

EU Misión De Seguimiento Electoral in Peru

EuropeAid/136781/DH/SER/MULTI

Request 2017/388264

Informe Final

Traducción de cortesía - Versión original en inglés

La información y las opiniones detalladas en el presente informe corresponden a los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de la Unión Europea.

Financed by the European Commission



Implemented by B&S Europe Consortium



In partnership with Phalenes



CONTENIDOS

LISTA DE ACRÓNIMOS	2
RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN:	5
2 CONTEXTO POLÍTICO	5
3. REFORMA ELECTORAL	6
3.1. Iniciativas de reforma en Perú, 2001-2016	6
3.2 El proceso de reforma electoral 2016-2017	7
4. RECOMENDACIONES DE LA MOE UE Y REFORMAS PROPUESTAS	12
4.1. Marco legal	12
4.2 Sistema político electoral	13
4.3 Justicia electoral	15
4.4 Sistema electoral	15
4.5 Financiamiento de la campaña electoral	16
4.6 Administración electoral	19
4.7 Medios	22
5. APOYO ELECTORAL DE LA UE	22
6. CONCLUSIÓN	22
ANEXO 1: LISTA DE RECOMENDACIONES DE LA MOE UE 2016 Y ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN	24
ANEXO 2: NOTA DE PRENSA DE LA MISIÓN DE SEGUIMIENTO POST ELECTORAL DE LA UE	34
ANEXO 3: LISTA DE REUNIONES CELEBRADAS	36

LISTA DE ACRÓNIMOS

AP	Alianza Popular
APP	Alianza para el Progreso
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
MSE	Misión de seguimiento electoral
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
MOE UE	Misión de observación electoral de la Unión Europea
FA	Frente Amplio
FP	Fuerza Popular
GTERE	Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral
JEE	Jurados Electorales Especiales
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MP	Miembro del Parlamento
ONG	Organización no gubernamental
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PPK	Peruanos por el Cambio
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SEA	Sistema de Escrutinio Automatizado
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
OEA	Organización de Estados Americanos

RESUMEN EJECUTIVO

- La Unión Europea desplegó una Misión de seguimiento electoral (MSE) en Perú el 3 de octubre de 2017 para evaluar los avances realizados en el actual proceso de reforma electoral. Renate Weber, miembro del Parlamento Europeo y observadora jefe de la MOE UE Perú 2016, lideró la MSE, que contó con el apoyo de funcionarios del Servicio Europeo de Acción Exterior y de dos expertos electorales que estuvieron en Perú hasta el 28 de octubre de 2017. La MSE se llevó a cabo como parte del compromiso continuo de la UE y de su apoyo a la profundización de la democracia peruana.
- La MOE UE de 2016 detectó una serie de problemas en el proceso electoral en lo referente a las reglas de democracia interna de partidos, financiación de campañas e idoneidad de votantes y candidatos, entre otros. La MOE UE de 2016 también puso de manifiesto que la falta de claridad del marco jurídico produjo confusión e incertidumbre que afectaron a la totalidad del proceso electoral. Importantes sectores de la sociedad peruana coinciden en la necesidad de una reforma electoral exhaustiva para garantizar la rendición de cuentas de los cargos electos y para prevenir la corrupción y la manipulación del sistema político.
- Los resultados de las elecciones generales peruanas de 2016 dieron lugar a una situación en la que el partido de oposición Fuerza Popular (FP) consiguió la mayoría absoluta en el Congreso, mientras que el partido de gobierno obtuvo un grupo muy pequeño de legisladores. Esta situación, junto con la inestabilidad del Gobierno, las acusaciones de corrupción generalizada y las divisiones internas de FP han desviado la atención política de la reforma electoral.
- Desde finales de 2016, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso ha estado a cargo de debatir y proponer una reforma electoral. El Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral (GTERE) evaluó diversas propuestas, incluidas las del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y del Ejecutivo, y desarrolló una propuesta de nuevo Código Electoral, tal y como recomendó la MOE UE de 2016. La necesidad de adoptar una legislación a tiempo para su aplicación en las elecciones regionales y municipales llevó a la selección de una serie de enmiendas prioritarias que aplazó temporalmente la adopción de un Código Electoral y Procesal consolidado.
- Ha habido numerosas propuestas y debates, y en general se ha considerado adecuada la oportunidad para una reforma electoral exhaustiva. No obstante, al momento de redacción del presente informe, la única reforma promulgada desde las elecciones generales ha sido la Ley de uniformización del calendario electoral, cuyo objetivo fue ordenar un cronograma electoral extremadamente apretado, la cual se consideró un avance positivo. Con respecto a los procedimientos administrativos electorales, se han dado pocos cambios sustanciales. La evaluación general de la implementación de las recomendaciones de la MOE UE de 2016 es que ha habido una genuina intención de realizar una reforma electoral profunda, pero hasta la fecha se han logrado pocos progresos que puedan aplicarse a las elecciones regionales de 2018.
- Una de las prioridades del proceso de reforma es la transparencia del financiamiento de los partidos. El proyecto de ley que enmienda la Ley de Partidos Políticos, que aún no

se ha adoptado, se propone endurecer las limitaciones con respecto a las fuentes de ingresos y las contribuciones máximas, así como fijar condiciones de transparencia para los partidos políticos. El cumplimiento de las disposiciones propuestas no está todavía claro debido a las limitadas capacidades previstas para auditar la información financiera e imponer sanciones por violación de las disposiciones de financiamiento de campaña, las cuales se perciben como ineficaces. No obstante, la adopción de este proyecto de ley representaría un paso positivo hacia la mejora de la legislación de financiamiento de partidos políticos y campañas.

- Un proyecto de ley que propone que las leyes electorales se promulguen al menos un año antes de las elecciones se ha remitido al presidente y está pendiente de promulgación. Además, un conjunto de proyectos de ley supuestamente encaminados a fortalecer a los partidos políticos ha sido presentado en el Congreso para debate. Si éstos terminan adoptándose, dichos proyectos legislativos impondrían duras restricciones para formar partidos políticos y podrían excluir a un gran número de candidatos. Del mismo modo, existen propuestas que requieren enmiendas constitucionales y que están a la espera de ser debatidas, tales como la vuelta al sistema bicameral y la eliminación del sistema de voto preferencial. Dado que afectarían a importantes características del sistema político peruano, estas propuestas requieren un debate político y el mayor consenso posible.
- Algunas de las recomendaciones de la MOE UE de 2016 podrían implementarse haciendo cambios a los procedimientos administrativos y no requerirían ninguna enmienda legal. Las áreas que se verían afectadas por dichos cambios serían el sistema de cómputo y transmisión de resultados electorales, que podría ganar en rapidez y eficiencia a través de medios electrónicos, la formación de los miembros de las mesas electorales, y la educación cívica y del electorado. Mientras que los avances en la formación de los miembros de mesas electorales y en la educación de los ciudadanos parece factible, la implantación del voto electrónico requeriría una aceptación general por parte de los partidos políticos que no existe en la actualidad.
- La aprobación de un Código Electoral y Procesal consolidado que se pueda aplicar a tiempo para las elecciones generales de 2021 es el objetivo último de una reforma electoral realmente profunda. Esta debería abordar los problemas más urgentes de las elecciones peruanas, tal y como han sido identificados por grupos de observadores nacionales e internacionales y amplios sectores de la sociedad civil, e incluiría, como mínimo, mecanismos para fortalecer a las organizaciones políticas y transparentar el financiamiento de los partidos. La Unión Europea podría plantearse el apoyo a tal reforma si las autoridades peruanas lo solicitan.

1. INTRODUCCIÓN

La Misión de Seguimiento Electoral de la UE (MSE) en Perú se desplegó el 3 de octubre para evaluar el progreso realizado en el actual proceso de reforma electoral en el país tras las elecciones generales de 2016 y en vista de las recomendaciones formuladas por la Misión de observación electoral de la Unión Europea (MOE UE). De acuerdo a la Comunicación sobre observación y asistencia electoral de la Comisión [COM (2000) 191], las conclusiones de la MSE se tendrán en cuenta cuando se decidan asistencias de la UE para la reforma electoral en Perú.

Renate Weber, miembro del Parlamento Europeo y jefa de la MOE UE de 2016 en Perú, lideró la MSE. La Sra. Weber estuvo en el país desde el 14 hasta el 20 de octubre de 2017. Estuvo acompañada por personal del Servicio Europeo de Acción Exterior y por dos analistas electorales que estuvieron en el país desde el 3 hasta el 28 de octubre de 2017.

Durante su estancia en Perú, la MSE se reunió con las instituciones que propusieron iniciativas de reforma del marco jurídico electoral, tales como la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y el Jurado Nacional de Elecciones, que recibieron el apoyo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Además, la MSE celebró reuniones con otras entidades estatales y partes interesadas relacionadas con las elecciones, incluyendo partidos políticos, voceros de grupos del Congreso, grupos de observadores nacionales, organizaciones de sociedad civil, proveedores de asistencia técnica y representantes de medios de comunicación, entre otros.

