluso existían denuncias graves de uso de dinero del Estado en las campañas publicitarias oficialistas y, más adelante, se comprobó que muchas campañas fueron financiadas con dinero ilícito proveniente del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), que proporcionaba tanto a candidatos oficialistas como a candidatos “topos” de la oposición para que migren sus posiciones a favor del régimen.

Por eso como indica Sagástegui (2006), la ley promulgada en el 2003 era un tema pendiente que tenía que regular la vida de los partidos políticos, así como las fuentes de financiamiento para que estos corrieran en las carreras electorales en un terreno relativamente parejo. Ya en marzo del 2005, tras la

Segunda Disposición Transitoria de la misma legislación, se determina que los organismos electorales puedan dictar las normativas complementarias que sean de sus competencias.

El contexto que se vivía al momento de la promulgación de la ley y sus disposiciones transitorias era uno en el que los partidos existentes subsistían en la informalidad, sin disponer de contadores que manejaran las cuentas, sin mecanismos de transparencia y con dificultades para adecuarse a las nuevas normas (Sagástegui, 2006).

La aparición de la ley pareció ser producto de la presión social que se vivía en el momento gracias a los destapes de corrupción que habíamos vivido en las últimas elecciones generales convocadas por el fujimorismo, y el intento de los partidos políticos de ponerse a la altura promoviendo normas que buscarían la transparencia, pero sin llegar a afectarlos de manera drástica en su vida partidaria.

C. El Congreso: composición, comisiones y votaciones

La Comisión de Constitución del Congreso que trabajó la Ley N.º 28094 tenía la siguiente composición: 7 miembros de Perú Posible (41 %), 4 del PAP (24 %), 2 de Unidad Nacional (12 %), 2 del Frente Independiente Moralizador (FIM) (12 %), 1 de Somos Perú y del Partido Democrático Descentralista (6 % cada uno). Es decir, dicha propuesta contó con la aprobación de una mayoría oficialista (alianza parlamentaria Perú Posible-FIM), y fue aprobada en el Pleno gracias a dichos votos ya que si bien la mayoría de parlamentarios votó a favor del artículo 30 que reglamentaba el financiamiento de partidos políticos, no lo hicieron de la

misma manera al votar por separado sobre las sanciones administrativas que traerían como consecuencia. Es así que vemos que partidos con expectativas electorales en el 2006 (como Unidad Nacional y el PAP) votaron en contra de dichos artículos.

La Ley N.º 28094, que introducía legislación sobre el financiamiento de partidos políticos fue promulgada durante el Gobierno de Alejandro Toledo (Perú Posible), cuando este aún tenía una mayoría en el Parlamento gracias a la alianza entre la bancada de su partido con la bancada del Frente Independiente Moralizador. En dicho momento no existía un enfrentamiento entre el Legislativo en su conjunto con el Ejecutivo, ya que si bien existía una segunda bancada minoritaria de la oposición (del PAP) esta no llegaba a tener los votos como para desestabilizar con éxito al gobierno de Alejandro Toledo. Como mencionamos, dicha ley introdujo legislación reguladora y sobre sanciones administrativas hacia los partidos políticos que incumplieran dichas normas. Sin embargo, no se introdujeron ningún tipo de sanciones penales hacia los individuos que cometieran dichas faltas dentro de los partidos políticos.

Cabe resaltar que los partidos políticos casi siempre son reacios a legislar sobre el tema de financiamiento de partidos políticos y cuando lo logran hacer existen presiones externas e internas que frenan (en parte o por completo) el impulso reformador. Esto se puede apreciar en las votaciones en el Pleno sobre los diversos artículos de la ley —que se votaron por separado— sobre los cuales solo existió consenso multipartidario parcial en cuanto a los artículos sobre regulación, más no necesariamente en cuanto a la aplicación de sanciones. Esto lo podemos observar a la hora de revisar las votaciones realizadas entre el 2 de

octubre del 2003 y el 9 de octubre del mismo año (ver Cuadro N.º 2). En la primera fecha se votó en el Pleno el Artículo 30 de la ley logrando que una de las bancadas de oposición con expectativas electorales en el 2006 (el PAP) aprobara con su voto dicho artículo. Sin embargo, el día de la votación sobre las sanciones administrativas y las disposiciones transitorias de la ley (el 9 de octubre), el PAP votó en contra de esos artículos y se logró la aprobación gracias a los votos de la primera minoría del Congreso (la bancada oficialista) y el apoyo de algunos de sus aliados y las bancadas más pequeñas del Parlamento. La tercera minoría del Legislativo, también con expectativas electorales (Unidad Nacional) se negó a dar su apoyo a esta ley en todos sus artículos.

Cuadro N.º 2
Votaciones en el Pleno de la Ley N.º 28094

Fecha	2/10/2003				9/10/2003				9/10/2003			
Artículos	Artículo 30 (Financiamiento Privado)				Artículos 28º; 29º; 36º Inciso A- Rectificación sobre la votación (Público y Privado, quiénes reciben el financiamiento público, cuánto reciben y para qué se utilizaría, y la sanción de pérdida de derechos si no se cumple el artículo 29)				Tercera Disposición Transitoria (Distribución de los fondos públicos a partir del 2007)			
Partido/Votación	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta
Perú Posible	22	4	3	5	28	2	2	1	30	0	2	1
Partido Aprista Peruano	20	0	3	3	0	20	0	1	0	21	0	0
Unidad Nacional	0	10	2	0	1	9	0	0	1	7	1	1
Frente Independiente Moralizador	1	0	4	0	4	4	1	0	5	2	2	0
SP-AP-UPP	5	0	3	1	6	0	2	0	5	0	2	1
Democrático Independiente	1	2	3	0	0	6	0	0	0	3	3	0
Perú Ahora	3	1	0	0	4	0	0	1	4	0	0	1
No Agrupados	1	0	2	0	1	2	0	0	1	2	0	0
TOTALES	53	17	20	9	44	43	5	3	46	35	10	4

Fuente: Expedientes Virtuales del Congreso. Elaboración propia.

Revisando el cuadro sobre las votaciones, se puede observar que, si bien hay más consenso en cuanto a las formas de financiamiento privado, al votar para regular el financiamiento público hacia sus instituciones y sanciones administrativas, los partidos con expectativas electorales en el corto plazo tienden a votar en contra de las regulaciones. Vale la pena resaltar que en el Perú, donde los partidos políticos tienden a ser caudillistas y la reelección presidencial no es posible, los partidos de gobierno normalmente no presentan candidaturas que generen grandes expectativas electorales para que logren mantener el poder en el Ejecutivo durante el siguiente quinquenio inmediato; por lo que quizás, estos tienen una menor presión para legislar sobre el financiamiento de partidos ya que aparentemente sentirían que no los afecta en el corto plazo. Esto se puede observar en el impulso que Perú Posible le dio a la ley bajo el liderazgo de Henry Pease, académico independiente elegido por el partido oficialista, y las votaciones de aprobación en el Pleno que otorgaron en ambas oportunidades.

2.1.2. Ley N.º 30414 del 17/01/2016, “Ley de Organizaciones Políticas que modifica el título de la Ley N.º 28094 y modifica los artículos 2, literal E; 5; 6; 13; 15; 17; 18, Y 24; y de la tercera disposición transitoria de la Ley N.º 28094” (Poder Legislativo de Perú, 2015)

A. ¿Qué elementos nuevos trae la Ley N.º 30414?

Con la aprobación de la Ley N.º 30414 por el Poder Legislativo de Perú (2015), promulgada en enero del 2016 se llegan a realizar varias modificaciones a

artículos de la Ley que la precedía, que será llamada en adelante Ley de Organizaciones Políticas. Se introdujeron ciertos cambios en cuanto a la valla electoral que deberán superar las alianzas electorales para mantener la inscripción de los integrantes de la misma. Dicha versión de la ley “dispone que el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del JNE puede cancelar la inscripción de un partido político al no haber alcanzado al menos seis representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral o no haya alcanzado al menos el cinco por ciento de los votos válidos a nivel nacional” (Poder Legislativo de Perú, 2015) y que, en el caso de las alianzas, se agregará un punto porcentual más según la cantidad de partidos o movimientos que integren dicha alianza al porcentaje a alcanzar.

La ley permite que las organizaciones políticas no participen en algunas contiendas electorales sin el riesgo de perder su inscripción electoral, siendo necesario que no dejen de participar en dos elecciones generales consecutivas. Un artículo que tuvo gran repercusión en las Elecciones Generales del 2016 fue el artículo 42 que prohibía la entrega de dádivas de parte de los candidatos. La aplicación de ese artículo hizo que en pleno proceso electoral se realizaran diferentes renunciaciones a múltiples candidatos, siendo famosas las exclusiones del proceso de Vladimiro Huaroc (candidato a la segunda vicepresidencia de Keiko Fujimori), César Acuña (candidato a la presidencia por Alianza Por el Progreso) y la investigación a Keiko Fujimori Higuchi (candidata presidencial por Fuerza Popular).

B. Contexto en el que se debatió y promulgó la Ley N.º 30414

A pesar de las denuncias periodísticas de ingreso de dinero de organizaciones extranjeras para financiar campañas electorales en el 2011, el ruido que ocasionó el tema no impactó en la implementación de sanciones más fuertes que regulen el financiamiento de organizaciones políticas. El impacto que tuvo en la sociedad fue mucho menor, ya que ambos grupos que competían en segunda vuelta estuvieron respaldados por grupos económicos de intereses opuestos que se enfrentaron mediáticamente. Esta ley, promulgada en enero del 2016, permitió que la ONPE elabore una propuesta para distribuir el financiamiento público entre las organizaciones políticas para que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) pudiera separar los recursos correspondientes, mas no se le dio mayores facultades a ningún organismo electoral para poder fiscalizar las fuentes de financiamiento partidario, ni mucho menos exigir la claridad y transparencia necesaria de gastos electorales a las organizaciones políticas. Hay que tomar en cuenta de que la ley se debatía a puertas de las elecciones a celebrarse en el 2016, y muchas de las bancadas del Parlamento pertenecían a partidos políticos que rivalizarían en dicha campaña.

En la práctica, la intención de lograr una mayor transparencia en las organizaciones políticas podía ser burlada de múltiples maneras y ser tratada como faltas administrativas sin traer consecuencias penales al no existir dentro del Código Penal delitos de financiamiento ilegal de campañas.

C. El Congreso: composición, comisiones y votaciones

El Poder Ejecutivo contaba al principio del quinquenio con una bancada numerosa (la primera minoría) que en alianza con algunas bancadas minoritarias

le permitieron mantener el control de la Mesa Directiva del Parlamento durante los cuatro primeros años de mandato. Sin embargo, a pesar de tener bastante peso en el Congreso, ni su bancada ni el resto de bancadas promovieron durante ese período proyectos de ley que pretendieran modificar el financiamiento de organizaciones políticas.

El 14 de junio del 2013, la Comisión de Constitución emite su primer dictamen sobre la que vendría a convertirse en el 2016 en la Ley N.º 30414. En dicho dictamen, hace cuenta de todos los proyectos de ley recibidos hasta la fecha. De los 25 proyectos de Ley recibidos (sin contar el Proyecto de Ley presentado por la ONPE que proponía una reforma integral a la Ley N.º 28094), solo tres tocaron temas sobre el financiamiento de partidos políticos. Dichos proyectos de ley, como se puede apreciar en el Cuadro N.º 3, solo pretendieron modificar el artículo 29 de la Ley de Partidos Políticos —que regula la forma de entrega de los fondos públicos y las cantidades a asignarse por partido— y no se pronunciaron sobre sanciones o mayor regulación.

Cuadro N.º 3
Proyecto de reforma política en el Congreso 2011-2016

<u>Proyectos de Ley</u>	Otros	Gana Perú	Grupo Parlamentario Fujimorista (Luego Fuerza Popular)	Alianza Parlamentaria	Perú Posible	Grupo Parlamentario Acción Popular	Alianza por el Gran Cambio	Solidaridad Nacional	Concertación Parlamentaria	TOTAL
Reformas Integrales Nueva Ley de Partidos Políticos	ONPE									1
Sistema Electoral Eliminación del Voto Preferencial Otras regulaciones		Valencia Quiroz			Falconí Picardo		Bedoya Vivanco Eguren Neuenschwander			4
Fortalecimiento de Partidos Políticos Prevención del Tranfuguismo							Beingolea Delgado			1
Barreras de Ingreso Aumento de firmas para inscripción de Partidos Prohibición de Inscripción de Organizaciones que pretendan menoscabar libertades o la destrucción del Estado Democrático Declaración en Hojas de Vida de candidatos (ya sea de investigaciones fiscales, procesos judiciales u otros de interés público) Revisión de Solicitud de Inscripción de Partidos Mayores requisitos para inscripción de Partidos	Poder Ejecutivo	Abugattás Majluf Gamarra Saldívar	Octavio Salazar	Merino de Lama (2011) Merino de Lama (2012) Merino de Lama Merino de Lama Falconí Picardo		Rimarachín Cabrera	Iberico Núñez	Luna Gálvez Benitez Rivas	León Romero	14
Representación Alternancia en Listas de Candidatos Modificación de cuota por género	Poder Ejecutivo	Valencia Quiroz			Omonte Durand					3
Financiamiento de Partidos Políticos Distribución de Fondos Públicos para los partidos políticos				Omonte Durand	Falconí Picardo		Acuña Núñez			3

Fuente: Expedientes Virtuales del Congreso. Elaboración propia.

La Comisión de Constitución, a la hora de emitir su dictamen final el 3 de diciembre del 2015, contaba con 17 integrantes y estaba compuesta por los siguientes partidos políticos:

- 5 integrantes de Fuerza Popular (29 %).
- 4 integrantes del Partido Nacionalista Gana Perú (24 %).
- 2 integrantes de Dignidad y Democracia (12 %).
- 1 integrante de AP-FA, Concertación Parlamentaria, SN, PP, PPC-APP, Unión Regional (6 % c/u).

Dicha composición reflejaba la fragmentación de bancadas en el último año de mandato del Parlamento, en el cual la primera minoría del Congreso era de la oposición (Fuerza Popular), con grandes expectativas electorales en el 2016. El dictamen presentado por la Comisión modificó varios artículos de la Ley N.º 28094, pero no propuso cambios sustanciales.

Al ser una ley que en cuanto al financiamiento de organizaciones políticas no implementaría importantes cambios ni propusiera sanciones (que hasta el momento eran solo administrativas), aún sin que existiera alguna bancada (o alianza entre bancadas) que tuvieran la mayoría en el Parlamento, la votación en el Pleno fue unánime y multipartidaria tal cual se muestra en el Cuadro N.º 4.

Cuadro N.º 4
Resultado de la votación del Pleno de la Ley N.º 30314

Fecha	9/10/2003			
Artículos	Ley 30414 que modifica Ley 28094 (Modifica los artículos 2, literal E; 5; 6; 13; 15; 17; 18, Y 24; y de la tercera disposición transitoria de la Ley 28094)			
Partido/Votación	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta
Nacionalista Gana Perú	19	0	0	0
Fuerza Popular	21	0	0	0
Perú Posible	7	0	0	0
Dignidad y Democracia	9	0	0	0
PPC - APP	1	0	0	0
Solidaridad Nacional	5	0	0	0
Concertación Parlamentaria	6	0	0	1
Acción Popular - Frente Amplio	6	0	0	0
Unión Regional	3	0	2	0
No Agrupados	5	0	1	0
TOTALES	82	0	3	1

Fuente: Expedientes Virtuales del Congreso. Elaboración propia.

2.1.3. Ley N.º 30689 del 30/11/2017, “Ley que modifica el Título VI de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Se modifican los artículos 29, 30, 31, 34, 36, 40 y 42 de la Ley N.º 28094” (Poder Legislativo de Perú, 2017)

A. ¿Qué elementos nuevos trae la Ley N.º 30689?

La Ley N.º 30689 trajo algunas variaciones en la Ley de Organizaciones Políticas (Poder Legislativo de Perú, 2017). En este estudio, destacaremos las que corresponden al tema de financiamiento político que fueron las siguientes:

- Modificación del artículo 29 sobre el tema del financiamiento público, brindando las reglas para el uso de recursos (actividades de formación y

funcionamiento ordinario de los partidos) e indicando que la ONPE se encargaría de la fiscalización sobre este artículo.