El 19 de octubre, la MSE organizó una mesa redonda con la participación de representantes de dichas instituciones; la cual estuvo presidida por Renate Weber en las oficinas de la Delegación de la UE en Perú. Inmediatamente después de la reunión, la jefa de la MSE asistió a una rueda de prensa para anunciar las conclusiones principales de la Misión.

2. CONTEXTO POLÍTICO

Los resultados de las elecciones generales de 2016 dieron lugar a una situación política donde Ejecutivo y Legislativo fueron dominados por fuerzas políticas distintas; lo que no generó un espacio propicio para la construcción de consensos sobre una posible reforma electoral.

Pedro Pablo Kuczynski ganó las elecciones presidenciales del 5 de junio por un pequeño margen de los votos válidos, 50,12%, que representaron apenas 41 000 votos más que Keiko Fujimori (49,88%). Fujimori había ganado la primera ronda de la elección con 6 000 000 votos válidos (39,89%), casi el doble de los obtenidos por Kuczynski (21,05%). Keiko Fujimori reconoció los resultados el 10 de junio, 5 días después del día de las elecciones, considerándolos «confusos» y denunciando el apoyo encubierto del gobierno saliente a Kuczynski.

El partido de Fujimori cuenta con el mayor grupo de congresistas, 73 de los 130 escaños, cantidad suficiente para aprobar cualquier iniciativa legislativa por su cuenta. El resto de los escaños se distribuyeron entre otras cinco fuerzas políticas: la coalición de izquierda Frente Amplio (FA), con 20, que se escindió en dos grupos diferentes poco después de las elecciones; el partido del presidente Kuczynski, Peruanos por el Cambio

(PPK), con 18; Alianza para el Progreso (APP), con 9; Alianza Popular (AP), con 5 y Acción Popular, con otros 5.

Relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo

El Gobierno y el grupo mayoritario en el Congreso, FP, han mantenido tensas relaciones desde la sesión inaugural de julio de 2016. Durante su primer año de mandato, los ministros de Educación, Transporte y Economía fueron sustituidos tras ser interpelados por el FP debido al desacuerdo con políticas gubernamentales o a la mala gestión de acusaciones vertidas contra ellos. En septiembre de 2017, el presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, pidió que se realizara una votación de confianza para la totalidad del gabinete ministerial, anticipándose así, al desafío lanzado por el Congreso al ministro de Educación. Tras los resultados negativos de la votación, el presidente Kuczynski emprendió una reorganización del Gobierno. El nuevo gabinete liderado por Mercedes Aráoz obtuvo el voto de confianza del Congreso el 12 de octubre de 2017. De acuerdo con la Constitución peruana, si el Congreso no consigue dar su confianza al Gobierno durante una segunda vuelta, el presidente estaría capacitado para disolver la cámara y convocar elecciones anticipadas.

Más allá de las difíciles relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, otros dos factores contribuyeron a desviar la atención de la reforma electoral. En primer lugar, las alegaciones de corrupción que afectan a varios partidos políticos. En segundo lugar, las divisiones internas de FP, que hicieron que dos de sus congresistas abandonasen el partido durante el primer año de mandato. Uno de esos miembros del Congreso fue Patricia Donayre, quien lideró el Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral (GTERE) en el Congreso. Tras consultar con organizaciones de la sociedad civil y expertos electorales, Donayre presentó una propuesta para un nuevo Código Electoral en mayo de 2017. Donayre terminó abandonando el grupo de FP, al considerar que su propio partido había pasado por alto su propuesta.

Como conclusión, se puede determinar que el clima político no ha beneficiado a la reforma electoral. Por un lado, el apoyo popular al Ejecutivo ha disminuido y, por otro, el FP ha tenido que luchar para no parecer que obstruía la acción gubernamental de manera infundada, al tiempo que recordaba que las enmiendas electorales requerían el mayor consenso político posible entre los diferentes partidos y que estas eran una responsabilidad compartida.

3. REFORMA ELECTORAL

3.1. Iniciativas de reforma en Perú, 2001-2016

La primera reforma electoral desde la renuncia como presidente de Alberto Fujimori (1990-2000) tuvo lugar durante el periodo 2002-2003, cuando se aprobaron tres leyes electorales: la Ley de Bases de la Descentralización, 27783-2002, la Ley de Elecciones Regionales, 27683-2002, y la Ley de Organizaciones Políticas, 28094-2003. Estas leyes crearon las autoridades locales y regionales, así como las reglas para su elección.

No fue hasta después de las segundas elecciones municipales y regionales celebradas en 2006 que los partidos políticos formaron sus listas al Congreso con candidatos que fueron elegidos a nivel local. La ley, que proponía abrir el espacio político a nuevos actores y promover la participación democrática, no definía reglas de responsabilidad para organizaciones de nueva creación. Como resultado, dos indeseadas consecuencias derivadas de la ley se consideran actualmente problemas acuciantes de la política

peruana: la comercialización de la participación política y la corrupción extendida, debido a la ausencia de instrumentos de escrutinio adecuados.

En 2016, la Ley de Partidos Políticos se enmendó apresuradamente y el Congreso la aprobó una vez que las elecciones generales ya se habían convocado. La aprobación de estas enmiendas generó mucha confusión sobre su aplicación y por el intenso uso de nuevos mecanismos para excluir candidatos por motivo de compra de votos, algo que generó mucha controversia y que conllevó a la exclusión de varios de ellos. Como resultado, la MOE UE hizo una advertencia sobre la promulgación tardía de enmiendas electorales.

3.2 El proceso de reforma electoral 2016-2017

El proceso de reforma electoral ha tenido una demanda muy alta en Perú, y todos los sectores de la sociedad civil del país han reconocido la necesidad imperiosa de que tal reforma sea exhaustiva a fin garantizar la rendición de cuentas de los cargos electos, así como para prevenir la corrupción arraigada y la manipulación del sistema político. La oportunidad para considerar cambios fue muy bien recibida. Organizaciones de la sociedad civil como Transparencia y Proética han tenido un papel importante para reclamar un cambio sustancial en la legislación electoral, influenciando, así, el debate para que se promuevan reformas. Los organismos electorales y el Ejecutivo realizaron también importantes contribuciones a este proceso (ver más abajo).

Más allá de los esfuerzos realizados a título individual por parte de dichas organizaciones, merece la pena fijarse particularmente en la iniciativa conocida como el Observatorio de la Integridad, lanzada por las dos organizaciones mencionadas anteriormente y dos universidades peruanas para impulsar medidas que mejoren la integridad, la transparencia y la lucha contra la corrupción, en coherencia con las recomendaciones dictadas por la Comisión Presidencial de Integridad. La iniciativa incluye medidas para promover y controlar el uso ilícito de dinero en campañas electorales, y para descalificar a candidatos que hayan sido condenados por lavado de activos, corrupción y tráfico de drogas.

En agosto de 2016, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso formó el Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral (GTERE). El GTERE estaba formado por miembros de todos los partidos políticos con representación parlamentaria y su cometido fue analizar todo el marco jurídico electoral, así como realizar un nuevo Código Electoral. Tras una amplia consulta y evaluación de las diferentes propuestas de los organismos electorales, ONGs, actores de la sociedad civil, académicos, instituciones gubernamentales y de cooperación al desarrollo, el GTERE elaboró una propuesta de Código Electoral consolidada. Con el apoyo financiero procedente de la UE, IDEA Internacional proporcionó asistencia técnica al trabajo del GTERE para redactar la ley electoral.

En abril de 2017, el JNE entregó al Congreso el proyecto de ley del Código Electoral (Nº 1313/2016-JNE), que fue analizado por el GTERE. El Ejecutivo también presentó otro proyecto de ley (Nº 1315/2016-PE) con una serie de enmiendas a algunos aspectos específicos de las leyes electorales, concretamente en lo referente a la transparencia de financiamiento de partidos y a los mecanismos para reforzar las organizaciones políticas. La propuesta del JNE, en su mayor parte centrada en aspectos técnicos, dio una mayor importancia a la lista de recomendaciones de la MOE UE. Por otra parte, algunos interlocutores de la MSE apuntaron que la propuesta del Gobierno era más

innovadora en sus propuestas para reformar el sistema político y electoral.

El GTERE procedió con fluidez y remitió un informe preliminar a la Comisión de Constitución y Reglamento el 11 de mayo de 2017. Dicho informe incluía una propuesta de Código Electoral y fue aprobado por unanimidad por todos los partidos políticos representados en el GTERE. El informe final del GTERE coincidía con el proyecto de ley remitido por el JNE y el Ejecutivo en el objetivo común de fortalecer mecanismos para prevenir o inhibir el financiamiento irregular de candidatos y partidos. También establecieron plazos adecuados para los procesos electorales, así como un incremento del 30% al 50% en las cuotas de género y la alternancia de género en las listas de candidatos.

Sin embargo, también se generaron ciertas discrepancias en otras cuestiones fundamentales. Por ejemplo, el informe final del GTERE no requería que la administración electoral organizase elecciones primarias, como proponía el JNE y el Ejecutivo, ni confería mecanismos de control de financiamiento de campañas a la Unidad de Inteligencia Financiera, como proponía el Ejecutivo. También surgieron posiciones discrepantes con respecto a las sanciones aplicables a candidatos que ofrecieran dádivas durante la campaña electoral o a las contribuciones realizadas por empresas nacionales o extranjeras. A diferencia del GTERE y del JNE, el Ejecutivo recomendó reducir el número de firmas necesarias para el registro de partidos del 4% al 1%.

Una vez completada la labor del GTERE, la Comisión de Constitución y Reglamento retomó el debate sobre la reforma electoral. Sin embargo, si el proyecto de ley para optimizar el principio de seguridad jurídica en el proceso electoral se promulga, para que las enmiendas se apliquen a las elecciones municipales de 2018, todo el procedimiento parlamentario debería estar finalizado para mediados/finales de diciembre de 2017, fecha final del actual periodo de sesiones. Esto dio lugar a un gran cambio en la dinámica del proceso de reforma. La Comisión de Constitución y Reglamento abandonó temporalmente la idea de un Código Electoral unificado y, en su lugar elaboró una lista de reformas urgentes y prioritarias de forma fragmentada. Algunos interlocutores temían que la adopción de enmiendas ad hoc pudiese conducir a un reglamento desconectado, que añadiría más inconsistencias a la legislación electoral.

La Comisión de Constitución y Reglamento identificó las siguientes áreas prioritarias : a) financiamiento de partidos políticos con acento en la prevención de fuentes ilegales de financiación política; b) requisitos de elegibilidad y prohibiciones a candidatos; c) mecanismos para fortalecer la transparencia y la democracia en los procesos internos de selección de candidatos en los partidos; d) fortalecer a los partidos políticos; e) propaganda electoral; f) cuotas de género y de personas indígenas. Desde mayo de 2017, el Congreso ha aprobado cinco iniciativas legislativas, de las que solo la Ley para uniformizar el calendario electoral adoptada el 20 de octubre de 2017 ha sido promulgada (N° 30673). El proyecto de ley (N° 242) para optimizar el principio de seguridad jurídica y el proyecto de ley (N° 1323/2016-CR), que enmienda la Ley de Partidos Políticos en lo referente a las disposiciones de financiamiento de campañas, han sido aprobados por el Congreso y se han remitido al presidente, quien puede hacer cambios antes de ser promulgadas. Hay otras dos iniciativas que han sido aprobadas en el Congreso pero que todavía no han sido remitidas al presidente: el proyecto de ley (N° 1329/2016-CR) para suprimir las organizaciones políticas municipales y el proyecto de

ley (Nº 02076/2017-CR) sobre criterios de postulación de candidatos.

Reformas del calendario electoral

La Ley para uniformizar el calendario electoral (Nº 30673) se aprobó el 20 de octubre de 2017 en el Congreso con el fin de fijar nuevos plazos en los procesos electorales clave con el objetivo de abordar el apretado calendario electoral. Las enmiendas tuvieron un impacto especial en las fechas límite para el registro de candidatos y votantes, así como en la interposición de quejas y recursos de apelación, que se encontraban muy poco reguladas en normativas previas.

A pesar de ciertas deficiencias, estos cambios en el calendario electoral son generalmente positivos y deberían contribuir a incrementar la eficacia de la administración electoral. No obstante, una consecuencia directa de tal reforma es que prolonga el proceso electoral y, por tanto, requiere que los periodos de trabajo del personal sean mayores. Así pues, para una mayor eficacia, las enmiendas deberían acompañarse de recursos económicos suficientes para que puedan asignarse a los organismos electorales, de manera que se contrate a personal adecuado para este propósito¹.

Reforma para optimizar el principio de seguridad jurídica en los procesos electorales

Un segundo proyecto de ley (Nº 242) para optimizar el principio de seguridad jurídica en los procesos electorales plantea enmendar los artículos 4 y 79 de la Ley Orgánica de Elecciones y prohibir la introducción de reformas legales desde un año antes de la jornada electoral. Dicho proyecto de ley propone que, para ser aplicables, los reglamentos electorales no deben enmendarse después de la convocatoria a elecciones. Este incluye una provisión transitoria que declara que, para las elecciones regionales y municipales, las leyes electorales pueden ser promulgadas hasta un día antes de la convocatoria a elecciones y que los reglamentos pueden ser enmendados hasta un mes antes de la convocatoria. El citado proyecto de ley se aprobó en el Congreso el 20 de septiembre y se envió al presidente de la República el 26 de septiembre de 2017 para ser promulgado. Sin embargo, el presidente lo devolvió con dos objeciones relacionadas con las enmiendas a los reglamentos. Al momento de redactar el presente informe, no estaba claro si el Congreso aprobaría las objeciones hechas por el Ejecutivo o si adoptaría la ley tal y como se presentó sin ningún tipo de enmiendas.

Reforma de las disposiciones de financiación de partidos y campañas

Una de las prioridades del proceso de reforma fue la transparencia del financiamiento de los partidos. El 9 de noviembre, el Congreso aprobó en segunda votación el proyecto de ley (Nº 1323/2016- CR) sobre enmiendas a la Ley de Partidos Políticos y a la Ley de Contrataciones del Estado en lo referente a las disposiciones de financiamiento de campañas. Los cambios más relevantes propuestos por dicho proyecto fueron los siguientes: en primer lugar, la prohibición de ciertas fuentes de financiamiento de campañas; en segundo lugar, establecimiento de contribuciones máximas privadas para minimizar la compra de influencia política; en tercer lugar, una definición más precisa de las dádivas regalos que los candidatos pueden distribuir durante una campaña electoral; en cuarto lugar, la provisión de una clasificación y graduación de sanciones.

¹ El JNE estima que necesitará 13 millones PEN (alrededor de 3,4 millones EUR) solo para pagar los salarios de miembros temporales que el JNE tendrá que contratar a nivel departamental durante el periodo de elecciones.

Finalmente, presenta más exigencias de información y contabilidad. El Presidente de la República tiene todavía que promulgar el proyecto de ley y, por tanto, está por determinarse si se hará tal y como se encontraba redactado en el momento de elaborar el presente informe.

Reforma para fortalecer a los partidos políticos

Ha habido un número de iniciativas legislativas para fortalecer a los partidos políticos. Por ejemplo, el 3 de octubre, la Comisión de Constitución y Reglamento emitió una opinión favorable sobre dos proyectos de ley (N° 129/2016-CR y 1865/2017-CR). La opinión de la citada Comisión se centró, en primer lugar, en regular la composición y funciones de los organismos electorales de los partidos y, en segundo lugar, en abrir la posibilidad de que dichos organismos intervengan en las elecciones primarias como mecanismo para reforzar la democracia interna de los mismos. A pesar de ello, las enmiendas propuestas se quedan lejos de abordar las recomendaciones de la MOE UE y, si se adoptan, representarían una ligera mejora con respecto a las normas actuales.

Sin embargo, esto no ha sido siempre el caso. Por ejemplo, el 7 de noviembre, el Congreso aprobó un proyecto de ley (N° 1329/2016-CR) con el objetivo de eliminar las organizaciones políticas a nivel municipal, algo que puede presentar inconsistencias con respecto a la libertad de asociación. Además, el 17 de octubre, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo públicas dos opiniones relacionadas con las elecciones regionales y municipales. La primera se refiere al proyecto de ley (N° 01840/2017-CR) que pretende eliminar la necesidad de que los candidatos tengan residencia efectiva en la circunscripción en la que se postulan para las elecciones regionales, algo que puede socavar la representación geográfica en el país. La segunda tiene que ver con el proyecto de ley (N° 01347/2016-CR) que pretende incrementar del 30% al 40% la valla electoral necesaria para ganar las elecciones de gobernador en la primera vuelta. Algunos interlocutores apuntaron que, en el contexto político peruano, esta enmienda podría favorecer a los partidos que disponen de mayores recursos económicos, ya que gozarían de condiciones mucho mejores durante una segunda vuelta. Estas opiniones no han sido todavía objeto de debate en el Pleno del Congreso.

Durante la MSE, el proyecto de ley (N° 482/2016-CR) ocupó el centro del debate de la reforma y fue entregado al Congreso en octubre de 2016 por un miembro del partido APRA, pidiendo que, para presentarse a unas elecciones, los partidos políticos tengan que haber estado debidamente registrados en el JNE tres años antes. Asimismo, se requeriría que los candidatos deban haber estado afiliados en su respectivo partido durante al menos un año. De acuerdo con los interlocutores de la MSE, todas estas iniciativas se han puesto en marcha para limitar la capacidad de ciertos candidatos para presentarse a unas elecciones. Si se aprueban, estas enmiendas impondrían duras restricciones sobre los derechos que los candidatos tienen para postular, haciendo que un gran número de ellos, que de otra manera podrían presentarse, quedasen excluidos. Esto es particularmente importante porque en Perú los candidatos independientes fuera de las listas de partido no están autorizados y sería contrario a sus compromisos internacionales en lo que a elecciones democráticas se refiere.