- Inclusión de más formas de financiamiento prohibido en el artículo 31, agregando a las personas jurídicas y personas con sentencias sobre delitos específicos hasta 10 años luego de la emisión de la misma. Sobre este punto, se hace responsable al Poder Judicial para que remita al sistema financiero el listado de personas con este impedimento, dejando la responsabilidad de recepción a ambos y no a la organización política que recibe los fondos.
- Modificación del artículo 34 sobre la verificación y el control, indicando que la Gerencia de Supervisión de Fondos partidarios de la ONPE tiene cuatro meses para pronunciarse luego de recibidos los informes de las organizaciones políticas. Se detalla que las organizaciones políticas tienen un plazo de hasta 15 días hábiles para presentar sus informes, luego de que se publique la conclusión del proceso electoral. También se detalla que las organizaciones políticas no son responsables por las faltas de sus candidatos o miembros de campaña.
- Especificación del tipo de infracciones que pueden cometer las organizaciones políticas, las cuales podrían ser leves, graves y muy graves. Según el 36-A corresponden multas, que pueden darse a candidatos (36-B) y que, si no son subsanadas, no se pueden realizar actos que modifiquen su ficha de inscripción (36-C). La ONPE tiene dos años para sancionar (40-A) (Poder Legislativo de Perú, 2017).

- Legislación en el artículo 40 sobre la difusión y frecuencia de la publicidad contratada en períodos electorales. Se indica en el punto 40.9 que:

Las organizaciones políticas o candidatos no pueden contratar ni aceptar la difusión de propaganda electoral por encima del tiempo que se le haya otorgado a la organización política a la que se le asignó el mayor tiempo de franja electoral. (Poder Legislativo de Perú, 2017)

B. Contexto en el que se debatió y promulgó la Ley N.º 30689

La Ley N.º 30689 se debatió en medio de un clima de enfrentamiento entre un Poder Legislativo controlado por una mayoría opositora al Poder Ejecutivo, tras la revelación del escándalo del caso Lava Jato. Dicha ley pretendía prevenir actos de corrupción, y disminuir la influencia del clientelismo político en las campañas electorales. Al momento de la votación en el Pleno del Congreso de la ley en mención, el enfrentamiento entre ambos poderes del Estado había escalado llegando a ocasionarse la primera crisis total del gabinete con el rechazo a la cuestión de confianza solicitada por el entonces presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, quien mostró su respaldo a la ministra de Educación, Marilú Martens, que se encontraba al borde de ser la segunda ministra de la cartera en ser censurada.

La ley vigente con la que entraron a participar en las elecciones generales los distintos partidos políticos fue la Ley N.º 30414 (Poder Legislativo de Perú, 2015), que seguía permitiendo que las organizaciones políticas presenten sus ingresos y gastos de campaña preliminares incompletos bajo sanciones indulgentes durante campaña, y que presenten después de los resultados finales del proceso electoral sus estados de ingresos y gastos bajo normativas que solo permiten sanciones administrativas poco efectivas.

Durante el proceso electoral resultante del balance de poderes vigente al momento del debate y votación de la Ley N.º 30689, en el mes de marzo de 2016, diferentes sucesos hicieron que las preferencias electorales se vieran alteradas constantemente, en medio de un clima electoral confuso por la aplicación de ciertas sanciones y medidas que tomó el JNE. Estos eventos fueron los siguientes:

- Se declara improcedente la plancha presidencial del partido Todos por el Perú, encabezada por Julio Guzmán, quien estaba escalando posiciones en las preferencias electorales debido a faltas cometidas en sus procesos de democracia interna.
- Se retira al candidato César Acuña de la plancha presidencial que él presidía por el Partido Alianza para el Progreso, siendo un candidato que generaba expectativas de crecimiento.
- El partido de gobierno retira su participación en los comicios, retirando todas las candidaturas presentadas.
- Cuatro candidatos presidenciales con disminuidas preferencias electorales se retiran de la contienda electoral, retirándose también sus respectivas listas al Congreso.
- El candidato a la segunda vicepresidencia por la plancha de Fuerza Popular, Vladimir Huaroc, fue excluido como candidato.

Bajo ese clima de incertidumbre, con el antecedente del retiro del candidato César Acuña por entregar dádivas en pleno proceso electoral, también se presentan evidencias de que la candidata puntera en las preferencias electorales (Keiko Fujimori, por Fuerza Popular) había entregado dádivas, algo

prohibido por ley, que permiten plantear una tacha contra ella. En ese contexto, los peruanos participan en la primera vuelta que definió que el partido Peruanos por el Cambio (que postulaba a Pedro Pablo Kuczynski como Presidente, y a Martín Vizcarra y Mercedes Aráoz como primer y segunda vicepresidentes) y el partido Fuerza Popular (que postulaba a Keiko Fujimori como Presidente, y a José Chilmer como primer y único vicepresidente) pasaran a una segunda vuelta electoral al no haber superado ninguno el 50 % de los votos válidamente emitidos.

Sin embargo, la diferencia de votos entre el partido Fuerza Popular (39.86 % de los votos válidamente emitidos) frente a su principal contendiente Peruanos por el Cambio (21.05 % de los votos válidamente emitidos) fue sumamente ventajosa para la primera, lo cual impactó en la votación que dicho partido obtuvo en cuanto a la elección parlamentaria gracias al voto de arrastre que trae consigo la candidatura presidencial. Esto conllevó a que los resultados de las elecciones parlamentarias, gracias a la subrepresentación por distritos electorales por departamentos, sean los presentados en el Cuadro N.º 5.

Cuadro N.º 5
Composición del Congreso electo en el 2016

Partido	Número de escaños
Fuerza Popular	73
Frente Amplio	20
Peruanos por el Cambio	18
Alianza Para el Progreso	9
Alianza Popular	5
Acción Popular	5
Total de Congresistas	130



Fuente: ONPE. Elaboración propia

Siendo estos los resultados, la segunda vuelta presidencial se definió el 5 de junio entre dos candidatos presidenciales cuyo respaldo en el Legislativo durante su mandato podría ser aplastantemente mayoritario o precariamente minoritario. El electorado, con el conocimiento de la correlación de fuerzas que trabajarían en el Congreso, decidiría si le otorgaría la Presidencia a un partido que contaba con un 18 % de los escaños o si se la otorgaba a un partido político que ya contaba con mayoría simple en el Congreso y que se encontraba a catorce escaños de conseguir —por intermedio de alguna alianza poselectoral— la mayoría calificada en el Parlamento.

Cabe resaltar que ambos partidos contendientes tenían pocos años de fundación, eran considerados en el espectro ideológico como de derecha o derecha populista (por lo que discrepaban abiertamente con el segundo partido con mayor representación en el Parlamento, la izquierda), y tenían características caudillistas y de ser partidos tipo “catch-all”;¹ ambos habían colocado en sus listas parlamentarias a una minoría militante y a la gran mayoría de candidatos independientes.

Finalmente, tras una ajustada contienda electoral, la plancha presidencial presidida por Kuczynski logró obtener la victoria por un margen de 41 057 más que su contendora (+0.24pp en votos válidamente emitidos). Los resultados finales hicieron que el 28 de julio se inaugurara un período con un Ejecutivo con una bancada minoritaria y una mayoría adversa en el Congreso.

¹ Diversos autores como Rainolo (2003) describen a los partidos “catch-all” o ‘atrapalotodo’, como organizaciones que no se centran en destacar el papel ideológico de los partidos políticos, sino más bien en los resultados electorales. Por eso, estas organizaciones, trabajarían estrategias electorales cortoplacistas buscando liderazgos que les permitan acceder a una cuota de poder.

La Ley N.º 30689 se debatió mientras que los partidos participantes de las elecciones generales, bajo el marco de la normativa vigente en el momento de la elección, se encontraban siendo investigados por financiamiento ilegal:

- **Fuerza Popular:** Lavado de Activos (imputación de la Fiscalía). Recepción de dinero ilegal en las campañas presidenciales 2011-2016.
- **Peruanos Por el Kambio:** Lavado de Activos (imputación de la Fiscalía). Recepción de dinero ilegal en campañas presidenciales 2011-2016.
- **Partido Popular Cristiano (PPC):** Lavado de Activos (imputación de la Fiscalía). Recepción de dinero ilegal en campañas presidenciales 2011-2016 (sin representación en el Parlamento).
- **Partido Aprista Peruano:** Lavado de Activos (imputación de la Fiscalía). Recepción de dinero ilegal en campañas presidenciales 2011-2016.
- **Partido Nacionalista:** Lavado de Activos (imputación de la Fiscalía). Recepción de dinero ilegal en campaña presidencial 2011 (sin representación en el Parlamento).

Otras organizaciones políticas involucradas en financiamiento ilegal y otros delitos de función:

- Fuerza Social.
- Solidaridad Nacional.
- Movimientos Regionales y Provinciales.

Además se encontraban siendo investigados políticos y excongresistas por recibir financiamiento ilegal de campaña. Entre los cuales se encontraban los “codinomes” que se revelaban a la fiscalía (y luego a la prensa) en el proceso de colaboración eficaz que suscribió el Estado con la Empresa Odebrecht, los

cuales eran: Aurelio Pastor (APRA), Víctor Andrés García Belaunde (Acción Popular), Lourdes Alcorta (Fuerza Popular), Úrsula Letona (Fuerza Popular), Luis Galarreta (Fuerza Popular), César Villanueva (APP), entre otros. También estaban siendo interrogados empresarios que habrían aportado a la campaña electoral del 2011 de Fuerza 2011 (hoy Fuerza Popular), quienes comenzaron a admitir haber entregado millonarias sumas en efectivo, incumpliendo la ley vigente sobre aportes electorales privados.

Para el voto de investidura del primer gabinete de la presidencia de Kuczynski, presidido por Fernando Zavala, la mayoría opositora retuvo por 21 horas al presidente del Consejo de Ministros en el Hemiciclo hasta poder otorgarle la confianza. Este hecho imprimiría el tipo de relación que se daría entre el Ejecutivo y Legislativo durante el tiempo en que PPK presidiera el gobierno. A menos de seis meses de instalado el Congreso, ante amenazas de la mayoría parlamentaria opositora, el Congreso decidió censurar al primer ministro de Educación del Gobierno, sin que este tratara de buscar algún mecanismo de defensa para sustentar como injusta dicha censura. Muchos analistas políticos indican que este fue el punto de quiebre en el gobierno entrante. A partir de ese evento muchos ministros terminaron siendo forzados a renunciar —entre estas renuncias se encontró la del ministro de Transportes, el entonces primer vicepresidente Martín Vizcarra—, finalmente, el primer gabinete fue censurado en su totalidad el 13 de Setiembre del 2017.

C. El Congreso: composición, comisiones y votaciones

Dadas las características de los resultados de las Elecciones Generales del 2016 explicadas en el apartado anterior, el resultado terminó siendo un Ejecutivo débil con una bancada minoritaria de 18 integrantes (la mayoría no militante de un partido político caudillista) frente a una oposición que contaba con mayoría simple en el Congreso (y a 14 votos de lograr mediante alianzas una mayoría calificada de 87 votos). Gracias al carácter que le imprimió Kukcynski a su presidencia, el gobierno que lideró fue uno con excesiva debilidad, poca cohesión, sin convicciones políticas claras que empezó en una espiral de negociación en la cual cedía todas sus posiciones ante una oposición que había quedado resentida ante el último resultado electoral y cuyo norte político pareciera que solo fue el de la confrontación sin marcar una agenda propositiva para el país.

El peso de la bancada de oposición, el cual evidenciamos en la sección anterior del presente trabajo en el Cuadro N.º 5, hizo que la composición de las comisiones del Parlamento tenga un peso mayoritario del partido fujimorista Fuerza Popular. Es así que la composición de la Comisión de Constitución, al momento de la aprobación de la referida ley, era la siguiente:

- 10 integrantes de Fuerza Popular (59 %).
- 2 integrantes de Peruanos por el Cambio (PPK) (12 %).
- 1 integrante del Frente Amplio, de APP, de Acción Popular, no agrupados y Célula Parlamentaria Aprista (6 % c/u).

La ley, finalmente, es aprobada en el Pleno gracias a los votos de la bancada mayoritaria de oposición, Fuerza Popular (ver Cuadro N.º 6). Ellos presiden y tiene mayoría en la Comisión de Constitución, proponen y votan a

favor de su propia reforma aceptando modificaciones que flexibilizan aún más el efecto de las sanciones sobre faltas que detallan con leves, graves y muy graves. Como se puede apreciar en los Diarios de Debate, Patricia Donayre —quien renunció a Fuerza Popular al rechazársele su informe sobre reforma electoral al considerársele solo un insumo— y Guido Lombardi deciden votar de forma marcada sobre el tema con un voto en contra. El resto de la bancada del Gobierno vota en abstención por aparentemente no estarse realizando una verdadera reforma al respecto al no contar con efectos sancionadores. Sin embargo, además de la congresista Donayre, el resto de la bancada oficialista no participa en los debates de manera activa. En la Votación de Exoneración de segunda votación, la bancada oficialista vota en contra.

Cuadro N.º 6
Resultados de Votaciones en el Pleno para la Ley N.º 30689

Fecha	4/10/2017				9/11/2017				9/11/2017			
Artículos	Texto Sustitutorio: Ley que Modifica diversos artículos del título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con el fin de prevenir Actos de Corrupción y el Clientelismo en la Política				Texto Sustitutorio: (2:30pm) Proyecto 320 (actualizado) Ley que Modifica diversos artículos del título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con el fin de prevenir Actos de Corrupción y el Clientelismo en la Política				Votación Pleno: (2:33pm) Exoneración de la Segunda Votación			
Partido/Votación	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta
Fuerza Popular	54	0	0	1	56	0	0	1	55	1	0	1
Peruanos Por el Kambio	9	0	0	0	0	2	8	0	0	9	1	0
Frente Amplio	0	9	0	0	0	9	0	0	0	9	0	0
Nuevo Perú	0	9	0	0	0	4	0	0	0	4	0	0
Alianza Para el Progreso	7	0	0	0	8	0	0	0	0	9	0	0
Acción Popular	0	2	1	0	0	1	4	0	0	1	4	0
Cédula Parlamentaria Aprista	1	0	1	0	4	0	0	0	4	0	0	0
No Agrupados	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
TOTALES	72	20	2	1	69	17	12	1	60	34	5	1

Fuente: Expedientes Virtuales del Congreso. Elaboración propia.

2.1.4. Ley N.º 30997 del 27/08/2019, “Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas” (Poder Legislativo de Perú, 2019)

Dicha Ley se empieza a debatir en el Pleno el 5 de diciembre del 2018, a días de realizarse el referéndum que consultó cuatro proyectos de reforma constitucional el 9 de diciembre del mismo año. Para llegar a la promulgación pasó por un proceso complicado que incluyó la recomposición de las bancadas en el Congreso cuando se permitió que grupos parlamentarios elegidos originalmente por un partido pudieran separarse y formar bancada propia.

La complicada cronología de dicha ley desde los dictámenes de comisiones hasta la aprobación de la ley final promulgada en agosto del 2019 fue la siguiente:

- El 6 de noviembre del 2018, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso presidida por el congresista de Peruanos Por el Cambio, Alberto Oliva Corrales, dictamina a favor de la ley. La Comisión contaba con 19 miembros, la mayoría pertenecientes al partido Fuerza Popular (10 integrantes).
- El 27 de noviembre del 2018, la Comisión de Constitución aprueba el dictamen con voto mayoritario. Votos en contra de Gino Costa, Marisa Glave y la abstención de Gilbert Violeta. La Comisión de Constitución era presidida por Rosa Bartra (Fuerza Popular) y contaba con 19 miembros (10 de Fuerza Popular).
- Se presenta un dictamen en minoría respaldado por los congresistas Costa, Arce y Glave del 5 de diciembre del 2018 que pedía que se extiendan los delitos a las organizaciones políticas mismas, así como que se incluyan a los autores del delito (quienes ofrezcan u otorguen aportes contrarios a ley).

- El 5 de diciembre del 2018, se aprueba y exonera de segunda votación la ley en el Pleno.
- El 6 de diciembre del 2018, los congresistas Arce Cáceres, Dammert Ego Aguirre, Glave Remy, Pacori Mamani, Quintanilla Chacón, Zeballos Patrón solicitan que se reconsidere la votación del día anterior.
- El 11 de julio del 2019, con la nueva composición de bancadas del Congreso se vota la reconsideración planteada el 6 de diciembre.
- El 19 de julio del 2019, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, y la Comisión de Constitución emiten un dictamen conjunto.
- El 22 de julio del 2019, presentan dictamen en minoría de la Comisión de Constitución y Reglamento los congresistas Gino Costa Santolalla, Alberto Quintanilla Chacón, Marisa Glave Remy, Marco Arana Zegarra y Jorge Meléndez Celis. El mismo día la Junta de Portavoces aprueba mandar al Pleno.
- El 23 de julio del 2019 se aprueba en el Pleno y se exonera de segunda votación.
- El 27 de agosto del 2019 se publica la ley.