Reformas del sistema electoral

Hubo también ciertas propuestas que requerían enmiendas constitucionales.

Concretamente, la vuelta al sistema bicameral² previo a 1992, el establecimiento de un límite de mandatos en el Congreso, un incremento en el número de escaños en el Congreso, la eliminación del sistema de voto preferencial, la división de escaños entre circunscripciones uninominales o plurinominales, entre otras³. Como el sistema electoral es un asunto que corresponde a los respectivos países, la MOE UE no hizo ninguna recomendación en este sentido, aparte de sugerir cuotas para mujeres y grupos indígenas. La experiencia práctica muestra la necesidad de un debate político de amplitud para alcanzar un consenso nacional en torno a las reformas constitucionales por las implicaciones que tienen en la vida política. También debe recordarse que se requieren dos tercios del Congreso para alcanzar la mayoría necesaria para las enmiendas constitucionales⁴.

Otras propuestas de reforma

El 2 de noviembre el Congreso aprobó el proyecto de ley (N° 02076/2017-CR) sobre criterios de postulación de candidatos, que prohíbe que personas que hayan sido condenadas por terrorismo, por apología del terrorismo, por narcotráfico o por delitos contra la libertad sexual se presenten a elecciones. Los servidores públicos y los funcionarios que hayan sido condenados por confabulación, malversación de fondos o corrupción también serán privados de sus derechos para presentarse como candidatos. La normativa no se aplicaría a los que se les haya concedido una amnistía. A pesar de que el proyecto de ley responde a una preocupación generalizada en Perú, algunos de sus aspectos pueden constituir una violación contra los derechos fundamentales. El proyecto de ley se ha remitido al presidente para su promulgación.

La Comisión de Constitución y Reglamento ha anunciado que se debatirán una serie de enmiendas a las disposiciones legales electorales durante las próximas semanas, entre las que se incluyen la propaganda electoral, la alternancia de género y las cuotas de pueblos indígenas. El marco temporal fijado por la Comisión de Constitución y Reglamento parece insuficiente para deliberar y construir el consenso que se requiere para aprobar estos proyectos de ley a tiempo para su aplicación en las elecciones municipales y regionales.

La Comisión de Constitución y Reglamento destacó que, durante las deliberaciones en el Congreso, surgieron diferencias con respecto al alcance de la reforma y que no hubo tiempo suficiente para lograr un consenso entre los diferentes partidos sobre la aprobación de un código unificado y sobre una serie de asuntos políticos delicados. Sin embargo, la citada Comisión espera retomar el debate para aprobar una ley electoral integrada tras las elecciones municipales y regionales de 2018. Las buenas prácticas indican que una mayoría simple es preferible para que la reforma electoral sea menos contenciosa. Sin embargo, las expectativas para una reforma electoral son altas entre amplios grupos de la sociedad civil peruana que creen que la mayoría de las fuerzas políticas no están comprometidas con la reforma electoral.

² La propuesta del Ejecutivo es que el número total de congresistas debería quedarse en los 130 actuales, 100 en la Cámara de Diputados y 30 en el Senado.

³ La intensa rivalidad entre candidatos dentro del sistema preferencial también se considera como un foco de abusos y prácticas de corrupción por parte de varias partes interesadas.

⁴ El artículo 206 de la Constitución peruana dicta que «Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.»

4. RECOMENDACIONES DE LA MOE UE Y REFORMAS PROPUESTAS

La MOE UE de 2016 identificó una serie de deficiencias en el proceso electoral con respecto a las reglas democráticas internas en los partidos, a la financiación de campañas, a la elegibilidad de los votantes y candidatos y al sistema contencioso electoral, entre otras cuestiones, lo que implicó emprender cambios legislativos. La MOE UE de 2016 también puso de manifiesto que la falta de claridad del marco jurídico trajo consigo confusión e incertidumbre, afectando así, a la totalidad del proceso electoral. La necesidad de prevenir los serios problemas sufridos en anteriores procesos electorales, particularmente durante las elecciones municipales y regionales de 2014, también han contribuido a dar forma al debate sobre la reforma electoral.

4.1. Marco legal

Seguridad jurídica del marco jurídico electoral

La introducción de enmiendas de última hora y la legislación electoral dispersa generaron problemas con la interpretación, añadieron confusión y dieron pie a abusos en las elecciones de 2016. La MOE UE 2016 recomendó (Recomendaciones N° 1 y 2) la consolidación de toda la legislación electoral en un único y coherente Código Electoral y Procesal, así como garantizar la seguridad del marco legal durante los procesos electorales limitando el margen temporal para introducir enmiendas.

El proyecto de ley (N° 242, 2016) para optimizar el principio de seguridad jurídica en los procesos electorales proponía que las leyes electorales de aplicación deberían ser promulgadas y publicadas hasta un año antes del día de las elecciones. Dicho proyecto de ley proponía que, para ser aplicables, las regulaciones electorales no deberían ser emitidas más tarde que la propia convocatoria a elecciones⁵. El citado proyecto de ley se aprobó en el Congreso el 20 de septiembre y se envió al Presidente de la República para ser promulgado. Sin embargo, el presidente lo devolvió con dos objeciones relacionadas con las enmiendas a las regulaciones alegando que: a) interfieren con los poderes de regulación del JNE; b) las regulaciones son actos administrativos que deberían estar sujetos a revisiones periódicas durante el proceso electoral. El JNE apoyó la objeción del Ejecutivo, ya que ello le permitiría interpretar y completar la ley electoral para necesidades emergentes, en particular para las relacionadas con cuestiones técnicas, así como proveer soluciones prácticas a imprevistos.

Elegibilidad de los votantes

La MOE UE recomendó establecer mecanismos para facilitar el sufragio a todos los votantes elegibles, incluidos los que trabajan para el proceso electoral (policía, fuerzas armadas, trabajadores electorales) y aquellos que están hospitalizados o en detención preventiva, al igual que aquellos que alcanzan la edad de voto después de la fecha límite para inscribirse (Rec. N° 3). La recomendación se ha implementado parcialmente con la aprobación de la Ley para uniformizar el calendario electoral (N° 30673/2017)⁶ ya que permite que los ciudadanos que hayan cumplido 18 años para el

⁵ El proyecto de ley incluye una provisión transitoria que declara que, para las elecciones regionales y municipales, las leyes electorales pueden ser promulgadas hasta un día antes de la convocatoria a elecciones y que las regulaciones pueden ser emitidas hasta un mes antes de la convocatoria.

⁶ La enmienda al artículo 201 de la Ley Orgánica de Elecciones dicta que el padrón electoral se cierra 365 días calendario antes de la fecha de la respectiva elección, y comprende a todas aquellas personas que cumplan la mayoría de edad hasta la fecha de realización del acto electoral correspondiente.

día de las elecciones se incluyan en el padrón electoral⁷. No ha habido, sin embargo, otros cambios legislativos sobre otras restricciones de sufragio universal. Además, las autoridades electorales no dieron pasos en firme para garantizar que todos los votantes habilitados, como los hospitalizados o en detención preventiva, puedan ejercer su derecho a voto. Esto no habría requerido reforma legal.

Según la Ley para uniformizar el calendario electoral, el padrón electoral debería estar cerrado 365 días antes de las elecciones. Según parece, esta enmienda estaba encaminada a limitar cambios de residencia fraudulentos por motivos electorales que afectarían el resultado de las elecciones municipales. Sin embargo, esto significaría que los cambios legítimos de residencia no se contemplarían durante un año completo antes del acto electoral y podrían privar a un número de electores de su derecho a voto. La Ley Orgánica de Elecciones no prevé sanciones por tentativas ilegítimas de cambio de residencia electoral, ni requiere prueba de residencia efectiva para peticiones en curso. Como nota positiva, cabe destacar que los ciudadanos que hayan cumplido 18 años el día de las elecciones estarían incluidos en el padrón electoral, como dictan las recomendaciones de la MOE UE de 2016.

Observación nacional e internacional

La MOE UE de 2016 recomendó la aprobación de enmiendas para permitir que observadores nacionales e internacionales tengan acceso a la información y a la documentación del JNE, algo específicamente prohibido en la Ley Orgánica de Elecciones (Rec. N° 4). Tanto el GTERE como el JNE incluyeron en sus respectivas propuestas de reforma una provisión en este sentido. Sin embargo, este asunto no ha sido aún discutido en la Comisión de Constitución y Reglamento.