A. ¿Qué elementos nuevos trae la Ley N.º 30997?

La Ley N.º 30997 introdujo por primera vez al Código Penal el delito de financiamiento ilícito o de origen delictivo de organizaciones políticas (Poder Legislativo de Perú, 2019), complementando a las sanciones administrativas que la Ley N.º 30689 imponía (Poder Legislativo de Perú, 2017), agregando las siguientes sanciones y consideraciones:

- Se agrega el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas para todo aquel que “solicita, acepta, entrega o recibe aportes” (Poder Legislativo de Perú, 2019) (de manera directa o indirecta) que provengan (con su conocimiento) del financiamiento legalmente prohibido para organizaciones políticas. Aquel que cometa el delito podría ser privado de la libertad por un período entre dos y cinco años, multa e inhabilitación. Si quien comete el delito fuera el candidato, el tesorero o administrador de los fondos de campaña o recursos de la organización política, la pena que se le otorgaría sería entre dos y seis años. Las sanciones se agravan, incluyendo pena privativa de la libertad “no menor de cinco ni mayor de ocho años” (Poder Legislativo de Perú, 2019) si es que el valor del aporte ilegal fuera superior a 50 UIT y quien cometiera el delito fuera parte de una organización criminal o esté vinculada a ella.
- Se agrega el delito de “falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas” (Poder Legislativo de Perú, 2019), mediante el cual el responsable de la organización política —tesorero, representante legal, etcétera— podría tener una sanción de pena privativa de la libertad entre dos y seis años e inhabilitación si es que proporciona información falsa a las entidades reguladoras.
- Se detallan las fuentes de financiamiento legalmente prohibidas siendo aquellas provenientes de entidades públicas o con propiedad del Estado, los aportes anónimos superiores a 2 UIT, las provenientes de personas naturales sentenciadas “o con mandato de prisión preventiva por delitos específicos —contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas,

minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo— hasta diez años después de cumplida la condena” (Poder Legislativo de Perú, 2019), o las provenientes de personas jurídicas sancionadas penal o administrativamente por haber cometido delitos.

B. Contexto en el que se debatió y promulgó la Ley N.º 30997

La primera vez que llega al Pleno la Ley N.º 30997 se da en diciembre del 2018 cuando el presidente Martín Vizcarra (Poder Legislativo de Perú, 2019), quien había asumido la presidencia tras la vacancia de Kuczynski el 23 de marzo de ese mismo año, ya se encontraba en directo enfrentamiento con las bancadas mayoritarias del Congreso, hasta con los pocos que quedaban dentro de la bancada del partido con el cual llegó al poder.

Tras una serie de conversaciones, no públicas en el momento, con la líder del partido con mayoría en el Congreso, Keiko Fujimori, Martín Vizcarra decide romper con la actitud de negociación con dicho partido para pasar a la confrontación. Tras la difusión en la prensa de audios en julio del 2018 en los que se escuchan a jueces supremos en negociaciones impropias, el caso que más tarde sería conocido como Lava Juez, el presidente Vizcarra lee la indignación de la sociedad y en su discurso de 28 de julio anuncia la presentación de proyectos de reforma constitucional ante el Congreso para que sean aprobadas vía referéndum. Estos proyectos consistían en la formación de una nueva Junta Nacional de Justicia (JNJ) —en reemplazo del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) del cual sus miembros se encontraban involucrados en el escándalo “Lava Juez”—, el retorno al sistema bicameral en el Parlamento, la

prohibición de la financiación privada a los partidos políticos, y el planteamiento de la no reelección de los congresistas de la República. Ese último planteamiento, en conjunto a lo correspondiente de la JNJ fueron propuestas que sintonizaron bastante con el clamor de la población, pero que no necesariamente iban alineadas a los intereses de las bancadas que conformaban el Parlamento. Por ende, a partir de ese momento es claro y visible para el público en general el resquebrajamiento en la relación entre el Ejecutivo y el Congreso de la República.

El 31 de octubre del 2018, mientras aún se debatía en comisiones la ley, la lideresa de Fuerza Popular, Keiko Fujimori —quién habría sido mencionada bajo un seudónimo en audios de un juez que vería su causa—, pasa a prisión preventiva por 36 meses, acusada por la Fiscalía de obstrucción a la justicia en las investigaciones que se le seguía por lavado de activos en el financiamiento de su campaña electoral del 2016. La Ley N.º 30997 llega al Pleno el 5 de diciembre del 2018, mientras Keiko Fujimori seguía en prisión preventiva por lavado de activos, por lo cual la Fiscalía estaba solicitando hasta veinticinco años de pena privativa de la libertad. Las comisiones de Justicia y Constitución, con mayoría del partido de Keiko Fujimori aprobaron y presentaron al Pleno el proyecto de ley, mientras que los Congresistas Gino Costa y Marisa Glave presentaron un dictamen en minoría discrepante. La preocupación que existía entre diversos congresistas, como se puede apreciar en el Diario de Debates del Congreso del 5 de diciembre, era que el proyecto de ley previo al referéndum impulsado por la mayoría parlamentaria buscara aprobar un tipo penal que se confundía con el lavado de activos, bajándole la pena a 15 años en el caso

agravado. Es decir, un proyecto de ley que podría beneficiarlos de alguna manera.

Tras la aprobación de la versión de la ley del 5 de diciembre del 2018, se realiza la consulta popular por las reformas planteadas por el Ejecutivo, obteniendo un aplastante apoyo de la población las opciones planteadas por el presidente Vizcarra. La ley pasaría en esos momentos por un pequeño limbo tras la solicitud de los congresistas Gino Costa y Marisa Glave para reconsiderar la votación en la que se aprobó la ley en el Pleno.

En ese período de tiempo, entre la solicitud de reconsideración de la votación y la reconsideración misma en el Pleno que se dio finalmente el 11 de julio del 2019, acontecieron algunos hechos que impactaron fuertemente el escenario político. Entre ellos estuvieron la detención por 10 días del expresidente Kuczynski —mientras era investigado por corrupción ligada a Odebrecht—, destapes periodísticos sobre financiamiento de campañas políticas de partidos y organizaciones de casi todo el espectro político y el suicidio del expresidente Alan García acusado de corrupción. Dichos eventos crispaban los ánimos de la sociedad, generando un clima de desconfianza absoluta hacia toda la clase política. En ese complicado contexto es que se debate y se llega a promulgar en julio del 2019 la primera ley que consideró agregar al Código Penal del Perú el delito de financiamiento ilegal de organizaciones políticas, que complementaba a la Ley de Organizaciones Políticas que regulaba vía sanciones administrativas dichas infracciones.

C. El Congreso: composición, comisiones y votaciones

La composición del Congreso y el peso de las bancadas varió notablemente en el período en que se discutía y se promulgaba la Ley N.º 30997. Esto debido a que se había restringido la formación de nuevas bancadas tras la renuncia de los parlamentarios, manteniendo una cohesión legal de muchos congresistas sobre las bancadas por las que fueron inicialmente elegidos. Tras el abrumador respaldo que tenía el presidente Vizcarra que se expresó en las urnas en el referéndum, y tras una serie de avenencias con el partido que lo puso en la presidencia del Congreso, el titular del Legislativo Daniel Salaverry permitió la formación de nuevas bancadas en el Parlamento mediante la Resolución N.º 008-2018-2019-P/CR de acuerdo a las sentencias del Tribunal Constitucional (TC) N.º 006-2017-PI/TC y N.º 001-2018-PI/TC. En dichas sentencias, el Tribunal Constitucional dejaba sin efecto parte de una ley promulgada por el mismo Congreso que castigaba el transfuguismo prohibiendo que los congresistas puedan renunciar a sus bancadas por razones de conciencia. Esto se puede apreciar en el Cuadro N.º 7, en donde se pueden observar la composición de las bancadas del Congreso cuando se inicia el período parlamentario, cuando se debate por primera vez en el diciembre del 2018 y cuando se aprueba en el 2019 tras la decisión de permitir la formación de nuevos grupos parlamentarios.

Cuadro N.º 7
Cambios en la composición del Congreso 2016-2019

	Composición Inicial del Congreso	Composición durante primera votación del Pleno de Ley 30997	Composición post Resolución N°008-2018-2019-P/CR de acuerdo a Sentencia del TC 006-2017-PI/TC y 001-2018-PI/TC
	2016	2018	2019
Fuerza Popular	73	61	55
Alianza Para el Progreso	9	8	8
Peruanos Por el Kambio	18	11	11
Frente Amplio	20	9	9
Nuevo Perú		10	10
Acción Popular	5	5	6
Cédula Parlamentaria Aprista	5	5	5
Cambio 21*			8
Bancada Liberal*			5
Acción Republicana*			5
Unión por la República*			5
No Agrupados		21	3
*Nuevas Bancadas	130	130	130

Fuente: Gestión, 2018. Elaboración propia.

Sin embargo, la composición de las comisiones en el Congreso siguió de acuerdo a la correlación de fuerzas parlamentarias en el Congreso al inicio del debate de la Ley N.º 30997. Las comisiones de Justicia y Constitución contaban con una mayoría del partido opositor al Gobierno, Fuerza Popular (ver Cuadro N.º 8).

Cuadro N.º 8
Composición de comisiones para Ley N.º 30997

	Comisión de Constitución	Comisión de Justicia y Derechos Humanos	% de Representación en Comisiones
Fuerza Popular	10	10	53%
Peruanos Por el Kambio	2	2	11%
Nuevo Perú	2	2	11%
Alianza para el Progreso	1	1	5%
Frente Amplio	1	1	5%
Acción Popular	1	1	5%
Célula Parlamentaria Aprista	1	1	5%
No agrupados	1	1	5%
Total	19	19	100%

Fuente: Expedientes Virtuales del Congreso. Elaboración propia.

Como se explicó anteriormente, la ley se votó en diciembre del 2018, sin embargo, en el 2019 antes de su promulgación se pidió una reconsideración y

devolución de la ley a sus respectivas comisiones. Es así como recién el 23 de julio del 2019, se aprueba en el Pleno del Congreso la versión que finalmente se promulgaría, siendo de las últimas antes de terminar la segunda legislatura ampliada del 2018.

Cuadro N.º 9 Resultado de votaciones en el Pleno para Ley N.º 30997

Fecha	5/12/2018				5/12/2018				11/07/2019				11/07/2019				23/07/2019				23/07/2019			
	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta
Artículos	Ley que incorpora el delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas al Código Penal				Exoneración de Segunda Votación				Cuestión Previa para que retornen a la Comisión de Constitución los proyectos de Ley que incorporan en el Código Penal el Delito de Financiamiento de Origen Delictivo para las Organizaciones Políticas. (Recién ven la reconsideración del año anterior de Costa, Glave y Arce)				Reconsideración (12:37pm)				Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Políticas				Exoneración de la Segunda Votación			
Partido/Votación	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta
Fuerza Popular	49	0	0	2	49	0	0	2	39	0	0	0	36	0	3	0	41	1	1	1	41	1	1	1
Alianza Para el Progreso	1	2	0	0	1	1	0	1	7	0	0	0	7	0	0	0	8	0	0	0	9	0	0	0
Nuevo Perú	0	9	0	0	0	2	0	7	9	0	0	0	9	0	0	0	4	4	0	0	2	4	1	0
Peruanos Por el Kambio	7	0	1	0	1	1	0	6	9	0	0	0	9	0	0	0	7	0	2	0	7	0	2	0
Frente Amplio	0	9	0	0	0	2	0	7	7	0	0	0	7	0	0	0	0	6	0	0	0	6	0	0
Cambio 21*									7	0	0	0	7	0	0	0	6	0	0	0	6	0	0	0
Acción Popular	0	5	0	0	0	5	0	0	4	0	0	0	4	0	0	0	5	0	0	0	5	0	0	0
Cédula Parlamentaria Aprista	4	0	0	0	3	0	0	1	4	0	0	0	3	0	0	0	3	0	0	0	3	0	0	0
Bancada Liberal*									4	0	0	0	3	0	0	1	4	0	0	0	4	0	0	0
Acción Republicana*									3	0	0	0	3	0	0	0	0	0	5	0	1	0	4	0
No Agrupados	5	4	5	0	5	2	1	6	6	0	0	1	5	0	0	1	4	0	4	1	4	0	4	1
TOTALES	66	29	6	2	59	13	1	30	99	0	0	1	93	0	3	2	82	11	12	2	82	11	12	2

* Nuevas Bancadas 2019

Fuente: Expedientes Virtuales del Congreso. Elaboración propia

Como se puede apreciar en el Cuadro N.º 9, luego del referéndum y la recomposición de las bancadas en el Congreso en diciembre del 2018, la reconsideración y la nueva versión del proyecto de ley tuvo un mayor consenso en el Pleno que la versión votada a finales del 2018. Este mayor consenso, como se puede observar en el Diario de Debates, pareciera darse debido a que algunas de las preocupaciones que se resaltaban en la primera versión fueron subsanadas. El proyecto de ley aprobado en el 2018 fue impulsado por la mayoría parlamentaria y buscó aprobar un tipo penal que se confundía con el lavado de activos, bajándole la pena a 15 años en el caso agravado.

Sin embargo, se puede apreciar que parte de las bancadas de izquierda —Frente Amplio (FA) y Nuevo Perú (NP)— votaron en contra de que se apruebe la ley por permitir que se acepten hasta dos UIT de reportes anónimos, y porque querían que todo el financiamiento de organizaciones políticas sea público.

2.1.5. Ley N.º 31046 del 26/09/2020, “Ley que modifica el Título VI Del Financiamiento de Partidos Políticos de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas” (Poder Legislativo de Perú, 2020)

A. ¿Qué elementos nuevos trae la Ley N.º 31046?

La Ley N.º 31046 se debate en el Congreso elegido por la ciudadanía para completar el mandato tras la disolución constitucional para el período 2016-2021 (Poder Legislativo de Perú, 2020). El proyecto de ley emite el dictamen de la Comisión de Constitución el 4 de setiembre del 2020 (con su aprobación el primero de setiembre) y, luego de distintos textos sustitutorios, se presenta ante el Pleno para ser votado en la misma sesión en la que se votó la primera vacancia presidencial presentada contra Martin Vizcarra por el caso Richard Swing.

Esta nueva ley trajo algunos cambios importantes sobre la Ley de Organizaciones Políticas en cuanto al tema de financiamiento político. A continuación, detallamos las más importantes:

- Se modificó el artículo 29 correspondiente al financiamiento público cambiando las reglas que tenían las organizaciones políticas para el uso de los recursos. Antes se indicaba que se podía gastar hasta el “50 % del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de

formación, capacitación, investigación y difusión de estas” (Poder Legislativo de Perú, 2017); mientras que con la nueva ley se indica que se debe de gastar “no menos de [...] bajo criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres” (Poder Legislativo de Perú, 2020). Además, se indica que las actividades a financiarse con dichos recursos pueden utilizarse en encuestas, informática y herramientas digitales en procesos electorales. Para el restante 50 % de los recursos que recibirían las organizaciones políticas, se le añade que también se puede utilizar para pagar actividades “circunstanciales, [...] la contratación de personal y servicios diversos” (Poder Legislativo de Perú, 2020).

- En cuanto a los ingresos por actividades proselitistas (financiamiento privado), en el artículo 30 se cambian las condiciones sobre los ingresos obtenidos en dichos eventos, siendo ahora el tope menor (pasa de 250 UIT a 100, el máximo a recibir). Además, se agrega que las organizaciones políticas tienen la obligación de avisar a la ONPE sobre dichas actividades mínimo con siete días de anticipación y que los aportes que superen el 25 % de una UIT deben de realizarse a través del sistema financiero (y ya no solo con un recibo de aportación). Se indica también que las entidades bancarias deben identificar los movimientos de las cuentas de las organizaciones políticas, así como las transferencias que se realizan desde o hacia ellas.
- En cuanto a los aportes privados para candidaturas diferentes a las presidenciales, se baja el tope a 50 UIT por aportante (antes 60) y se

indica que todo aporte que supere el 25 % de una UIT también deba realizarse mediante el sistema financiero.

- También se indica que los aportes privados deben de informarse al detalle a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE según los plazos señalados por la ley en su artículo 34, siendo esto de responsabilidad del candidato y el responsable de la campaña.
- En cuanto a la verificación y el control, se le otorga dos meses más a la ONPE para poder pronunciarse desde la recepción de los informes de las organizaciones políticas. Se indica que las organizaciones tienen que cumplir con dos entregas de informes en los plazos en que la ONPE indica, siendo por lo menos una durante la campaña electoral. También se le otorga mayor capacidad de fiscalización, pudiendo solicitar información a entidades financieras; y si la Unidad de Inteligencia Financiera lo requiere porque está investigando a alguna organización, la ONPE deberá entregarle la información solicitada. La ONPE deberá “poner al servicio de las organizaciones políticas un Portal Digital de Financiamiento (PDF)” (Poder Legislativo de Perú, 2020) para todo lo concerniente a la información financiera.
- Con esta ley se cambia la forma en la que se clasifican las infracciones según su gravedad, cambiando sus características según el nivel de falta. Según el artículo 36-A corresponden multas, que pueden darse a candidatos (artículo 36-B) y que si no son subsanadas no se pueden realizar actos que modifiquen su ficha de inscripción. Se indica que, si hay reincidencia, la organización política pierde el financiamiento público que

le correspondería para las siguientes elecciones generales en a convocarse, dándosele el tiempo de un año para subsanar la infracción cometida. Si la organización no subsana, el JNE suspende su inscripción (artículo 36-C). Esta ley también deroga el artículo 40-A que le daba a la ONPE dos años para sancionar y agrega el artículo 36-D que sanciona a a instituciones ajenas a las organizaciones políticas: empresa, medios de comunicación o entidades estatales.

- Se cambian las infracciones leves que con la Ley N.º 30689 eran la gran mayoría, como el “no contar con una cuenta en el sistema financiero, carecer de un tesorero con poderes vigentes y llevar libros contables con un retraso mayor a noventa días calendario.” (Poder Legislativo de Perú, 2017)
- Las infracciones graves, con esta nueva ley están entre “no expedir el recibo de aportaciones, no informar sobre la relación de los aportantes de las actividades proselitistas, recibir aportes en efectivo superiores” (Poder Legislativo de Perú, 2020) a los que indica la ley fuera del sistema financiero, no llevar libros contables y no subsanar infracciones leves.
- La nueva ley especifica que se considera una infracción grave el ingreso y salida de dinero de las organizaciones políticas sin la participación de los tesoreros en dichos procesos, y el no presentar los informes que la ONPE exige en los plazos establecidos. De igual manera, recibir financiamiento ilícito, contratar propaganda electoral en radio y televisión fuera de lo establecido y usar fondos de financiamiento público para otros fines serían consideradas infracciones graves. Para el caso de alianzas

electorales, la ley exige que estas informen sobre los aportes iniciales de las organizaciones políticas que la componen, caso contrario sería también infracción grave. (Poder Legislativo de Perú, 2020)

- En cuanto a la publicidad política contratada se deroga el artículo 40 que daba pautas sobre la duración y la frecuencia de la misma, y en el artículo 38 se indica la duración y la frecuencia. La mitad del tiempo se deberá distribuir equitativamente entre los partidos, la otra mitad se distribuye según la cantidad de representantes en el Congreso, obteniendo los partidos nuevos el tiempo del partido con menor representación. La ONPE, a través del Portal Digital de Financiamiento, permite que los partidos se inscriban, y el presupuesto que no se use será destinado a “la difusión de educación electoral”. (Poder Legislativo de Perú, 2020)
- En el artículo 37 se indica que “desde los sesenta hasta los dos días previos a la realización de las elecciones generales los partidos y alianzas tienen acceso gratuito” (Poder Legislativo de Perú, 2020) a los medios de radiodifusión y televisión de señal abierta (privados o estatales). También se detalla que las organizaciones políticas están prohibidas de contratar con los medios de comunicación. La ONPE será la que tendrá el presupuesto, y deberá de tener una tarifa social a la hora de invertir en medios. Se hace explícito que la franja electoral deberá tener criterios de paridad.

B. Contexto en el que se debatió y promulgó la Ley N.º 31046

La Ley N.º 31046 se debate en Comisión y entra a votación al Pleno del Congreso en medio de una crisis política, sanitaria y económica que impacta duramente al país (Poder Legislativo de Perú, 2020).

Como consecuencia de la disolución constitucional del Congreso elegido para el período 2016-2021 acontecida el 30 de setiembre del 2019, se convocaron a Elecciones Congresales Extraordinarias para elegir a los representantes que culminarían el período de mandato del Parlamento disuelto. Dichas elecciones se realizaron en enero de 2020 y, al no pertenecer a ningún partido político, el presidente de la República no impulsó la elección de ninguna bancada en particular dando como resultado que el Ejecutivo se quede sin representación en el Congreso en el último año del mandato Constitucional del presidente. Esto traería consigo una mayor fragilidad del Ejecutivo frente al Parlamento, sobre todo considerando que, según el orden constitucional, el Parlamento no podría ser disuelto por el Ejecutivo bajo ninguna circunstancia durante el último año de mandato (a partir del 28 de julio del 2020); mientras que el Congreso sí mantiene la capacidad de censurar gabinetes ministeriales sin tener un contrapeso que frene esa prerrogativa.

La relación entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo empezó siendo compleja ya que las elecciones extraordinarias dieron como resultado la elección de un Congreso fragmentado (como se verá en el siguiente apartado), sin bancada que represente los intereses del Ejecutivo, que además se instaló en pleno auge de la pandemia de la COVID-19 cuando las reuniones físicas empezaron a ser prohibidas y limitadas. Los partidos que lograron representación en el Congreso tenían agendas múltiples y diferentes entre sí, y

la negociación política se atomizó más al existir varias pequeñas bancadas sin mayoría parlamentaria.

Complejizando la situación, la pandemia de la COVID-19 hizo que el Ejecutivo decidiera declarar el estado de emergencia y la cuarentena total del país efectiva a partir del lunes 16 de marzo. La crisis sanitaria que llevó a la muerte a miles de peruanos, vino acompañada de una crisis económica importante debido a la paralización inducida de las actividades económicas y al colapso del sistema de salud privado y público ante la deficiente capacidad de origen que tenía.

La crisis ocasionada por la resquebrajada relación del Ejecutivo con el Legislativo se pudo palpar al momento en el que el Gabinete liderado por Pedro Cateriano, como presidente del Consejo de Ministros, no logró el voto de investidura en el Parlamento tras quince horas de debate. La investidura fue rechazada en la madrugada del 4 de agosto con 54 votos en contra, 37 votos a favor y 34 abstenciones generando una nueva crisis total de gabinete sin posibilidad de que el Ejecutivo pueda contrarrestar ese poder del Legislativo. Como detallan notas periodísticas, las únicas dos bancadas que votaron a favor de otorgar la confianza fueron las de Somos Perú y el Partido Morado, mientras el resto de bancadas o votaron en bloque en contra —Podemos, Unión por el Perú (UPP), Frente Popular Agrícola del Perú (FREPA), Frente Amplio, no agrupados—, tuvieron votaciones divididas —Fuerza Popular y Acción Popular—, o lo hicieron absteniéndose como Alianza por el Progreso (Gestión, 2020).

La aprobación de la Ley N.º 31046 en el Pleno se dio en la cúspide de la crisis que enfrentaba a ambos poderes concretándose el 18 de setiembre del

2020, en medio de la votación del Pleno de la primera vacancia presidencial que presentó este Congreso para destituir al presidente Martín Vizcarra. El caso por el cual se pretendió en esa oportunidad, fallidamente, destituir al presidente de la República fue el de Richard Swing, conocido del jefe de Estado que habría sido contratado por el Ministerio de Cultura (MINCUL) para realizar trabajos que el Parlamento cuestionaba por haberse logrado gracias a supuestos favorecimientos de parte de Vizcarra. Dicho caso fue la excusa para que se presentara la moción de vacancia, que hizo que se votara por una vacancia el mismo día en que se aprobó la Ley N.º 31046 que regulaba el financiamiento de los partidos políticos.

Para que la Ley N.º 31046 estuviera vigente durante las elecciones generales ya convocadas para el 11 de abril del 2021 (Poder Legislativo de Perú, 2020), el plazo máximo para ser aprobada debía ser el 28 de setiembre del 2020. El proyecto de ley fue aprobado en la Comisión de Constitución a principios de setiembre, sin embargo, luego de emitido el dictamen se tuvieron que presentar textos sustitutorios posteriores para que finalmente pueda ser aprobada en el Pleno con consenso. Los principales cuestionamientos que traía la ley de parte de algunos partidos políticos era el tema de la sanción de cancelación de las organizaciones políticas ante faltas graves. El texto que se aprobó en el Pleno se trabajó hasta la noche anterior a la votación y logró 89 votos a favor y la exoneración de la segunda votación. Según fuentes periodísticas (La República, 2020b), tuvieron que realizarse varios cambios al proyecto de ley debido a las presiones de las bancadas de Podemos Perú, Unión por el Perú y Acción Popular (50 votos potenciales en el Pleno). Dichas bancadas estarían participando

activamente en la campaña electoral y tendrían expectativas electorales en el 2021. Entre los principales cambios que se realizaron al proyecto de ley original estaba el reemplazo de la sanción de cancelación de la organización que cometiera faltas muy graves por el de la suspensión en el artículo 36-C.

Las principales propuestas que alimentaron el proyecto de ley fueron consideradas a partir de las que presentaron los congresistas Troyes (Acción Popular) y Costa (Partido Morado). Ambos congresistas pertenecían a bancadas cuyos partidos se encontraban en ese momento con altas expectativas electorales con precandidatos conocidos en el ambiente político. Se puede observar en el dictamen aprobado por la Comisión de Constitución que muchas de las propuestas que fiscalizaban con mayor dureza a las organizaciones políticas fueron propuestas por el Partido Morado: entre ellas, la cancelación del partido político por faltas muy graves y persistencia en dicha falta sin subsanarla.

C. El Congreso: composición, comisiones y votaciones

Tras la disolución del Congreso y la elección de uno nuevo que culminara el mandato del disuelto, la composición que pudimos observar en el Cuadro N.º 5 del presente trabajo cambió completamente. El Congreso, de haber contado con una bancada con una mayoría del principal partido de oposición (que se había ido disolviendo a través del tiempo), lograba en enero por mandato popular una composición diferente y atomizada: 9 bancadas, siendo la primera minoría compuesta por una bancada con 25 representantes (menos del 20 % de los votos del Parlamento). Esto lo podemos apreciar en la composición resultante de las Elecciones Extraordinarias que presentamos a continuación en el Cuadro N.º 10.

Cuadro N.º 10
Cambios en correlación de fuerzas políticas del Congreso 2019-2020

	Congreso disuelto el 30/09/2019 : Composición post Resolución N°008- 2018-2019-P/CR de acuerdo a Sentencia del TC 006-2017-PI/TC y 001-2018-PI/TC	Nuevo Congreso 2020 - 2021	Congreso al 18/09/2020
	2019	2020	2020
Fuerza Popular	55	15	15
Alianza Para el Progreso	8	22	21 (Renuncia Moisés Gonzáles)
Peruanos Por el Cambio	11	Sin representación. Partido "Contigo" no pasa la valla electoral	
Frete Amplio	9	9	8 (Renuncia Arlette Contreras)
Nuevo Perú	10	Sin representación. Partido "Nuevo Perú" no pasa la valla electoral	
Acción Popular	6	25	25
Cédula Parlamentaria Aprista	5	Sin representación. Partido Aprista Peruano no pasa la valla electoral	
Cambio 21	8	Bancada que se formó sin partido en Congreso disuelto	
Bancada Liberal	5	Bancada que se formó sin partido en Congreso disuelto	
Acción Republicana	5	Bancada que se formó sin partido en Congreso disuelto	
Unión por la República	5	Bancada que se formó sin partido en Congreso disuelto	
FREPAP		15	15
Unión por el Perú		13	13
Podemos Perú		11	11
Somos Perú		11	11
Partido Morado		9	8 (Renuncia Rennan Espinoza)
No Agrupados	3		3
	130	130	130

Fuente: La República, 2020a. Elaboración propia.

Es a partir de la composición del Congreso que se determinó la composición de la Comisión de Constitución que presentó el proyecto de ley al Pleno. Dicho proyecto de ley fue aprobado por la mayoría de integrantes (12 votos, de los cuales 3 fueron hechos con reservas) de la Comisión de Constitución compuesta por 23 miembros, cuyo detalle de integrantes por bancada presentamos en el Cuadro N.º 11, haciendo las comparaciones entre el peso de las bancadas en la Comisión contra el peso de las mismas sobre el total del Parlamento.

El dictamen aprobado el primero de setiembre de 2020 en la comisión de Constitución, contó con los 12 votos a favor de los siguientes congresistas:

- **Bancada Podemos:** Carlos Almerí (1 de 2 integrantes).
- **APP:** Omar Chehade y Luis Valdez; con reservas, Carmen Omonte (3 de 3 integrantes).
- **Partido Morado:** Gino Costa, y Carolina Lizárraga; con reservas (2 de 2 integrantes).
- **No agrupados:** Moisés Gonzáles Cruz (no agrupados).
- **Acción Popular:** Luis Roel; con reservas y Freddy Llaulli Romero (2 de 4 integrantes).
- **FREPAP:** Isaías Pineda, Alcides Rayme, María Retamozo; con reserva (3 de 3 integrantes).

Cuadro N.º 11
Peso de bancadas en el Pleno y en Comisión de Constitución para la Ley N.º 31046

	% de Representación en Pleno	Número de Integrantes	% de Representación en Comisión de Constitución
Fuerza Popular	11.5%	3	14%
Alianza Para el Progreso	16.2%	3	14%
Frente Amplio	6.2%	1	5%
Acción Popular	19.2%	4	18%
FREPAP	11.5%	3	14%
Unión por el Perú	10.0%	2	9%
Podemos Perú	8.5%	2	9%
Somos Perú	7.7%	2	9%
Partido Morado	6.9%	2	9%
No agrupados	2.3%	1	5%
Total		22	

Fuente: Expedientes Virtuales del Congreso. Elaboración propia.

Finalmente, la ley es aprobada en el Congreso, exonerándola de segunda votación el 18 de setiembre del 2020. La votación refleja (ver Cuadro N.º 12) un consenso amplio entre los partidos políticos, salvo los casos de Fuerza Popular (que postula en el 2021 a Keiko Fujimori a la presidencia en su tercer intento consecutivo para ser elegida para dicho puesto), Unión por el Perú (que se encuentra buscando alguna fórmula legal para que Antauro Humala postule a la

presidencia bajo su agrupación) y el Partido Podemos (que postula a la presidencia al congresista Daniel Urresti).

Cuadro N.º 12
Resultados de votaciones en el Pleno para Ley N.º 31046

Fecha	18/09/2020			
Artículos	Dictamen que plantea modificaciones en el financiamiento de los partidos políticos.			
Partido/Votación	SÍ	NO	Abst.	Sin Rpta
Acción Popular	23	0	0	0
Alianza Para el Progreso	22	0	0	0
FREPAP	15	0	0	0
Fuerza Popular	0	15	0	0
Unión Por el Perú	1	12	0	0
Podemos Perú	0	9	0	0
Somos Perú	10	0	0	0
Partido Morado	9	0	0	0
Frente Amplio	7	0	0	0
No Agrupados	2	0	0	0
TOTALES	89	36	0	0

Fuente: Expedientes Virtuales del Congreso. Elaboración propia.

CAPÍTULO III: PROCESO DE REFORMA POLÍTICA. VARIABLES QUE INTERVINIERON

3.1. Impacto de variables

Como mencionamos en el marco teórico del presente trabajo, buscaremos analizar qué factores o variables fueron importantes para explicar el origen de las reformas, que en el caso del estudio que nos corresponde tratan sobre el financiamiento de partidos políticos. Para esto, hemos analizado algunos de los factores vinculados que mencionan Freidenberg y Uribe (2018) por considerar que estos tendrían incidencia directa, y pretendemos revisar si es que estos tuvieron impacto o no (y de qué manera) sobre los procesos de reforma de financiamiento de partidos políticos que estudiamos en este trabajo. Dichos factores serán los siguientes que Freidenberg y Uribe toman de diferentes autores los hemos agrupado de la siguiente forma:

A. Intereses de los actores políticos

- Los intereses de los actores políticos que tienen cuotas de poder (Bowler & Donovan, 2012).

B. Cuestionamientos de la opinión pública ante crisis de legitimidad.

- Como reacción ante crisis de legitimidad, gracias a la cual la opinión pública cuestiona fuertemente el sistema (Scherlis, 2015).
- Como reacción ante movilizaciones sociales (Krook, 2014).

C. Necesidad de realizar reformas para mejorar el sistema o como herramienta política.

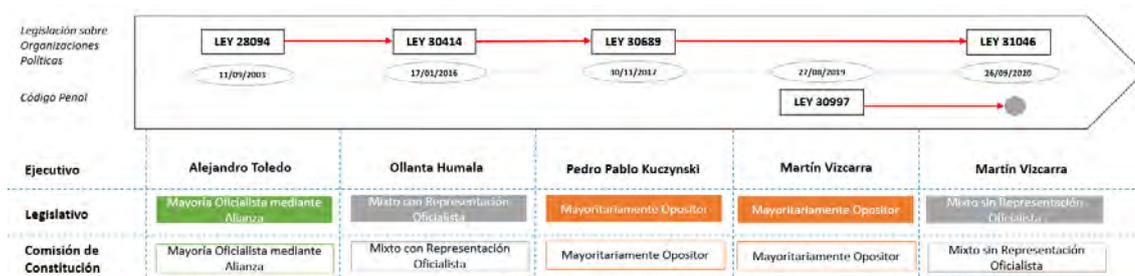
- Con la intención rebalancear los sistemas (Scherlis, 2015).
- El modo en el que los líderes políticos consideran que la reforma sería tomada en cuenta por la opinión pública (Negretto, 2010).