4.2 Sistema político electoral

Elegibilidad de candidatos

La MOE UE de 2016 recomendó determinar la elegibilidad de partidos y candidaturas con suficiente antelación para evitar la suspensión durante la campaña electoral de los derechos de los candidatos a la participación política, así como las posibles medidas de apelación (Rec. N° 5, 10 y 13). Las recomendaciones estaban destinadas a evitar descalificar a candidatos durante campañas por irregularidades que debieran haber sido sancionadas durante una fase previa del proceso.

Las enmiendas recogidas en la Ley para uniformizar el calendario electoral (N° 30673) inciden particularmente en las fechas límite para la inscripción de postulantes así como en la adjudicación de quejas y apelaciones que estuviesen poco reguladas en normativas previas. Por ejemplo, estas establecen que las listas provisionales de candidatos deberían ser publicadas hasta 60 días previos a la jornada electoral, que los candidatos pudiesen retirarse solo 60 días antes de la jornada electoral y que los que no cumplieren los criterios de postulación pudiesen ser descalificados hasta 30 días antes de la jornada electoral.

Siguiendo con las objeciones remitidas por el Ejecutivo antes de su aprobación, la Ley no requiere específicamente que los candidatos remitan copias impresas de sus solicitudes durante la inscripción. Aunque no se menciona explícitamente en la Ley, se

⁷ El RENIEC estima que unas 500 000 personas que alcanzan la mayoría de edad para el día del acto electoral podrán votar en las elecciones municipales y regionales.

entiende que el sistema de documentación digital que ya estaba en marcha durante las elecciones regionales de 2014 seguirá vigente.⁸

Sanciones graduales por violación de las leyes de los partidos políticos

La MOE UE de 2016 recomendó establecer sanciones graduales y proporcionales por violación de la Ley de Partidos Políticos o de las reglas de democracia interna, así como proporcionar alternativas a la drástica e inmediata exclusión de partidos y candidatos (Rec. N° 6). La aplicación de la ONPE de multas severas por donaciones irregulares y la descalificación de candidatos del proceso electoral del JNE tuvieron un gran impacto en las elecciones generales de 2016.

El proyecto de ley (N° 1323/2016-CR) sobre enmiendas a la Ley de Partidos Políticos abordó, de manera parcial, la recomendación de la MOE UE. Dicho proyecto de ley planteó dos tipos de sanciones en caso de violación de la ley referente a la entrega de dádivas por parte de candidatos: a) una multa en el caso de incumplimiento inicial⁹ b) la descalificación de candidatos en caso de reincidencia.

La puesta a punto de estas sanciones se ha criticado por parte de ciertos sectores, ya que todavía no se han cobrado muchas de las multas impuestas a los partidos. No obstante, este argumento no venía acompañado de un análisis de las razones subyacentes a la no recaudación de dichas multas, ni de los mecanismos de control necesarios para prevenir tales deudas. Además, el JNE ha mostrado su preocupación sobre las consecuencias de las enmiendas relacionadas con la entrega de dádivas, ya que ello puede originar muchas denuncias durante las elecciones regionales y municipales de 2018, que cuentan con aproximadamente 105.000 candidatos.

Sin embargo, el proyecto de ley eliminó la posibilidad de descalificar a partidos y candidatos en caso de incumplimiento grave de otras disposiciones relacionadas con el financiamiento de campañas.

En vez de ello, las enmiendas propuestas representan una multa de entre 31 y 60 UIT, lo que equivale a un máximo de 243.000 PEN (65.500 €), dependiendo de la gravedad de la infracción, así como la suspensión de ayudas estatales y subsidios. Estas medidas fueron cuestionadas por algunos interlocutores, que indicaron que lo anterior no lograría completamente su objetivo de disuadir el incumplimiento porque el financiamiento estatal se concede solo a partidos nacionales con representación en el Congreso.

Democracia interna de partidos políticos

La MOE UE de 2016 recomendó introducir mecanismos de democracia interna en el sentido de que las elecciones primarias sean obligatorias, transparentes y abiertas a todos los simpatizantes de los partidos, evitando que la dirección del partido decida unilateralmente sobre las candidaturas (Rec. N° 7). Esto es de particular relevancia en Perú debido a la falta de fuertes estructuras en el seno de los partidos y a la historia de clientelismo político, que afecta gravemente al sistema de postulación. Como resultado

⁸ En ese momento, la existencia de copias digitales de los CV de los candidatos permitió que la ONG Transparencia organizase un sistema automatizado para verificar CV, destapando la existencia de cientos de candidatos que habían sido condenados por tráfico de drogas, terrorismo o corrupción, entre otros graves delitos.

⁹ La multa que se prevé es de 30 UIT (aproximadamente (32 750 €).

de ello, solo un cuarto de los actuales miembros del Congreso están afiliados a un partido. También se recomendó permitir que los afiliados puedan denunciar a sus organizaciones políticas por violación de requisitos de democracia interna (Rec. N° 8).

El proyecto de ley (N° 1313/2016-JNE) propuesto por el JNE incluía la participación obligatoria de los organismos electorales en procesos partidistas internos para designar a sus candidatos, de manera simultánea y abierto a afiliados. El proyecto de ley también daba la posibilidad de que los miembros de los partidos cuestionen a sus organizaciones por violaciones de la normativa de democracia interna y que el JNE fuese la entidad responsable de resolver las disputas en segunda instancia. Sin embargo, la propuesta del GTERE mantenía las tres modalidades de elección de candidatos contempladas en la Ley Electoral, incluyendo el nombramiento directo por un comité del partido y permitiendo que cada partido pudiera decidir la fecha para las primarias dentro de un periodo preestablecido. Además, la propuesta del GTERE no requería que la administración electoral organizara elecciones primarias y limitaba la posibilidad de asistencia técnica a la ONPE y al RENIEC sin ningún papel asignado para el JNE. El asunto está aún debatiéndose en la Comisión de Constitución y Reglamento.

A pesar de que las enmiendas propuestas significarían una ligera mejora sobre las normas vigentes, se quedan lejos de implementar las recomendaciones de la MOE UE, ya que no parecen tener el propósito de reforzar el papel de los partidos políticos como instituciones democráticas.

4.3 Justicia electoral

La MOE UE de 2016 recomendó revisar la naturaleza temporal, la composición y el mandato de los Jurados Electorales Especiales (JEE) considerando una presencia permanente de los JEE a nivel departamental con el objetivo de establecer un sistema de justicia electoral coherente con interpretaciones y aplicaciones consistentes (Rec. N° 11).

El proyecto de ley electoral (N° 1313/2016-JNE) propuesto por el JNE sugirió especializar la jurisdicción electoral en primera instancia a través de la creación de Jurados Electorales Especiales (JEE) a nivel regional, constituidos exclusivamente por abogados (un juez, un fiscal y un abogado colegiado). Algunos JEE serían permanentes y sus miembros estarían designados por 4 años, mientras que otros tendrían un carácter temporal y funcionarían solo durante el proceso electoral. La Comisión de Constitución y Reglamento todavía no ha debatido este asunto.

4.4 Sistema electoral

Participación política de mujeres y pueblos indígenas

La MOE UE 2016 recomendó la implementación de acciones afirmativas con el fin de garantizar la representación de mujeres y pueblos indígenas en instituciones electas (Rec. N°16 y 17).

A pesar de que el JNE, el Ejecutivo y el GTERE propusieron un aumento del 30% al 50% en la cuota de género, así como la alternancia de género en las listas de candidatos, algo que mejoraría considerablemente el nivel de representación que tienen las mujeres hoy en día en todos los niveles de gobierno, este asunto no se ha tratado aún en la Comisión de Constitución y Reglamento. En el caso de los pueblos indígenas, el JNE propuso un cociente electoral que aseguraría su representación en consejos

regionales¹⁰.

El 23 de noviembre de 2016, varios congresistas del Frente Amplio presentaron un proyecto de ley (número 673/2016-CR) que proponía un número de medidas para prevenir el acoso político hacia las mujeres. El proyecto de ley también proponía una serie de sanciones administrativas, incluyendo multas y la inhabilitación de partidos políticos y candidatos en caso de reincidencia, así como tipificar el acoso político como un delito. Las disposiciones sobre el acoso político hacia las mujeres quedaron reflejadas en el proyecto ley del JNE y en el informe final del GTERE. A pesar de estos esfuerzos, la Comisión de Constitución y Reglamento no ha tratado aún ninguna de estas propuestas.

Registro de partidos

La MOE UE emitió varias recomendaciones relacionadas con las vallas electorales establecidas para el mantenimiento del registro de partidos y para la asignación de escaños en el Congreso (Rec. número 14 y 15). En sus propuestas de reforma, el GTERE, el JNE y el Ejecutivo incluyeron una definición más clara de ambas vallas pero mantuvieron el 5% para las dos. Este asunto no se ha tratado aún en la Comisión de Constitución y Reglamento.