3.1.1. Intereses de los actores políticos

Para nuestro estudio hemos partido de la hipótesis de que los diversos actores que concentran el poder y que intervienen en el proceso de reforma sobre financiamiento político estarían sujetos a sus propios intereses electorales. Es por eso que consideramos que aquellas bancadas parlamentarias de partidos políticos con expectativas electorales en el corto y mediano plazo serían más reacias y menos receptivas a realizar reformas que los puedan fiscalizar a ellos mismos, y que afecten sus intereses y proyección política.

Habiendo revisado la línea de tiempo de las leyes que se fueron dando desde el 2003 que tocaron el tema de financiamiento de partidos políticos, y como podemos apreciar en el Cuadro N.º 13, dichas leyes se promulgaron en momentos diferentes en cuanto a la composición del Parlamento y el Poder Ejecutivo.

Cuadro N.º 13
Línea de tiempo de reformas y composición del Ejecutivo y Legislativo



Fuente: Expedientes virtuales del Congreso. Elaboración propia.

Es así que podemos identificar que la única ley que se dio cuando el Poder Ejecutivo tenía alguna mayoría relativa (mediante alianzas parlamentarias) fue con la Ley N.º 28094 (Jurado Nacional de Elecciones, 2003). Dicha ley se promulgó durante el Gobierno de Alejandro Toledo, cuando su partido político Perú Posible contaba con la bancada de parlamentarios que representaba la primera minoría en el Congreso de la República, y sumada a la bancada de partidos que se aliaron a ellos podría considerarse que tenía cierto control sobre el Poder Legislativo.

Como podemos apreciar en el Cuadro N.º 2 del presente trabajo, se observa que para la aprobación de la Ley N.º 28094 se realizaron dos votaciones en el Pleno separando los artículos que correspondían al financiamiento privado (Pleno del 2 de octubre del 2003) de los que contenían sanciones (Pleno del 9 de octubre del 2003). Es así que se puede observar claramente las posiciones de las bancadas en cuanto a los diferentes temas pudiendo encontrar que, si bien existe un mayor consenso en cuanto al financiamiento privado, al determinar sanciones algunos partidos políticos con expectativas electorales suelen ser más reacios a aprobarlos con un voto a favor. Y es que, como comentamos en el apartado anterior, los partidos políticos que llegan al Gobierno normalmente no tienen muchas expectativas electorales inmediatas (quizás por su caudillismo y el desgaste que trae consigo el haber estado manejando el Ejecutivo por cinco años), mientras que los principales partidos políticos de oposición tendrían mayores expectativas electorales. En el caso de la Ley del 2003, los partidos Unidad Nacional y el Partido Aprista Peruano, que ya se encontraban en campaña electoral con preferencias altas en las encuestas, votaron en contra en

casi todos los artículos (en el caso del primero) o en los artículos correspondientes a las sanciones (para el caso del segundo partido). En este caso, los votos en el Pleno del Congreso provenientes del partido oficialista fueron claves para la aprobación de los Artículos 28º; 29º; 36º Inciso A-Rectificación sobre la votación que trataban sobre el financiamiento público (quiénes la reciben, cuándo la reciben y qué usos pueden darle a ese tipo de financiamiento, así como la sanción de pérdida de derechos si no se cumple el artículo 29).

Por su lado la Ley N.º 30414 se promulgó en enero del 2016 (Poder Legislativo de Perú, 2015), durante los últimos meses del Gobierno de Ollanta Humala en el cual su partido político había dejado de tener la primera minoría en el Parlamento y el control de la Mesa Directiva. Además, dicha ley fue promulgada en pleno proceso electoral de elecciones generales, con un Congreso con varios candidatos compitiendo en ellas. Como apreciamos en el Cuadro N.º 4, la Ley N.º 30414 fue aprobada con amplio consenso del Pleno. Sin embargo, cabe resaltar que la norma en mención no introdujo ni modificó las sanciones que se habían determinado con la Ley anterior. El Cuadro N.º 3 nos muestra los intereses que tenían los partidos políticos representados en el Congreso sobre temas de reformas electorales dados los sentidos de los proyectos de ley presentados por los congresistas y otros actores políticos con iniciativa legislativa. Los hemos agrupado de la siguiente manera:

- El 53 % de los proyectos de ley presentados a la Comisión de Constitución sobre reforma política fueron para agregar mayores barreras de ingreso para la inscripción de organizaciones políticas o candidaturas. Dichos

proyectos fueron presentados por casi todas las bancadas del Parlamento, a excepción de la de Perú Posible. El Poder Ejecutivo presentó también un proyecto de ley, que si bien no ponía trabas burocráticas para la inscripción buscó prohibir que organizaciones que intenten menoscabar la democracia participen en contiendas electorales.

- El 15.4 % de los proyectos de ley presentados buscaban modificaciones al sistema electoral. Uno de los cuatro proyectos mencionados correspondía al congresista Bedoya Vivanco (Alianza por el Gran Cambio) y buscó la eliminación del voto preferencial en las elecciones parlamentarias.
- El 11.5 % de los proyectos de ley buscaban modificaciones en el sistema de representación, ya sea a través de la alternancia en las listas de candidatos o la modificación de la cuota de género. Las propuestas salieron de las bancadas de Gana Perú (oficialismo), Perú Posible (bancada aliada del oficialismo en muchos temas), y del Poder Ejecutivo mismo.
- El 11.5 % de los proyectos de ley presentados a la Comisión de Constitución fueron sobre modificaciones al financiamiento de partidos políticos. Sin embargo, ninguno de ellos buscó modificación en cuanto a las sanciones, y las propuestas se limitaron a buscar legislar sobre la distribución de fondos públicos para los partidos políticos.
- Se presentó solo una propuesta (3.8 %) que buscaba crear una nueva Ley de Partidos Políticos. Dicho proyecto de ley fue presentado por la ONPE.

- El congresista Beingolea de Alianza por el Gran Cambio presentó un proyecto de Ley (3.8 %) en búsqueda del fortalecimiento de los partidos políticos representados en el Congreso buscando prevenir el transfuguismo.

Es así que para el caso de la Ley N.º 30414 (Poder Legislativo de Perú, 2015), podemos observar que la gran mayoría de partidos políticos era reacia a implementar reformas importantes sobre el financiamiento de organizaciones políticas debido a sus intereses electorales. Por el contrario, existía un interés importante de varias bancadas de incrementar las barreras de ingreso de nuevos actores a la política nacional, situación que iba de acuerdo a los intereses de mantener sus cuotas de poder y el monopolio del mismo.

Para la Ley N.º 30689 el panorama fue diferente a las leyes anteriores en cuanto a los actores que detentaban el poder (Poder Legislativo de Perú, 2017). Como se puede apreciar en el Cuadro N.º 5 del presente trabajo, el Ejecutivo era liderado por un partido político mientras que el Legislativo era liderado por una bancada mayoritaria de la oposición. La mayoría de Fuerza Popular en el Parlamento hacía que fuera indispensable la aprobación de la bancada fujimorista a cualquier iniciativa de ley ya que sin sus votos (o parte de ellos) era matemáticamente imposible llegar a mayoría en el Pleno. La composición de las comisiones parlamentarias (incluida la Comisión de Constitución) reflejaban el peso de la bancada mayoritaria de Fuerza Popular, y la Mesa Directiva también era liderada por el partido de oposición. Dicho partido no ganó la segunda vuelta electoral del 2016 por poco más de 41 mil votos a nivel nacional, y era de conocimiento público que su lideresa Keiko Fujimori seguiría intentando lograr

ganar la Presidencia, por lo que las expectativas electorales que tenía su bancada eran altas. En el momento en que fue aprobada la Ley N.º 30689, los parlamentarios aún podían reelegirse en el cargo, lo que era un incentivo para que dichos congresistas estén alineados a los objetivos de sus partidos políticos para así poder mantener sus cuotas de poder. Además, habiendo sido aprobada a comienzos del quinquenio, la falta de cohesión dentro de las bancadas parlamentarias solo se reflejaba en casos muy específicos (a diferencia de lo que sucede a finales de cada quinquenio cuando la carrera electoral ya está en proceso).

Como se puede apreciar en el Cuadro N.º 6 del presente trabajo, ambos partidos de izquierda consideraron que se estaba siendo laxo con los aportes de financiamiento privado, y que esta ley era una contrarreforma. Votan en contra, en línea a lo que indican en el debate. Por otro lado, la bancada de Alianza por el Progreso tiene una participación en el debate de perfil bajo. Ellos se encuentran a favor sobre cómo está la reforma, pero no a que se exonere la segunda votación. Su partido sufrió la exclusión de su candidato presidencial por entrega de dádivas, y parte del debate que ellos proponen está centrado sobre ese tema. En el caso de Acción Popular, el congresista Yohnny Lescano los representa con la palabra en el debate. Sin embargo, su postura es la única que se refleja con un voto en contra ya que el resto de la bancada se abstiene en ambas votaciones de noviembre. Los congresistas Mauricio Mulder y Javier Velásquez, integrantes de la Cédula Parlamentaria Aprista, quieren que el tema de financiamiento público sea facultativo para cada partido porque temen que la Contraloría intervenga en los partidos políticos (Mulder) o que se distraiga a los

candidatos (Velásquez Quesquén). Sin embargo, a pesar de su postura en el debate terminan votando con el fujimorismo a favor.

Se puede apreciar que los partidos con expectativas electorales en las siguientes elecciones generales deciden cómo se realiza la reforma. Votan por ella en la Comisión de Constitución, redactan los cambios y aprueban la reforma con sus mismos votos. Se plantean sanciones administrativas que son discutidas en el Pleno como de "aparente dureza" cuando en líneas generales permiten que se mantenga el *status quo* (los congresistas Marisa Glave, Yohnny Lescano, Manuel Dammert y Patricia Donayre, lo hacen notar en el debate).

La Ley N.º 30997 (Poder Legislativo de Perú, 2019), tal y como se detalla en el apartado anterior de nuestro estudio, se aprobó en dos momentos diferentes con composiciones en el Congreso que cambiaron la correlación de fuerzas que detentaban el poder. En un primer momento, durante la votación del Pleno del 5 de diciembre del 2018, existían 7 bancadas dentro del Congreso teniendo la mayoría la bancada opositora de Fuerza Popular. Cuando se realizó la votación definitiva en el Pleno, tras aprobarse el pedido de reconsideración del voto y el regreso del proyecto de ley a comisiones, la composición del Congreso era diferente: existían 10 bancadas tras la renuncia de varios miembros de las diferentes bancadas (ver Cuadro N.º 9). La ley en mención, tal y como se puede apreciar en el Cuadro N.º 13, va en una línea diferente a las leyes anteriores: es la primera ley que introduce el delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas al Código Penal.

Según lo que se puede apreciar en el Diario de Debates, en los dictámenes de minoría y en las solicitudes de reconsideración, con el proyecto de ley que se

presentó al Pleno el 5 de diciembre, el partido de Fuerza Popular pretendía aprobar un tipo penal que se confundiría con el lavado de activos, rebajando penas. Los intereses que tendría este grupo parlamentario que tenía mayoría en el Pleno y en la Comisión de Constitución serían el de proteger a sus líderes políticos que se encontraban en investigación por lavado de activos por la recepción de financiamiento privado ilícito. Con el apoyo popular que demostró el Poder Ejecutivo tras la aprobación en referéndum de las opciones de reforma legislativa que este impulsó, y tras la recomposición de las bancadas en el Parlamento, Fuerza Popular podría haberse visto en la necesidad política de aprobar esta ley tras el referéndum, la presión social, y la presión del Ejecutivo. También podría existir el interés de parte de este grupo político de legislar sobre la materia ya que podría ayudar a la causa judicial de su lideresa Keiko Fujimori: al tener que introducir este nuevo delito en el Código Penal, se podría argüir que la persecución judicial de la que se consideraban víctimas no tendría asidero ya que dicho delito no existía previo a la aprobación del Pleno. Es decir, los intereses partidarios de muchos grupos políticos habrían tenido una influencia directa tanto en la aprobación como en el debate de la norma.

Finalmente, la Ley N.º 31046 se vota y se aprueba en un contexto en el que aquellos que detentaban el poder tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo no tenían posibilidad de postular a la reelección (Poder Legislativo de Perú, 2020). El Congreso que votó a favor de dicha norma fue elegido en las Elecciones Extraordinarias que se convocaron tras la disolución constitucional del Parlamento elegido para el período 2016-2021. La composición del Poder Legislativo resultante de dichas elecciones trajo consigo

un Parlamento fragmentado con pequeños partidos políticos con agendas electorales e intereses diferentes. Las propuestas de modificación a la Ley de Organizaciones Políticas fueron recibidas de parte del Partido Morado y Acción Popular, ambos partidos con expectativas electorales para las Elecciones Generales del 2021 (que para esa fecha ya habían sido convocadas) y buscaron mejorar la legislación vigente votada en el Congreso disuelto. Tal y como se presentó en el apartado anterior en el Cuadro N.º 12, en la votación del Pleno — que se realizó el mismo día que se votó la primera vacancia presidencial contra Martín Vizcarra por el caso Richard Swing— se llegó al consenso multipartidario con los votos en contra de 3 bancadas: Fuerza Popular, Unión por el Perú, y Podemos. Las tres bancadas mencionadas que se opusieron a dicha ley y votaron en contra de la misma, tenían expectativas electorales en el corto plazo: la tercera postulación a la presidencia de Keiko Fujimori por Fuerza Popular, la habilitación de la posible candidatura de Antauro Humala por Unión por el Perú y la candidatura presidencial de Daniel Urresti por el Partido Podemos.

La votación de la aprobación de la Ley N.º 31046 se dio, como se ha comentado anteriormente, interrumpiendo el debate de la votación de la vacancia presidencial el 18 de setiembre. En los medios ya se relataba sobre el intento de golpe parlamentario que algunos congresistas estaban intentando lograr, y se escuchaban voces de que con la maniobra de la vacancia los parlamentarios pretendían distraer a la opinión pública sobre su negativa a debatir la Ley sobre Financiamiento Político.

3.1.2. Cuestionamientos de la opinión pública ante crisis de legitimidad

De las cinco leyes que se han analizado para el presente estudio, creemos que cuatro de ellas se dieron en un contexto político en el que se podría considerar que existía una crisis de legitimidad ante la opinión pública. Sin embargo, en ninguno de los casos encontramos que se hubieran dado a raíz de movilizaciones sociales que expresaran algún tipo de descontento al respecto.

En el caso de la Ley N.º 28094 (Jurado Nacional de Elecciones, 2003), su debate y promulgación se dio durante el primer gobierno tras el regreso de la democracia. Existía una fuerte crisis de partidos políticos, lo cuales se habían debilitado durante la década fujimorista y la opinión pública actuaba con desconfianza hacia los políticos tras la salida a la luz de los “vladivideos” en los cuales se pudo observar a políticos y gente con poder negociando a través de la corrupción con Vladimiro Montesinos. Ante este escenario, la legitimidad de los políticos (y el de la política en general) se encontraba en plena crisis, y era necesario que se realice algún tipo de reforma para mejorar la calidad de la vida política en el país.

La Ley N.º 30689 se debate y se promulga a inicios del estallido de la crisis ocasionada por el destape del caso Lava Jato que comprometía a empresas brasileras corrompiendo a funcionarios políticos peruanos y latinoamericanos (Poder Legislativo de Perú, 2017). El ambiente político se encontraba enrarecido debido a que se iba descubriendo —a través de las filtraciones a la prensa de las delaciones premiadas a las cuales se estaban acogiendo candidatos a colaboración eficaz de la justicia— que políticos de todos los espectros habrían recibido aportes ilícitos e ilegales de parte de empresas brasileras que, a cambio, fueron favorecidos para contrataciones estatales en todos los niveles de

gobierno en algunos casos. Ya en los momentos de la promulgación de la ley, el enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y Legislativo se encontraba en niveles altos tras la censura y crisis total del primer gabinete del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski presidido por Fernando Zavala.

En el caso de la Ley N.º 30997 (Poder Legislativo de Perú, 2019), esta se debate y se vota en medio de la crisis por escándalo Lava Jato; mientras muchos políticos iban cayendo en prisiones preventivas fruto de las investigaciones que realizaba la Fiscalía. Entre dichos investigados se encontraba Keiko Fujimori, lideresa del partido Fuerza Popular, quien se encontraba privada de su libertad. Parte del contexto político en el cual se promulga dicha ley fue el estallido del escándalo Lava Juez, que también compromete a bancadas del Legislativo. Dicho escándalo terminó por gatillar el descontento popular hacia toda la clase política, sentimiento que capitalizó el Poder Ejecutivo agudizando el enfrentamiento con el Poder Legislativo proponiendo mandar a referéndum la reforma del sistema de justicia, la introducción del bicameralismo, el financiamiento público de las organizaciones políticas, y la no reelección de congresistas. Es así como esta ley se debate en medio de una grave crisis de legitimidad de los partidos políticos, capitalizada por un presidente de la República considerado independiente al no pertenecer a ninguno de ellos.