Hubo también otras cuestiones relacionadas con el registro de partidos que formaron parte del debate político. Por ejemplo, el Ejecutivo propuso que el número requerido de firmas para la inscripción se redujese del 4% (733 716 firmas) al 1% (alrededor de 175 000). Por un lado, el número necesario de firmas de partidarios parece ser excesivo. Es importante señalar que algunos partidos inscritos han sido acusados de falsificar y comercializar con las firmas. Además, informes fiables muestran que algunos ciudadanos han firmado varias veces¹¹. Por otro lado, la legislación peruana impone restricciones adicionales, tales como la valla establecida para mantener el registro del partido. Como se mencionó anteriormente en este informe, hay una serie de propuestas destinadas a evitar la fragmentación política a través de la limitación del número de partidos políticos habilitados para participar en las elecciones. El interés de los partidos políticos en que el Congreso limite la proliferación excesiva debe equilibrarse con pluralismo político y con el derecho de los partidos políticos y de los candidatos a postular a un cargo público.

4.5 Financiación de la campaña electoral

La MOE UE 2016 realizó una serie de recomendaciones sobre la mayoría de los aspectos de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, incluyendo: a) la financiación pública; b) los límites de contribución; c) la divulgación de información de financiamiento de campaña; d) los límites del gasto de campaña; e) mecanismos de funcionamiento para supervisar y auditar el financiamiento de partidos y candidatos (Rec. N° 18, 19 y 20).

El proyecto de ley que modifica la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Contrataciones del Estado, en lo referente a las disposiciones de financiación de campaña, se consideró

¹⁰ La legislación actual establece que el 15% de las candidaturas están reservadas para representantes de pueblos indígenas para sus provincias y regiones. Sin embargo, las medidas establecidas para asignar escaños hacen que la cuota sea en gran medida ineficiente.

¹¹ Los ex candidatos presidenciales Julio Guzmán y Verónica Mendoza están recogiendo el número requerido de firmas para registrar sus partidos.

como una mejora por las partes interesadas porque proponía fortalecer las limitaciones sobre las fuentes de ingresos y establecer algunos requisitos de transparencia. A pesar de lo positivo de las iniciativas, la aplicación de las disposiciones propuestas sigue sin estar claras dadas las limitadas capacidades para investigar o auditar la situación financiera de los partidos. Según algunos interlocutores, el proyecto de ley carecía igualmente de sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias por violación de las disposiciones de financiación de campaña.

Límites de las contribuciones

La MOE UE señaló que las reglas relativas a las donaciones y contribuciones privadas deben evitar formas explícitamente comunes de eludir los límites establecidos (Rec. N° 18). El proyecto de ley propone establecer límites para las contribuciones privadas a organizaciones políticas que se elevarían a 120 UIT (127.800 € aproximadamente) y 60 UIT (63.900 € aproximadamente) por cada contribución a los candidatos en un año. Estos límites se aplicarían tanto para contribuciones en efectivo como en especie. El proyecto de ley también propone límites al importe total que las organizaciones políticas puedan recaudar en cada evento de colecta de fondos, estableciendo dicho importe en 250 UIT (266.250 € aproximadamente). Sin embargo, el proyecto de ley no prevé límites sobre el importe total que se puede recaudar en el conjunto de las actividades que cada partido puede organizar, tal como fue propuesto por el JNE. A pesar de que la ley propone identificar los contribuyentes a estas actividades, los interlocutores de la MSE temen que los controles previstos sobre las actividades de recaudación de fondos sean insuficientes y sirvan para eludir la prohibición sobre los límites y las fuentes de contribución.¹²

Fuentes de financiamiento

La recomendación 18 de la MOE UE también se refiere a las fuentes de financiamiento. El proyecto de ley sobre enmiendas a la Ley de Partidos Políticos propone ampliar las fuentes de financiamiento prohibidas. Por ejemplo, los partidos políticos y los candidatos no podrían aceptar donaciones o contribuciones de personas acusadas o condenadas por delitos tales como lavado de activos, evasión de impuestos, narcotráfico, tráfico de personas, minería ilegal, explotación forestal ilegal o terrorismo. La prohibición continuaría hasta diez años después de que se cumpla la sentencia.¹³ El proyecto de ley también propone prohibir las contribuciones de personas físicas o jurídicas extranjeras, excepto aquellas que tienen como objetivo financiar actividades de formación e investigación. Las contribuciones de personas jurídicas peruanas también se prohibirían.

Límites de los gastos de campaña

La MOE EU propuso introducir límites razonables para el gasto de campaña para candidatos, partidos y alianzas (Rec. N° 19), los cuales eran inexistentes hasta entonces. Sin embargo, el proyecto de ley no introdujo estos límites pero sí definió minuciosamente la definición de «regalo» en una campaña electoral al añadir a las prohibiciones ya establecidas por la Ley otras como la entrega de alimentos,

¹² Según la ONG Transparencia, el importe conseguido durante las actividades de recaudación de fondos se quintuplicó entre 2006 y 2016, lo que significa un aumento del 3% al 16% del importe total recaudado por los partidos políticos de esta manera. En las elecciones de 2016, Alianza Popular y Fuerza Popular declararon que, respectivamente, el 60% y el 30% de sus ingresos totales provino de actividades de recaudación de fondos. La Comisión Presidencial de Integridad propuso un límite de un 10%.

¹³ En el periodo previo a las elecciones regionales y locales de 2014, se encontraron cientos de candidatos que habían sido condenados por delitos graves, incluidos el terrorismo, el narcotráfico y la corrupción.

medicamentos, agua, materiales de construcción o cualquier otro bien de valor comercial, ya sea directamente o a través de terceros. El proyecto de ley reduce el límite de las donaciones durante el periodo de la campaña del 0,5% de una UIT al 0,3% de una UIT (aproximadamente 3 €). Si un candidato entrega un «regalo» que exceda las 5 UIT (aproximadamente 5.325 €), este candidato o candidata sería descalificado. Algunos analistas han indicado que, a pesar de la gran preocupación por la compra de votos durante la campaña, solo un pequeño porcentaje de todos los gastos de campaña se utiliza para influenciar a los votantes a través de incentivos financieros. Además, el JNE ha mostrado su preocupación sobre las consecuencias de las enmiendas relacionadas con la entrega de dádivas, ya que, como se ha mencionado anteriormente, ello puede dar pie a que durante las elecciones regionales y municipales haya un gran número de denuncias y una congestión para la tramitación de las mismas por las autoridades pertinentes.

Control de las finanzas de los partidos políticos

La MOE EU recomendó igualmente establecer un seguimiento y un sistema de auditoría con capacidad de aplicaciones gestionadas por la autoridad electoral a fin de transparentar los sistemas financieros de los partidos. El proyecto de ley propone prohibir las contribuciones anónimas y las contribuciones individuales superiores a una UIT (aproximadamente 1.065 €) realizadas a través del sistema bancario. Sin embargo, éste no dotó a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de poder para levantar el secreto bancario y acceder a información sobre acciones e impuestos, según lo recomendado por la MOE. Desde noviembre de 2016, la UIF puede solicitar a los tribunales el levantamiento del secreto bancario cuando exista sospecha de lavado de activos. Sin embargo, la UIF no podrá compartir ninguna información con las autoridades electorales. El acceso limitado o inexistente a los movimientos bancarios y las inadecuadas instalaciones tecnológicas y recursos humanos limitan severamente la capacidad real de la ONPE y del JNE para realizar auditorías financieras y, por tanto, la aplicación de sanciones por el incumplimiento de lo dispuesto por la ley.

Otra recomendación de la MOE se refería a la introducción de formularios de divulgación de información específicos para cada candidato y un sistema para el seguimiento efectivo, así como a la auditoría y el establecimiento de sanciones progresivas en caso de infracciones legales. El proyecto de ley requiere que cada partido político presente un informe que registre el origen y el importe de los gastos contraídos durante ese año dentro de los 6 meses posteriores al cierre del período financiero anual. Los partidos políticos también tendrían que enviar sus cuentas de campaña en los 15 días posteriores a la publicación de los resultados finales. La ONPE tendría cuatro meses para revisar los informes y para imponer sanciones que incluirían multas o la retirada total de los fondos públicos. Estas propuestas de enmienda presentan algunas deficiencias, incluido el hecho de que el tiempo asignado a la ONPE parece insuficiente para una revisión exhaustiva de los informes financieros y que las organizaciones políticas ya no están obligadas a presentar informes anticipados sobre el financiamiento de sus campañas. Cabe destacar que el proyecto de ley requiere que los medios presenten un informe consolidado sobre la publicidad electoral de los partidos.

El proyecto de ley introduce la obligación para todos los candidatos de tener un tesorero de campaña en todos los niveles de elección, excepto para las presidenciales. Sin embargo, este también establece que las infracciones cometidas por los candidatos o sus tesoreros de campaña no comprometen a las organizaciones políticas con las que se

presentan a las elecciones. Por lo tanto, la responsabilidad de las organizaciones políticas sobre el financiamiento se diluye.

Financiamiento público de partidos políticos

Finalmente, la MOE recomendó aumentar los niveles previstos de financiamiento público para permitir que los partidos y los candidatos cuenten con los recursos suficientes para llevar a cabo actividades operativas. Tras la decisión administrativa emitida por la ONPE en julio de 2017 (N° 165-2017-JN/ONPE),¹⁴ por primera vez, se implementó el financiamiento público directo establecido por la Ley de Organizaciones Políticas. Durante el quinquenio 2017-2021, se destinarán más de 74 millones PEN (20 millones EUR aproximadamente) a partidos políticos con representación parlamentaria. Los fondos se distribuirán asignando el 40% del importe en igualdad de condiciones y el 60% restante en función de la proporción de votos que obtuvieron durante las elecciones generales anteriores. El 50% de la financiación deberá utilizarse para formación e investigación y el otro 50% para gastos operativos ordinarios. Algunos interlocutores destacaron la necesidad de fortalecer la supervisión de la ONPE de los fondos recientemente asignados y remodelar sus estrategias de control.

El proyecto de ley no regulaba ni el financiamiento público indirecto durante la campaña, ni los límites de los gastos de campaña en medios de comunicación. Algunos analistas creen que estos cambios no resolverían el problema fundamental del financiamiento irregular, ya que los partidos políticos seguirán dependiendo principalmente de las contribuciones privadas. También señalaron que el financiamiento público directo debería ser la principal fuente de ingresos para partidos políticos y candidatos. Además de todo esto, propusieron expandir el financiamiento público indirecto a través de tiempo de antena gratuito y, al mismo tiempo, restringir la publicidad política pagada en las campañas electorales con el fin de reducir la necesidad de recaudación de grandes cantidades de dinero.

4.6 Administración Electoral

Delimitación de competencias por parte de los organismos de gestión electoral

No se ha producido ningún cambio significativo con respecto a delimitaciones más claras de los mandatos del JNE y de la ONPE para evitar la acumulación de competencias. (Rec. N° 21). Tanto el JNE como la ONPE consideran que no es necesario hacer más delimitaciones, tal y como lo recomienda la MOE UE. También consideran que los procedimientos enmarcados en las categorías de supervisión y auditoría electoral, educación civil y electoral y verificación de firmas para el registro de la delimitación política están claramente determinados por la Constitución. Ambas instituciones creen, sin embargo, que en función de los posibles cambios legales, las nuevas competencias tendrían que ser claramente atribuidas. Por ejemplo, el seguimiento del incumplimiento relativo a la compra de votos sería una de esas áreas ambiguas si finalmente se modificaran las reglas de financiación para los partidos políticos.

Voto electrónico y automatización

La ONPE ya ha realizado varios intentos para introducir el voto electrónico en Perú desde 2001, cuando se aplicó por primera vez en las elecciones internas de los partidos

¹⁴ Véase: <https://www.web.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/Resoluciones/RJ-165-2017-JN.pdf>

y en los colegios profesionales. Desde entonces y hasta las elecciones generales de 2016, cuando se implementaron la votación electrónica y un sistema de recuento automático en 30 y 121 distritos respectivamente, las autoridades electorales consiguieron superar problemas técnicos como la falta de cobertura adecuada de Internet o fallos de hardware, pero no fueron capaces de reunir la confianza y el apoyo necesarios de los partidos políticos. La ONPE utilizó un sistema electrónico de votación y escrutinio en junio de 2017 durante las elecciones (parciales) regionales y municipales. Se está planteando usarlo nuevamente para las elecciones municipales en 18 distritos de nueva creación en diciembre de 2017, así como en las elecciones regionales y locales de 2018, aunque solo en el mismo número de distritos que se llevó a cabo durante las elecciones generales de 2016.

Si los actuales sistemas de voto y de recuento diseñados por la ONPE se utilizaran, cinco de las recomendaciones de la MOE UE de 2016 podrían ser implementadas, al menos de manera parcial. Por ejemplo, la MOE UE recomendó extender el Sistema de Escrutinio Automatizado (SEA) como primer paso hacia la introducción de un sistema global de resultados preliminares (Rec. N° 22). Según las estimaciones de la ONPE, esto permitiría que las autoridades electorales tuviesen resultados preliminares a las 20h del día de las elecciones. El SEA imprimiría también protocolos de transmisión de resultados preliminares automáticamente generados para entregarlos a los partidos políticos, acelerando, así, la entrega de resultados y minimizando el error humano (Rec. N° 23).

Ya que tanto el hardware como el software para el voto electrónico y el sistema de recuento han sido diseñados de manera interna por la ONPE, quien dice respetar una política de puertas abiertas; partidos y otras organizaciones de la sociedad civil estarían autorizados a auditar el sistema (Rec. N° 25) y el seguimiento de los procesos de gastos por contratación pública terminarían siendo innecesarios (Rec. N° 26). Según la ONPE, ya se ha contactado a la Organización de Estados Americanos (OEA) de manera informal para auditar el software, que es de código abierto.

Sin embargo, dada la reticencia que han mostrado hasta ahora, los partidos políticos peruanos parecen estar lejos de aceptar la transición de un sistema de voto análogo a uno electrónico. Su desconfianza podría ser, al menos, explicada de manera parcial por la falta de expertos en ingeniería informática que les puedan representar en auditorías. La participación de partidos políticos en la introducción de nuevas tecnologías (Rec. N° 24) parece suponer un desafío en la actualidad y requerirá la participación activa de los órganos de administración electoral.

Información electoral

Tres recomendaciones componen los tipos de información electoral, tales como la necesidad de formar al personal de las mesas electorales y de proporcionar educación e información a votantes.

Con respecto a lo anterior (Rec. N° 28 sobre capacitación del personal de los colegios electorales), la ONPE reconoce que es muy difícil alcanzar el 100% de dicho personal a través de Internet, ya que la infraestructura requerida solo llega a la capital de cada provincia. Para remediar la escasa formación del personal de las mesas de sufragio, la ONPE da cuenta que envía formadores a comunidades remotas y que estos requieren, en ocasiones, hablar lenguas indígenas con fluidez. La ONPE también confía en que una mejor selección del personal de las mesas de sufragio ayudará a mejorar la formación (ver más abajo, Rec. N° 27).

Las dos otras recomendaciones dentro del rubro información electoral son, en primer lugar, la inclusión de programas de formación exhaustivos en derechos civiles y políticos y la inclusión de los procesos democráticos en las escuelas en diferentes idiomas (Rec. N° 29). En segundo lugar, es otorgar un enfoque más práctico e interactivo en los esfuerzos para la educación cívica y de votantes, incluyendo estudios que expliquen las razones atribuidas al gran número de papeletas electorales inválidas en las elecciones al Congreso (Rec. N° 30).

Aunque la educación cívica y de los votantes es competencia de las autoridades electorales, la ONPE considera que la responsabilidad última de cualquier cambio transformador recae en el Ministerio de Educación. En lo que respecta a las papeletas electorales inválidas, la ONPE cree que hay votos intencionadamente anulados por los votantes, otros que lo están debido a una entrega tardía de los protocolos de resultados de los organismos electorales a nivel departamental y, finalmente, los que se han anulado por diferencias entre el número de votantes y el número de votos emitidos en ciertas mesas electorales. Lo último se atribuye en gran medida a un error humano y podría ser minimizado de manera significativa si el sistema de recuento estuviese implementado.

Dos iniciativas actualmente en marcha podrían mejorar la calidad y el alcance de la educación cívica y de los votantes: en primer lugar, el apoyo técnico de la ONPE durante las elecciones de los consejos escolares y las universidades, para las que ya ha proporcionado asistencia de voto electrónico, aunque, de momento, restringida a Lima. En segundo lugar, JNE TV, que podría ser una herramienta útil para difundir información sobre temas electorales a la población en general. Los responsables de JNE TV tendrían que concebir formatos que resulten suficientemente atractivos para llamar la atención de las fragmentadas audiencias de TV y YouTube, a las que ya ofrece emisiones de producción propia.

Funcionarios y retrasos durante la apertura de las mesas electorales

La práctica de mantener a funcionarios clave en sus funciones a lo largo de diferentes ciclos electorales (incluido en la Rec. N° 21) está relacionada, según representantes del JNE, con la estructura laboral de las tres autoridades electorales, que depende en gran medida de trabajadores temporales. Esto es debido a que cada nuevo responsable institucional suele contratar a personal de confianza que abandona las instituciones cuando ellos terminan su mandato. Otra razón de las posiciones temporales es que la necesidad de personal para las instituciones electorales se incrementa de manera desproporcionada durante las elecciones. Miembros de órganos de administración peruanos consideran que la probabilidad de que esto cambie pronto es baja.

Por último, con respecto a los retrasos en la apertura de mesas electorales, la MOE UE de 2016 recomendó declarar como no presentes a aquellos miembros que estuviesen ausentes a las 8 de la mañana, en lugar de esperar hasta las 8:30 para reemplazarlos por personal de mesas electorales adyacentes, así como dotar a dichos miembros con incentivos financieros (Rec. N° 27).