La Ley N.º 31046 se debate y vota en un período de crisis de enfrentamiento agudizado entre el nuevo Poder Legislativo, elegido para concluir el mandato del Congreso disuelto el año anterior, y la Presidencia de Martín Vizcarra (Poder Legislativo de Perú, 2020). Como se mencionó, el proyecto de ley que finalmente se aprobó llegó al Pleno en uno de los máximos hitos de enfrentamiento entre

ambos poderes: el mismo día en el que se debatía la vacancia del presidente de la República. Dicha vacancia fue impulsada por congresistas liderados por Edgar Alarcón, excontralor de la República destituido por el Congreso anterior e investigado por los delitos de peculado, lavado de activos, abuso de autoridad, entre otros. El motivo que se utilizó para impulsar la vacancia fueron los contratos de menor cuantía que fueron otorgados a un cantante folclórico realizados por el Ministerio de Cultura bajo la presidencia de Martín Vizcarra. Ante estos enfrentamientos, la opinión pública parecía expresar su rechazo hacia los distintos partidos políticos representados en el Congreso, desaprobando la gestión de la institución a pocos meses de su instalación.

La única ley que hemos analizado para este estudio y que consideramos que no se debatió ni votó en un contexto de cuestionamiento de la opinión pública ante alguna crisis de legitimidad fue la Ley N.º 30414 (Poder Legislativo de Perú, 2015), ya que se hizo en pleno período electoral cuando la campaña empezaba y la atención se centraba en los candidatos y su accionar en la arena pública. Cabe resaltar consideramos dicha ley bastante laxa y por ese hecho podría haber obtenido un amplio consenso, ya que cambió algunas nomenclaturas y funciones internas de los partidos, así como algunas normativas sobre el financiamiento público.

Lo descrito en este apartado lo podemos ver representado en el Cuadro N.º 14, en el cual se plasman gráficamente dichos hallazgos descritos.

Cuadro N.º 14

Línea de tiempo de reformas y sus respectivos contextos políticos



Fuente: Expedientes virtuales del Congreso. Elaboración propia.

3.1.3. Necesidad de realizar reformas para mejorar el sistema o como herramienta política

Uno de los factores que puede darle impulso a la realización de reformas es el de intentar rebalancear el sistema, tal cual lo indica Scherlis (2015). Hemos encontrado que la mayoría de reformas que lograron concretarse en leyes aprobadas por el Congreso partieron de dicha necesidad ante los distintos destapes periodísticos que mostraban que el sistema de financiamiento de organizaciones políticas tenía deficiencias e incentivos perversos. Scherlis (2015) define como reformas “de acto” aquellas en las que las demandas de la sociedad son el motor inicial de las mismas y el político busca realizarlas, no por la reforma en sí, sino como medio para congraciarse con la opinión pública. Por otro lado, describe aquellas originadas en contextos de estabilidad política en las cuales los políticos buscan consolidar su posición de dominio mostrando eficiencias como “de resultado”. En este último caso, la opinión pública no sería la protagonista más sí sería necesaria su aceptación como en cualquier tipo de reforma planteada. (2015, pp. 86-87).

Hemos clasificado, según la motivación del impulso de la reforma, las cinco leyes promulgadas desde el 2003 que normaron el financiamiento de organizaciones políticas. Para poder determinar si es que dichas reformas podrían clasificarse como “de acto” o “de resultado”, hemos tomado en cuenta las siguientes variables:

- Composición del Ejecutivo.
- Composición del Congreso. Es decir, si el Ejecutivo contaba o no con representación en el Parlamento que le diera algún tipo de mayoría.
- La presencia o ausencia, al momento del debate y promulgación, de un abierto enfrentamiento entre ambos poderes del Estado.
- Si mientras se debatía y promulgaba la reforma existía el estallido de algún escándalo político sobre el tema de financiamiento de partidos políticos.

Para clasificar la reforma realizada en el 2003, se ha considerado que para la aprobación de la Ley N.º 28094 (Jurado Nacional de Elecciones, 2003), el Poder Ejecutivo contaba con el apoyo del Congreso de la República gracias a que contaba con una mayoría parlamentaria mediante alianzas entre la bancada del partido de gobierno y otras pequeñas bancadas, por lo que no existía un enfrentamiento entre ambos poderes del Estado. Si bien el contexto político en el que se desarrolló y aprobó la norma en mención estuvo caracterizado por destapes periodísticos que revelaban cómo se compraban a funcionarios políticos desde el Servicio Nacional de Inteligencia en la década de los noventa, para el 2003, no era novedad la revelación de nombres de personalidades cometiendo dichos delitos. A pesar de que consideramos que existían

escándalos políticos que impactaban a la opinión pública, hemos logrado clasificar dicha reforma como una “de resultado” ya que consideramos que existía cierta estabilidad política; y que los grupos de poder que gobernaban trabajaron la reforma buscando favorecer a todo el sistema de partidos políticos en su totalidad, argumentando que el anterior marco legal no favorecía su fortalecimiento.

También hemos considerado que la Ley N.º 30414 (Poder Legislativo de Perú, 2015), promulgada en pleno período electoral y aprobada en un contexto de relativa estabilidad política también fue una reforma “de resultado”. Sin embargo, cabe resaltar que dicha reforma no incluyó grandes cambios en cuanto a la legislación sobre financiamiento político, y más bien planteó pequeñas modificaciones a ciertas reglas electorales que se terminaron aplicando en las Elecciones Generales del 2016.

Por otro lado, estamos considerando que las Leyes N.º 30689 (Poder Legislativo de Perú, 2017), N.º 30997 (Poder Legislativo de Perú, 2019) y N.º 31046 (Poder Legislativo de Perú, 2020) podrían clasificarse por su motivación como reformas “de acto”, tal y como lo podemos apreciar en el Cuadro N.º 15. En dicho cuadro hemos destacado que las tres reformas se realizaron en contextos de escándalo político, con un Poder Ejecutivo enfrentado directamente a un Poder Legislativo con mayoría opositora (o en el último caso, un Congreso sin bancada que representara los intereses del Ejecutivo). En dichos contextos, la opinión pública habría tenido un papel protagónico mayor debido al estallido de escándalos mediáticos sobre financiamiento indebido de organizaciones políticas en período electoral. Dicho contexto habría abierto ventanas de

oportunidad para que el debate sobre reformas en ese sentido se pudiera realizar en el Congreso, y los grupos políticos tuvieron la presión de la opinión pública para realizar cambios a la legislación actual.

Cuadro N.º 15 Reformas políticas y clasificación según motivación

Proceso de Reforma sobre el Financiamiento de Partidos Políticos

	Alejandro Toledo	Ollanta Humala	Pedro Pablo Kuczynski	Martin Vizcarra	Martin Vizcarra
Ejecutivo	Alejandro Toledo	Ollanta Humala	Pedro Pablo Kuczynski	Martin Vizcarra	Martin Vizcarra
Legislativo	Mayoría Oficialista mediante Alianza	Mixta con Representación Proporcional	Mayoritariamente Opositor	Mayoritariamente Opositor	Mixta sin Representación Oficialista
Contexto Político	Crisis por escándalo de vladivideos. Regreso a la democracia.	Periodo Electoral. Representación en plena campaña política.	Inicios de crisis por escándalo Lava Jato. Tras caída de Gabinete Zavala	Crisis por escándalo Lava Jato Escándalo Lava Juez, compromete a bancadas del Legislativo	Vacante Presidencial caso Suñig. Enfrentamiento entre Ejecutivo y Legislativo. Periodo Electoral.
Enfrentamiento Ejecutivo - Legislativo	✗	✗	✓	✓	✓
Escándalo Político	✓	✗	✓	✓	✓
Motivación de la Reforma	DE RESULTADO	DE RESULTADO	DE ACTO	DE ACTO	DE ACTO

Fuente: Expedientes virtuales del Congreso. Elaboración propia.

3.2. Análisis de entrevistas a profundidad a miembros de las comisiones de Constitución

Como parte de la investigación se realizaron entrevistas a cuatro miembros de las comisiones de Constitución que plantearon las cinco reformas aprobadas por el Congreso desde el 2003 hasta el 2020 (uno de los entrevistados participó en dos reformas diferentes). Para poder contar con una mayor libertad del entrevistado, el resumen de las mismas se redactará respetando el anonimato de los participantes. Es así que se presentaran las principales conclusiones de las entrevistas bajo el siguiente formato:

- **Entrevistado A:** Integrante de la Comisión de Constitución para la Ley N.º 28094 (testimonio anónimo). Entrevista realizada el 14/12/2020.
- **Entrevistado B:** Excongresista Javier Velásquez Quesquén, integrante de la Comisión de Constitución para las Leyes N.º 30414 y N.º 30689. Entrevista realizada el 21/12/2020.
- **Entrevistada C:** Integrante de la Comisión de Constitución para la Ley N.º 30997 (testimonio anónimo). Entrevista realizada el 11/12/2020.
- **Entrevistado D:** Congresista Luis Roel Alva, segundo vicepresidente del Congreso e integrante de la Comisión de Constitución para la Ley N.º 31046. Entrevista realizada el 08/01/2020.

A continuación, presentamos un resumen de las conclusiones de dichas entrevistas.

3.2.1. Entrevistado A (Ley N.º 28094)

Para contrastar, corroborar y complementar algunos hallazgos del estudio se entrevistó a un congresista miembro de la Comisión de Constitución y de la bancada del Partido Aprista Peruano para preguntarle sobre el proceso de reforma que concluyó con la promulgación de la Ley N.º 28094 (Jurado Nacional de Elecciones, 2003).

Dicho entrevistado nos compartió las preocupaciones que existían entre los parlamentarios en cuanto al tema de financiamiento, resaltando que era de público conocimiento que un aproximado del 80 % de los gastos electorales de campaña eran cuentas de radio y televisión. Él consideraba que los medios no democratizaban el acceso de los partidos ya que estos cobraban precios altos

por espacios de publicidad. Ese, consideró, era uno de los intereses que querían corregir de alguna manera los actores políticos en el Congreso.

También nos comentó sobre los intereses de algunos partidos de oposición que no se encontraban incentivados en regular el financiamiento que recibían de empresas privadas. Por otro lado, también nos expresó la preocupación que tenía su partido político sobre el financiamiento público, ya que ellos tenían una postura contraria a que este se dé de la manera en que pretendía la reforma ya que “los partidos políticos no funcionan como las empresas privadas” y consideraban como algo negativo que el Estado se metiera en asuntos del partido al ser un aportante.

Cuando se le preguntó por las sanciones que se proponían en la norma, indicó que votaron en contra porque podían supeditar a los partidos políticos a decisiones burocráticas de un jurado, complicando la vida partidaria interna de las organizaciones políticas. El entrevistado cree que el gran problema del país es que la política es “moralista para afuera, pero para adentro es el manejo de intereses”.

Otro de los intereses mencionados que el Entrevistado A consideraba impactaba al proceso de la reforma eran las posiciones de los caudillos de los partidos políticos. Considera que los que estaban en esas posiciones de poder dentro de los partidos políticos, tanto en el Ejecutivo como en la oposición, por sus intereses electorales (o falta de los mismos) podían impulsar o frenar algún tipo de reforma viendo sus beneficios electorales personales. Nos confirmó también que, para las votaciones, en su bancada —como en muchas otras—

adoptaban una posición institucional y votaban en bloque (exceptuando los temas de consciencia) tras un debate interno.

Dado que es consciente que la tasa de reelección de los congresistas para un nuevo período parlamentario era baja, es su creencia que, si bien existe el genuino interés de los congresistas por mantener sus asientos en el Legislativo en el siguiente periodo, los votos de los mismos en el Pleno no necesariamente reflejan esa presión para buscar la reelección. No cree que ese sea un factor determinante para que el voto de un determinado parlamentario vaya en determinado sentido.

Cuando se le preguntó sobre la motivación que impulsó la reforma en mención, nos indicó que considera que fue una reforma que se dio por la búsqueda de resultados, alineado a lo que indica Scherlis (2015), ya que se necesitaba reglamentar y tener algún tipo de legislación sobre los partidos políticos dada la crisis de partidos que existía en ese entonces. Es decir, la reforma era un paso que los partidos políticos consideraban necesario para lograr mejoras en el sistema de partidos. Sin embargo, sí consideró relevante la presión de la opinión pública tras los escándalos de corrupción luego de la caída del régimen de Alberto Fujimori.

3.2.2. Entrevistado B (Leyes N.º 30414 y N.º 30689)

El Entrevistado B, fue el excongresista Javier Velásquez Quesquén, miembro de la Comisión de Constitución en los dos períodos parlamentarios en los que se promulgaron las leyes N.º 30414 y N.º 30689. El excongresista Velásquez Quesquén nos brinda su testimonio abiertamente, aportando con su

conocimiento, dada su experiencia como miembro del Congreso y de la Comisión de Constitución en varios períodos.

El entrevistado nos indica que algunos de los factores más importantes para que se les dé impulso a las reformas han sido tanto:

El contexto político como el parlamentario. Ya que cuando hay un proceso electoral la correlación de fuerzas cambia en el Congreso [...] la Ley 30414, por ejemplo, se da en un contexto en el que [...] existía una nueva correlación de fuerzas en las bancadas”.

Considera que, ante la implosión de la mayoría de las bancadas, y siendo necesaria hacer algunas modificaciones a la Ley de Partidos Políticos, se podía lograr un mayor consenso. El excongresista considera que muchos congresistas sentían la debilidad de los partidos políticos y “teníamos las cosas muy claras” y que había que fortalecer el sistema de partidos políticos. Nos indicó que “siempre los contextos políticos gravitan mucho”.

Consideró que la primera reforma (Ley N.º 30414) fue más “epidérmica”, y la intención fue darle a la Ley de Partidos Políticos un concepto más amplio incorporando a los movimientos regionales. En ese entonces, la fiscalización era para los partidos políticos, pero para los movimientos regionales no, por lo que se estarían dando incentivos perversos que debilitaban el sistema de partidos. Dicha ley “tuvo que ver con viabilizar el nivel orgánico de las organizaciones que participaban en los procesos electorales, y no le puso énfasis al financiamiento”. Consideró que para la Ley N.º 30689 se realizaron más ajustes y correcciones tras ver que algunos derechos políticos podrían ser recortados con la anterior legislación (se puso el ejemplo de las sanciones por dádivas). Para el excongresista la Ley N.º 30414 tuvo como finalidad darles fisonomía a las

organizaciones políticas, y el espíritu que animó fue evitar la atomización de la participación política y castigar a “los partidos empresas” que entraban en el escenario político entregando dádivas electorales. Nos indicó que, por otro lado, la Ley N.º 30689 sí trata el fondo del financiamiento tanto privado como público de las organizaciones políticas.

En la entrevista, el excongresista Velásquez Quesquén nos indicó que era cierto que se introdujeron algunas normas de sanciones, pero que básicamente en la Ley N.º 30689 se introdujo bastante “diente” a las sanciones sobre financiamiento y considera que “se les pasó la mano”. Al relatar sobre la posición que tenían dentro de su bancada, nos contó que consideraban que el hecho de recibir financiamiento público los obligaba a gastar más de lo que le iba a dar el Estado, y tener que rendir cuentas y brindar información a la Contraloría. Añadió que existía una Oficina de Supervisión de Fondos Públicos y había que distraer recursos para tener un equipo que mantuviera toda una organización alrededor de la regulación sobre financiamiento. Cree que, ante la criminalización de la política, ese mecanismo no era el más adecuado. Por tal motivo, plantearon una redacción que permita que no sea obligatorio el recibir financiamiento público. La idea de propuesta que tenían desde su partido era que les dieran en bienes y servicios ese tipo de financiamiento para que el “dinero no pase por la organización [...]”. Los partidos son para hacer política y no para estar respondiendo a la Contraloría”.

Cuando se le preguntó por el nivel de consenso logrado para la aprobación en el Pleno de la Ley N.º 30414, nos indicó que coexistieron los siguientes factores:

- La composición del Congreso se atomiza.
- Se da en un contexto electoral.
- Empezaban a estallar algunos escándalos políticos.

Según el excongresista, para la Ley N.º 30689 la explosión del tema Lava Jato da el impulso a que se tenga que debatir el tema del financiamiento político.

Cuando se le preguntó sobre la postura del Poder Ejecutivo para ambas leyes, se da a entender de que no pesó mucho en el debate parlamentario: se menciona que el Ejecutivo de Ollanta Humala estaba de salida con una bancada fragmentada, y el Ejecutivo de Pedro Pablo Kuczynski dejó en manos de los parlamentarios con experiencia el debate de reforma. El entrevistado no consideró que la presión de los medios fuera demasiado relevante para lograr el proceso de reforma, ya que estos no se veían impactados con ninguna de las dos leyes.

Nos explicó la posición de la bancada a la que pertenecía se daba gracias a que se aplicaba la distribución de trabajo y la distribución de roles. Nos relató que los temas se discutían antes y que se les alcanzaba a todos una ayuda de memoria, se debatía internamente y se tomaba una posición de bancada que respetaban en las votaciones. Nos indicó que algunas otras bancadas también intentaron hacer algo similar, solo que lo “hacían minutos antes de la exposición”.

Nos indica que, lamentablemente, el Parlamento es normalmente una institución que no es muy comprendida por la opinión pública: “Se acentúa el tema de cuestionamiento del financiamiento en la opinión pública [...] y además de que existió un estímulo con agentes externos que empezaron a proponer reformas, se da el estallido del caso de Lava Jato”. Consideró que parte de las

reformas como las sanciones de las dádivas podrían clasificarse como reformas “de acto”. Sin embargo, para el entrevistado, hay partes de la reforma que sí las considera “de resultado, ya que el proceso legislativo no es monocausal”. Sino que “son motivaciones que concurren”.

Finalmente, consideró que las expectativas electorales intervendrían en “algo”, no brindándole un peso demasiado importante. Sin embargo, cree que el tema de la reelección (la prohibición o no de la misma) podría hacer que los votos varíen en uno u otro sentido de alguna manera.

3.2.3. Entrevistada C (Ley N.º 30997)

La Entrevistada C considera que tras el estallido del escándalo de Odebrecht quedaba claro que el primer punto de contacto de la corrupción con las organizaciones políticas era a través de las campañas. Considera que el primer momento de debilidad del actor sobre el que agentes corruptores tienen la oportunidad de captar a los políticos era el de las campañas. Es consciente de que la opinión pública era testigo de que se había pasado a la degeneración total, con aportes ocultos de millones. Cree que el escándalo y el contexto político abrieron una ventana de oportunidad, instalándose un tema que se vuelve en problema (que adquiere esa dimensión), haciendo que la opinión pública exprese su rechazo al estallar el escándalo del destape total de múltiples aportes privados ocultos. En la entrevista se hizo una comparación sobre el video Kouri-Montesinos:

Que no era el más grave, pero que hace visible el problema y se vuelve realidad. El tema deja de ser un rumor, deja de ser un dicho, y pasa a ser un hecho. Ese estallido se da en un primer momento.

Considera que el impulso que se le dio a la reforma vino de ciertas bancadas que creían en ser consecuentes con la línea que defendían, como la suya. En la entrevista, nos relata de que los proyectos de ley que buscaban fiscalizar el financiamiento ilícito que se presentaban al principio del período no se debatían. Sin embargo, nos cuenta que el tema entra en la agenda política cuando algunos programas y periodistas políticos apoyan la posibilidad de que se hagan reformas haciendo notar que hay proyectos presentados y no agendados.

Nos indicó que considera que la campaña mediática afecta a determinados políticos que no desean dañar su imagen. A su parecer se combinan tres variables que impulsan la reforma:

- La presión de medios (dañando el perfil técnico de algunos congresistas de la mayoría fujimorista).
- La intervención en el debate público de instituciones como IDEA Internacional que “se compran el pleito” haciendo los primeros eventos sobre la penalización en “el mundo académico”.
- La existencia en el Congreso de algunas bancadas y congresistas que sí consideraban que había llegado el momento en el que el tema debía de debatirse.

La entrevistada destaca que algunas bancadas (o parte de ellas) sí estaban interesadas en debatir la reforma. Nos expresó que dentro de su bancada se le dio todo el apoyo para liderar el tema, empoderándola y dándole la confianza necesaria.

Otro factor fundamental que nos mencionó fueron los intereses de la mayoría parlamentaria que pretendió utilizar esa ley para tratar de salvar a su lideresa con la primera versión presentada en el 2018, intentando un fraseo para que sea muy similar al tipo penal de lavado de activos. Se trataba de decir que este era un nuevo tipo de lavado, por lo que no era delito anteriormente. Indicó que sí percibió el interés de algunos congresistas que sentían que la primera versión de la ley votada en el Pleno era conveniente y que existían bastantes presiones que pretendían desprestigiar a las personas que impulsaban la aprobación de la ley.

Nos comentó que en el debate del 2018 surgen las asesorías de abogados penalistas que alertan que una nueva ley trata de modificar el tipo de lavado. Esa primera aprobación se logra con votos en contra de algunos parlamentarios disidentes del oficialismo y algunas bancadas minoritarias como la suya. También nos relató que luego de haberse aprobado la primera versión de la ley en el Pleno, esta se quedó en un limbo. Es decir, la reconsideración que se presentó debido a que la Presidencia del Congreso no la introdujo en la agenda. Nos cuenta de que luego —cuando llega la propuesta de reforma de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política que incluye legislación sobre el financiamiento de partidos políticos y se presenta una cuestión de confianza— se decide volver todo a comisiones y se presenta el nuevo proyecto. Se destacó que en el interín se forman las nuevas bancadas, y se logra un mayor margen para poder negociar y para poder tener algún tipo de injerencia en la agenda del Pleno que se aprueba por la Junta de Portavoces.

La entrevistada indicó que algunos congresistas decidieron no apoyar en el Pleno el proyecto de ley final porque solo se aceptaron las sanciones sobre las infracciones más duras, y algunos consideraban que quedaban muchos temas pendientes. Sin embargo, consideró que la ley planteada era un primer paso.

La entrevistada nos indicó que la presión que ejerció la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) y las cuestiones de confianza solicitadas al Parlamento también fueron vitales para la aprobación de las reformas. Cree que dentro del Ejecutivo existían una mezcla de motivaciones: sí se querían realizar algunas reformas, pero también había la intención de enfrentar al Legislativo y el tema iba en sintonía con la opinión pública. Nos cuenta que la PCM hace un ejercicio de priorización, y hace suya la reforma brindando el impulso y compromiso para que salgan adelante los seis temas escogidos. Considera que “la política es negociación, y el diálogo hace que tú también estés dispuesto a ceder”.

También se nos comentó que gracias a algunas alianzas entre congresistas de diversas bancadas se logró introducir el tema de la publicidad de medios buscando mejorar la situación para el sistema de partidos.

Al preguntársele por los factores que podrían representar frenos para una reforma de financiamiento de organizaciones políticas nos indicó que “si no hubiese existido este momento, hubiera sido imposible [...] un momento particularmente difícil, una crisis súper fuerte de tensión entre Ejecutivo y Legislativo [...] la precarización de todo, y eso de alguna manera abrió muchas ventanas”.

Sobre si las perspectivas electorales de los partidos pudieran ser determinantes para la inclinación de los votos de algunos congresistas en algún sentido u otro, cree que probablemente haya algunos políticos que sí calculan sus votos pensando en eso. Sin embargo, también identifica a algunos actores como ella que buscaban democratizar un poco más el tema de financiamiento. Finalmente, identifica a un grupo mayoritario de congresistas que aprueba las reformas por presión popular y por temor a que disuelvan el Congreso. Es decir, podríamos inducir de lo indicado por la entrevistada que la reforma se podría clasificar por su motivación como una “de acto” (Scherlis, 2015).

La Entrevistada C considera que el referéndum mostró que la ciudadanía apoyaba al presidente Martín Vizcarra, y eso situó al Poder Ejecutivo en una mejor situación de legitimidad frente al Congreso. Sin embargo, considera que sin las cuestiones de confianza (la amenaza de disolución), incluso con los resultados de la consulta popular, no se hubiera logrado la aprobación de las reformas.

3.2.4. Entrevistado D (Ley N.º 31046)

El Entrevistado D, fue el congresista Luis Roel Alva, miembro de la Comisión de Constitución en el período parlamentario en el que se debatió y promulgó la Ley N.º 31046. El congresista y vicepresidente del Congreso (a la fecha en la que se realizó la entrevista) nos brindó su testimonio abiertamente, siendo militante del partido político Acción Popular y perteneciendo a la bancada de dicho partido dentro del Parlamento. Luis Roel Alva fue elegido para ejercer el cargo por primera vez como legislador para el Congreso que culminaría el período

correspondiente al quinquenio 2016-2021, tras la disolución constitucional del Parlamento en setiembre del 2019.

El entrevistado nos indicó que se decide trabajar esta ley porque las reformas políticas que se realizaron en el Congreso disuelto quedaron incompletas, y había que “cumplir con la palabra empeñada en campaña y había que ser leal con nuestra palabra”. Nos indicó que la idea era cerrar las reformas antes de las elecciones, y que eso los obligó a sacar normativas específicas para cumplir con el cronograma electoral tomando en cuenta la realidad de la pandemia que asolaba el país. Para el congresista Roel, la idea de “este Parlamento era cumplir con lo que no hizo el Congreso disuelto [...]. Era una demostración de que sí se pueden hacer las cosas si es que se tiene la voluntad de hacerlo”.

El congresista considera que cuando se trabajaron las reformas anteriores sobre financiamiento de partidos, se realizaron de manera muy general y “alejadas de la realidad de los partidos” y había que aterrizarlos a los problemas que puedan existir dentro de las organizaciones. Por tal motivo, el congresista Roel considera que quienes podían ayudar mucho más a darle forma a las reformas en el sentido del financiamiento de organizaciones políticas serían aquellos que tuvieran experiencia de militancia partidaria.

Para explicar la eficiencia con la que realizaron las reformas sobre financiamiento de organizaciones políticas y el consenso conseguido en el Congreso, el congresista Luis Roel destaca que “es diferente cuando tienes un Congreso que sabe que su término es de año y medio, que aquel que tiene un período completo”. Nos indicó, como ejemplo, que se hicieron plenos hasta el 30

de diciembre porque se necesitaba legislar, porque se habían perdido “meses por el tema de la vacancia, sabiendo que teníamos solo año y medio de gestión” y se vio la necesidad de trabajar con mayor celeridad y eficiencia, y lograr los consensos necesarios. Es decir, la presión del tiempo (de gestión, y el que se había perdido), a su parecer, hicieron que las bancadas se encuentren más dispuestas a lograr el consenso necesario.

Se le preguntó sobre su voto a favor “con reservas” al dictamen de la Comisión de Constitución, y nos indicó que lo hizo porque consideraba que había que tomar luego una posición de bancada abierta a mejorar el proyecto de ley cuando llegara al Pleno. “Cuando hay temas institucionales no puedes tomar un voto tan abierto e individualista”. Sobre la posición de la mayoría de congresistas de su bancada, indicó que se tenían claros los problemas que podía traer una mala legislación sobre el financiamiento de las organizaciones políticas, tomando como ejemplo los problemas que tuvieron en Acción Popular en elecciones pasadas por no tener un tesorero del partido por contar con dirigencias vencidas.

Cuando se le preguntó la forma en la cual se tomaban decisiones en la bancada del partido, nos mencionó que, en el caso de Acción Popular, las reuniones de bancada se daban de manera virtual dada la coyuntura. Nos contó que se convocaban a los congresistas miembros de la Comisión para que expongan todos los puntos que tocaba el dictamen y para que puedan abrir el debate interno junto a los especialistas y técnicos, para luego llegar a una decisión “por lo menos informada” con todo lo explicado por los expositores.

El congresista nos indicó que las principales propuestas dentro de la Comisión para la elaboración del proyecto de ley en mención vinieron de las

bancadas del Partido Morado y de Acción Popular; pero que en los cuartos intermedios dentro del Pleno se recibieron propuestas de otras bancadas que complementen o perfeccionen el proyecto de ley como aportes al dictamen que pueden acogerse dentro de un texto sustitutorio.

Se le preguntó por la forma en la que se pudo llegar al consenso sobre uno de los puntos más álgidos de la legislación: las sanciones a las infracciones. El congresista Roel nos indicó que se utilizó la experiencia previa de personas que militaron en partidos políticos para ver qué era factible y qué no, indicándonos que las personas con experiencia de vida partidaria enriquecieron mucho más el debate. Considera que “personas que nunca han militado, y que solo saben de la teoría” no necesariamente entienden bien cómo se realiza la vida partidaria y “cómo se viven los problemas dentro de los partidos”. Nos indicó que él tuvo “la suerte de conocer la vida partidaria y entender el marco jurídico”. Sin embargo, se le resaltó que la mayoría de bancadas del Congreso con las que tuvo que llegar al consenso no tenían integrantes que tuvieran experiencia de militancia. Ante esa evidencia, el congresista nos aclaró que, desde Acción Popular, por tener ese tipo de experiencia sí se hicieron hincapié en algunas normas y sanciones para que se tomaran en cuenta. Identificó que, mientras algunos congresistas tenían un mayor interés sobre el funcionamiento de las organizaciones políticas, algunos otros congresistas tenían un mayor interés sobre el tema del ingreso de dinero a las organizaciones y las implicancias penales. “¿Cuáles son los límites? ¿Cómo castigar el ingreso de dinero sucio?”. Consideró que la preocupación de la bancada a la que pertenece era proteger la

institucionalidad de las organizaciones políticas y cómo una falta personal de algún candidato podría afectar al partido “que va más allá de las personas”.

En cuanto a la influencia de la relación del Poder Ejecutivo con el Legislativo ante el debate y promulgación de la reforma propuesta en la Ley N.º 31046 considera que era una relación “más pacífica en ese tema”, por lo que no cree que esta haya sido muy determinante. Se le preguntó el motivo por el cual se puso en debate en medio de votación de la primera vacancia del presidente Martín Vizcarra y nos indicó que se hizo así porque “era un tema pendiente”. Es decir, podríamos concluir de su testimonio que —en opinión del congresista— el Ejecutivo no tuvo un impacto significativo sobre el proceso de decisión del Congreso en la materia de la reforma estudiada.

Para el congresista, uno de los puntos más delicados para llegar a un consenso eran los topes a los montos de financiamiento que se imponen en la ley. Según él puede ser una gran limitante que podría hacer que algunos partidos que trabajan fuertemente con financiamiento privado decidan no apoyar las reformas sobre el tema de financiamiento. Cuando se le preguntó sobre la incidencia de las expectativas electorales de algunos congresistas en su proceso de decisión, nos indicó que dependía de quiénes ejerzan las mayorías y que en este caso no cree que haya existido esa presión por lo menos de manera fuerte.

Según su motivación, el congresista nos indicó que algunas partes de la reforma podrían clasificarse como “de acto”, pero también como “de resultado”. Esto porque se buscó perfeccionar la norma y llenar los vacíos para aterrizarla a la realidad para así lograr eficiencias; pero también se escuchó al electorado y se buscó respetar la voluntad popular.



CONCLUSIONES

En el presente estudio hemos querido comprender qué variables intervienen en el proceso de reforma sobre financiamiento de organizaciones políticas en el Perú desde el Congreso. Para eso hemos analizado en qué contexto se debatieron y promulgaron las leyes que pretendieron reformar dicha materia, la composición del Congreso y las comisiones que llevaron los proyectos de ley al Pleno. Hemos revisado las incidencias y el proceso de negociación, los expedientes virtuales de las reformas, e investigado todos los Diarios de Debate y dictámenes de las comisiones y el Pleno. Para complementar el estudio hemos revisado al detalle las votaciones, entrevistado a algunos actores clave que participaron en dichos procesos para que nos brinden sus alcances y testimonios, y revisado los textos de las leyes para hacer comparaciones que nos permitan entender qué cambios se propusieron y se aprobaron en cada una de las oportunidades. Todo esto se realizó con el fin de poder comprobar si es que nuestras hipótesis se acercaban o no a la realidad, tomando como línea de tiempo del estudio las reformas realizadas desde el 2003 hasta el 2020.

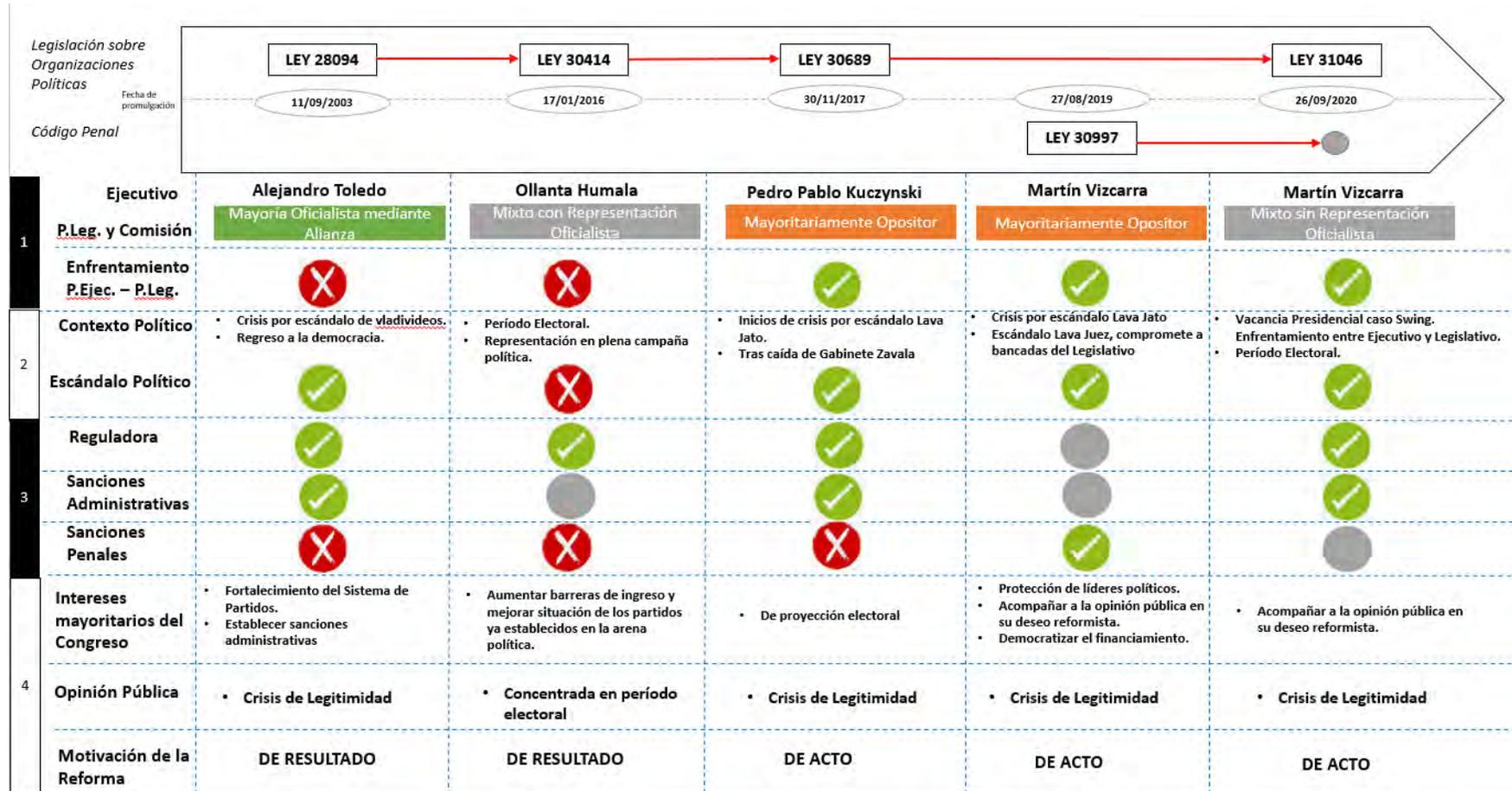
Hemos partido de la hipótesis de investigación que consideraba que los partidos (y sus miembros) con expectativas electorales son más reacios a plantear y aprobar reformas sobre el sistema de financiamiento de organizaciones políticas y que el apoyo de la opinión pública es vital para lo mismo. A lo largo de todo el estudio hemos encontrado evidencia que pareciera sostener nuestra

hipótesis y queremos explicar los hallazgos con el apoyo del Cuadro N.º 16 que presentamos a continuación. En él podremos apreciar una línea de tiempo de las reformas estudiadas, las variables estudiadas en cada una de las reformas, y algunas características resaltantes que consideramos de importancia para poder llegar a algunas conclusiones que sirvan de base para futuros estudios de mayor profundidad sobre la materia.



Cuadro N.º 16

Línea de tiempo y principales características de las reformas sobre el financiamiento de organizaciones políticas



Fuente: Expedientes virtuales del Congreso. Elaboración propia.

En el Cuadro N.º 16 quisimos mostrar gráficamente, dentro de una línea de tiempo, las reformas estudiadas y todas las aristas que hemos analizado en el presente trabajo. Es así que, en la línea de tiempo de la primera parte, podemos apreciar las leyes, su fecha de promulgación y si estas fueron normas que legislaron sobre las organizaciones políticas (es decir, reformaron a partir de la Ley N.º 28094 del 2003), o si es que introdujeron legislación dentro del Código Penal (como ha sido el caso de la Ley N.º 30997 del 2019).

También podemos apreciar que hemos diferenciado 4 bloques dentro del cuadro, los cuales explicamos a continuación:

- En el Bloque 1 hemos detallado la composición de los poderes del Estado (tanto Ejecutivo como Legislativo) y de las comisiones de Constitución que presentaron los proyectos de ley al Pleno del Congreso (que en todos los casos estudiados tuvieron una composición similar a la del Pleno). También mostramos el tipo de relación entre ambos poderes indicando si es que existía enfrentamiento entre ambos o no.
- En el Bloque 2 describimos el contexto político. Podemos apreciar si es que el debate y promulgación se da en medio de escándalos políticos que impactarían o no en la aprobación de las reformas.
- En el Bloque 3 detallamos el tipo de Legislación que se introdujo o modificó con cada una de las leyes. Las hemos clasificado en 3 subgrupos:
 - **Legislación Regulatora:** Si es que la ley modifica o introduce aspectos reguladores que cambian la forma en la que se maneja el financiamiento de organizaciones políticas.

- **Sanciones Administrativas:** Si es que la ley modifica o introduce sanciones administrativas para aquellas organizaciones o miembros de las mismas que comentan faltas.
- **Sanciones Penales:** Si es que la ley modifica o introduce normativa dentro del Código Penal.
- En el Bloque 4 graficamos el resumen de las variables analizadas en el tercer capítulo del presente estudio. Para poder clasificar este bloque hemos usado el material que nos proporcionaron las conclusiones de las entrevistas realizadas a los miembros de las comisiones de Constitución de cada una de las leyes estudiadas.

Producto del estudio que hemos realizado podemos realizar las siguientes conclusiones:

1. El hecho de que el Poder Ejecutivo tenga o no mayoría en el Congreso (propia o con alianza) sería irrelevante para el logro de la aprobación de reformas sobre el financiamiento de partidos políticos. Se estudiaron cinco casos, en los cuales la composición del Congreso presentó diferentes variantes, y pareciera no ser determinante para la elaboración y aprobación de las mismas.
2. Podemos apreciar alguna tendencia a poder lograr legislar sobre sanciones (ya sea administrativas o penales) a las transgresiones de los actores políticos frente al financiamiento político ilícito cuando existe un enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, no consideramos que este factor sea determinante, ya que sí hemos encontrado que para la Ley N.º 28094 del 2003 no existía dicho

enfrentamiento y se lograron introducir en la reforma sanciones administrativas para aquellos actores que cometieran faltas.

3. Los intereses de los partidos políticos y sus caudillos son un factor que pesa sobre las votaciones de los legisladores. Sin embargo, si bien dicha presión es importante, no necesariamente es determinante a la hora de la votación en el Congreso. Tanto en las entrevistas, como en los diarios de debate y las votaciones en el Pleno hemos podido encontrar que la presión de los líderes políticos con perspectivas electorales o intereses políticos (y hasta penales) se manifiestan en la posición de los legisladores a la hora de aprobar o votar en contra de alguna reforma sobre financiamiento político. Pero, a pesar de dicha presión, muchas veces los legisladores votan en sentido contrario a los intereses de los caudillos de sus agrupaciones políticas debido a otros tipos de presión que caen sobre ellos.
4. Creemos que el peso de la opinión pública es determinante para que los legisladores promuevan legislación que introduzca o endurezca las sanciones y la normatividad sobre el financiamiento de organizaciones políticas. Tanto en las entrevistas, como en el análisis de cada una de las reformas, encontramos evidencias que nos indican que, sin la presión de la opinión pública y la introducción del tema en la agenda política en el país, estos quizás no se hubieran dado. Hemos encontrado que solo en los casos en que existió algún tipo de crisis de legitimidad en el contexto político, los legisladores se encontraron presionados a promover y aprobar reformas que modifiquen las sanciones ante las faltas sobre el

financiamiento ilícito de organizaciones políticas. También es de vital importancia que algún actor político haga suya la indignación de la opinión pública y proponga los cambios en legislación que puedan calmar la crisis de legitimidad. Ante la presión de este tipo de actores políticos y para congraciarse con la opinión pública, muchos legisladores se alinean a dicha necesidad y terminan por aprobar legislación que podría afectar los intereses electorales de sus partidos y sus respectivos caudillos. Este factor también lo hemos encontrado en las reformas de otros países que revisamos al inicio del estudio.

5. Hemos clasificado la mayoría de reformas, según su motivación, como “de acto”. Dicha motivación pareciera ser más propicia para que se introduzcan modificaciones en cuanto a sanciones administrativas y penales. Aquellas reformas “de resultado” pueden introducir algún tipo de sanción, pero pareciera que esto sucedería solo si el contexto lo propicia: como, por ejemplo, ante la crisis de legitimidad de partidos políticos tras la caída del régimen de los noventa. Dicha clasificación la hacemos reconociendo que la hemos otorgado para cada una de las leyes sabiendo que no es absolutamente pura. Es decir, sería bastante temerario afirmar que, según sus motivaciones, algunas reformas son cien por ciento “de acto” o cien por ciento “de resultado”, y que la mayoría de actores políticos podrían clasificar cada una de ellas como una mezcla o confluencia entre ambas, tal y como lo mencionó en la entrevista el excongresista Javier Velásquez Quesquén. Sin embargo, hemos considerado para fines de

este estudio dicha clasificación determinada por aquella motivación que creemos es la que más influyó para que se realice la reforma.

Creemos que con este estudio aportamos a comprobar en parte la hipótesis planteada, ya que, si bien las perspectivas electorales pueden ser un factor que interviene en el proceso de decisión de un legislador o de una bancada hacia alguna reforma de financiamiento de partidos políticos, esta no es determinante. Sin embargo, sí creemos que nuestra hipótesis inicial sobre el peso de la opinión pública para el resultado de las reformas es de suma importancia.

Hemos creído importante analizar las motivaciones y las presiones que podrían estar detrás de los actores políticos dentro del Congreso a la hora de aprobar reformas, considerando que dichas modificaciones a la legislación corresponden a su función legislativa, y que dicha entidad tiene el poder de cambiar o archivar cualquier intento de cambio legal sobre el asunto. Creemos también que nuestro estudio puede ser un buen punto de partida para poder seguir analizando las reformas sobre el financiamiento de organizaciones políticas a mayor profundidad para así entender las motivaciones de los legisladores para votar en uno u otro sentido al respecto a ellas.

Queda como una pregunta abierta si es que será posible que, en algún momento, se promuevan reformas sobre financiamiento político sin la necesidad de que exista un contexto de crisis de legitimidad que afecte a los actores principales que aprueban o archivan las leyes: los congresistas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alanis Figueroa, M. del C. (2017). Contributions of Electoral Justice to the Strengthening of Women's Political Rights: The Case of Mexico in Comparative Perspective. En Došek, T., Freidenberg, F., Caminotti, M. & Muñoz-Pogossian, B. (Eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America* (153-163). Nueva York: Palgrave Macmillan.

Barrios, A. *et al.* (2017). *Propuestas reforma político y electoral*. Misión Electoral Especial. Bogotá.

Bowler, S. & Donovan, T. (2012). The Limited Effects of Election Reforms on Efficacy and Engagement. *Australian Journal of Political Science*, 47(1), 55-70.

Castellanos Cereceda, N. R. (2017). *La reforma político-electoral 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.

Engel, E. *et al.* (2015). *Informe Final Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción*. Santiago de Chile.

Freidenberg, F. & Uribe, C. (2018). *Las reformas político electorales en América Latina (1975-2018). Viejos problemas y nuevos desafíos democráticos para los países de la región*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Gestión. (2018, enero 31). Composición de bancadas del Congreso tras división de Fuerza Popular. *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/politica/composicion-bancadas-congreso-division-fuerza-popular-226204-noticia/>

Gestión. (2020, agosto 4). Congreso niega voto de confianza al Gabinete Ministerial que encabeza Cateriano. *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/politica/pedro-cateriano-congreso-no-otorgo-voto-de-confianza-al-gabinete-ministerial-martin-vizcarra-nndc-noticia/>

Jurado Nacional de Elecciones Del Perú. (2003, 01 de noviembre). Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos.

Krook, M. L. (2014, marzo 23). *Más allá de las cuotas electorales: estrategias para promover más mujeres en la política*. Conferencia Inaugural del Foro

Internacional Mujeres, política, democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina. Salamanca: Instituto de Iberoamérica.

La Ley. (2019a, enero 10). Modifican la Constitución: regulan financiamiento público de partidos políticos. *La Ley*. <https://laley.pe/art/6969/modifican-la-constitucion-regulan-financiamiento-publico-de-partidos-politicos>

La Ley. (2019b, agosto 27). Código Penal: Incorporan 2 nuevos delitos sobre financiamiento ilegal de partidos políticos. *La Ley*. <https://laley.pe/art/8453/codigo-penal-incorporan-2-nuevos-delitos-sobre-financiamiento-ilegal-de-partidos-politicos>

La República. (2020a, febrero 17). Congreso de la República: composición de las bancadas en el nuevo Poder Legislativo. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2020/02/17/congreso-2020-la-composicion-de-las-bancadas-en-el-nuevo-parlamento-infografia-accion-popular-alianza-para-el-progreso-fuerza-popular/>

La República. (2020b, setiembre 19). Congreso aprobó reforma mutilada de financiamientos de partidos políticos. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2020/09/18/congreso-aprueba-reforma-mutilada-de-financiamientos-de-partidos-politicos/>

Leiras, M. *et al.* (2016). *Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la transparencia de las elecciones*. Buenos Aires.

Londoño, J. & Zovatto, D. (2015). América Latina. *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre Financiamiento Políticos* (168-211). Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Mack, L. (2016). La reforma electoral en Guatemala: entre lo posible y lo deseable. *Revista Diálogo*, 14. Guatemala.

Montero, J. & Riera, P. (2009). *Informe sobre la reforma del sistema electoral*. España.

Negretto, G. (2010). La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso. *Desarrollo Económico*, 50(198), 197-221.

Nohlen, D. (2011). *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción en trece lecciones*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Piccio, D. R. (2015). Europa Septentrional, Occidental y Meridional. *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual*

sobre *Financiamiento Políticos* (229-281). Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Poder Legislativo De Perú. (2015, diciembre 23). Ley N.º 30414, Ley de Organizaciones Políticas. *Diario Oficial El Peruano*.

Poder Legislativo De Perú. (2017, noviembre 30). Ley N.º 30689, Ley que modifica el Título VI de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas y la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, con el fin de prevenir actos de corrupción y clientelismo en la política. *Diario Oficial El Peruano*.

Poder Legislativo De Perú. (2018, agosto 8). Proyecto de Ley N.º 3186/2018-PEM, Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que regula el Financiamiento de las Organizaciones Políticas. *Diario Oficial El Peruano*.

Poder Legislativo De Perú. (2019, agosto 26). Ley N.º 30997, Ley que modifica el Código Penal e incorpora el Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Políticas. *Diario Oficial El Peruano*.

Poder Legislativo De Perú. (2020, setiembre 25). Ley N.º 31046, Ley que modifica el Título VI "Del Financiamiento de Partidos Políticos" de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas. *Diario Oficial El Peruano*.

Raniolo, F. (2003). Una relectura de los tipos de partidos. Estrategias, vínculos, transformaciones. *Politai. Revista de Ciencia Política*, 4(7), 13-28.

Sagastegui Cruz, F. (2006). El financiamiento de los partidos políticos en el Perú. *Foro Jurídico*, 3(5), 67-74.

Sardón, J. L. (2010). El sistema electoral peruano. En Adrianzén A. *et al.* (Eds.), *El Estado en debate: múltiples miradas* (272-286). Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sartori, G. (1996). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: FCE.

Scherlis, G. (2015) La política de la reforma electoral en América Latina: entre la apertura y el cierre de los sistemas políticos a través de la regulación electoral y de partidos. *Desarrollo Económico*, 55(215), 83-104.

Shugart, M. (2001) Electoral efficiency and the move to Mixed-Member Systems. *Electoral Studies*, 20(2), 173-193.

Sobrado González, L. A. (2012) El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009). *Revista Derecho Electoral*, 13, 188-209.

Tuesta Soldevilla, F. (1994). *Perú político en cifras*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Tuesta Soldevilla, F. (2006). Regulación jurídica de los partidos políticos en Perú. En Zovatto, G. D., & Valadés, D. *et al.* (Eds.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina* (767-801). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Tuesta Soldevilla, F. (2008). Reforma Política en Perú. En Zovatto, G. D., & Orozco, H. J. J. (Eds.), *Reforma política y electoral en América Latina: 1978-2007*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Weyland, K. (2011). Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas. *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, 57, 117-143.