La propuesta del JNE para un nuevo Código Electoral sugiere dos medidas para abordar el absentismo de los miembros de las mesas de sufragio: el pago de 2 unidades tributarias (81 PEN o aproximadamente 21€) a todo el personal de las mesas electorales y un día libre tras las elecciones, independientemente de si los miembros trabajan para el sector público o privado. Sin embargo, el Ejecutivo ha rechazado una petición de la ONPE para remunerar a dicho personal. Además, según la ONPE, una mejor selección

del personal encargado, incluyendo a ciudadanos más jóvenes y mejor educados, así como la asignación de colegios electorales a miembros según la cercanía a su domicilio mejoraría la presencia y la eficiencia del personal. Esta última medida podría adoptarse una vez que el RENIEC haya terminado la referenciación geográfica de los domicilios de los votantes.

4.7 Medios

La MOE UE de 2016 recomendó limitar las penas por ofensas relativas a la libertad de expresión para prevenir la autocensura y mejorar la libertad de prensa (Rec. N° 32). No se ha efectuado ningún progreso en este sentido. Hay representantes de medios que afirman que no solo no ha habido ninguna medida para despenalizar los delitos por los que se ha llevado a juicio a periodistas como Rafael León y Fernando Valencia durante la campaña electoral de 2016, sino que la amenaza de acusación por delitos relativos a la libertad de expresión es una idea que sigue rondando por la mente de periodistas y que puede conllevar a la autocensura entre ellos.

Con respecto al acceso gratuito a los medios de comunicación a nivel regional durante las elecciones al Congreso (Rec. N° 33) para garantizar que los políticos tengan un acceso mínimo a los medios audiovisuales regionales, ninguna de las iniciativas de enmienda al marco electoral incluían tal propuesta. Sin embargo, representantes del JNE sugirieron que si el acceso de antena gratuito se incrementara, serían los partidos los que podrían distribuirlo como mejor considerasen entre sus candidatos. No obstante, con el actual sistema de voto preferencial, por el que los candidatos se presentan de manera individual, dicha posibilidad parece improbable.

5. APOYO ELECTORAL DE LA UE

La Unión Europea ha desarrollado programas de cooperación en Perú en el área de la democracia y los derechos humanos, incluyendo apoyo a la implementación de las recomendaciones de la MOE UE de 2016. Según las conclusiones de la MOE UE y la MSE, el apoyo podría todavía ser útil y recomendado a través de programas cuyo objetivo sea el acompañamiento a la reforma electoral, la promoción de transparencia en el financiamiento de los partidos o la implementación de medidas para aumentar la paridad de género y la participación política de grupos indígenas, entre otros.

Dados los objetivos de las misiones de observación electoral, el apoyo a estos programas de asistencia electoral debería siempre subrayar la necesidad de cumplir con los compromisos internacionales de Perú para garantizar elecciones democráticas. El marco temporal para los programas podría cubrir el periodo 2018-2020, al final del cual se deberían haber debatido y aprobado reformas si se fueran a aplicar para las elecciones generales de 2021.

Más precisamente, las actividades objeto de financiación podrían incluir:

- Apoyo al Congreso en materia de conocimiento de prácticas internacionales en asuntos relevantes relacionados con las elecciones, tales como el financiamiento de partidos o las cuotas de género y de indígenas.
- Apoyo al Congreso para la redacción de un Código Electoral y Procesal coherente y al JNE para la redacción de reglamentos.

- Elaboración y difusión de materiales de educación cívica y de votantes específicamente diseñados para comunidades lingüísticas minoritarias, como la quechua, aimara y otras.
- Apoyo a JNE TV para la producción de contenido electoral para el público en general.
- Formación especializada para partidos políticos de manera que sus expertos en ingeniería informática puedan auditar los sistemas de voto electrónico desarrollados por la ONPE. Este apoyo podría ser canalizado a través de la propia ONPE o a través de una convocatoria común dirigida a todos los partidos políticos.
- Refuerzo de la capacidad del JNE y de la ONPE para auditar los informes de financiación de los partidos políticos.
- Apoyo directo a organizaciones de la sociedad civil en sus proyectos para monitorear el financiamiento político a través de, por ejemplo, el análisis de informes financieros, el análisis de gastos de campaña o la publicación de materiales relacionados con el financiamiento de partidos.
- Formar a candidatos para el logro de una campaña eficaz.
- Apoyo a la sociedad civil en la defensa de los derechos de participación en la vida política con respecto a asuntos de género o indígenas, por ejemplo.
- Apoyo al JNE para dar a conocer la perspectiva de género en libros, guías y otros materiales.
- Apoyo técnico/financiero a organizaciones de sociedad civil en sus proyectos de observación de elecciones.

6. CONCLUSIÓN

La decisión del Congreso de fijar prioridades para modificar normas electorales de modo que los cambios puedan ser implementados en las elecciones regionales y municipales de 2018 parece apropiada. Dicho esto, debe destacarse que las enmiendas aprobadas hasta ahora están lejos de las expectativas iniciales que tanto autoridades electorales como sociedad civil tenían sobre la reforma electoral. El objetivo último de una genuina y profunda reforma sigue siendo el nuevo Código Procesal y Electoral, que pondría orden a las actuales y dispersas leyes electorales y que abordaría de manera adecuada los problemas más urgentes de las elecciones peruanas según identificaron grupos de observadores nacionales e internacionales, y amplios sectores de la sociedad civil.

Idealmente, dicha reforma debería aprobarse a tiempo para su aplicación en las elecciones generales de 2021, evitando los problemas que llevaron a la MOE UE a tachar de anómalo el proceso electoral. Las enmiendas incluirían, cuanto menos, mecanismos para fortalecer a las organizaciones políticas y hacer que el financiamiento de los partidos políticos sea transparente y responsable y, para ser efectivas, deben estar acompañadas de financiamiento adecuado para que las autoridades electorales puedan aplicarlas.

ANEXO 1: LISTA DE RECOMENDACIONES DE LA MOE UE 2016 Y ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN

N°	RECOMENDACIÓN	ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN	COMENTARIO
MARCO LEGAL			
1	Considerar la consolidación de toda la legislación electoral en un único y coherente Código Electoral y Procesal .	Propuesta	Ha habido varias iniciativas legislativas para un Código Electoral Unificado. Su debate fue pospuesto y conllevó a la selección de una serie de enmiendas prioritarias para las elecciones municipales y regionales.
2	Contribuir a asegurar la certidumbre del marco jurídico durante los procesos electorales y prohibir cambios en el marco de las elecciones el año anterior a estas.	En marcha - Seguimiento	Un proyecto de ley que trata este asunto fue aprobado en el Congreso y enviado al presidente para su promulgación
3	Mecanismos para facilitar el sufragio a todas las personas con derecho a voto , incluyendo aquellos que trabajan en procesos electorales (policía, fuerzas armadas, personal electoral), los que están hospitalizados o en prisión preventiva y los que alcanzan la edad mínima legal para votar después de la fecha límite para registrarse.	Parcialmente implementado	La Ley para uniformizar el calendario electoral permite que los ciudadanos que hayan cumplido 18 años el día de las elecciones sean incluidos en el padrón electoral. No ha habido progresos para garantizar el voto de personas hospitalizadas o bajo prisión preventiva, algo que no requeriría cambios legislativos.

4	Se aconseja cambiar la ley que prohíbe a los observadores pedir información o documentación oficial al JNE.	Propuesta	Propuesta en varias iniciativas legislativas pero no debatida aún en el Congreso.
SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL			
5	Determinar la elegibilidad de partidos y candidatos con suficiente antelación para garantizar el pleno disfrute del derecho de participar en las elecciones, así como las medidas de apelación puntuales.	Implementado	Previsto en la Ley para uniformizar el calendario electoral.
6	Se sugiere la introducción de sanciones progresivas y proporcionales por violación a la Ley de Partidos Políticos con respecto a las reglas de democracia interna, partidos y candidatos.	En marcha - Seguimiento	<p>Propuesto en el Proyecto de ley de enmiendas a la Ley de Partidos Políticos.</p> <p>Dos tipos de sanciones en caso de violación de la ley referente a la entrega de dádivas: a) multa en caso de infringir la ley por primera vez, b) descalificación de los candidatos en caso de incurrir.</p> <p>También se eliminó la descalificación de partidos y candidatos en caso de violación grave de otras disposiciones relacionadas con el financiamiento de campañas. En su lugar, se propusieron multas y la suspensión de ayudas estatales.</p>
7	Considerar si los mecanismos de democracia interna podrían introducirse para hacer obligatorias, transparentes y abiertas las primarias de los partidos políticos a todos los simpatizantes. Hay varias formas de primarias que podrían tenerse en cuenta. Una modalidad que parece tener consenso en Perú incluiría confiar la logística a las autoridades electorales.	Propuesta	Propuesta recogida en varias iniciativas legislativas. El GTERE propuso mantener la nominación directa por parte del comité de partido; sin requerir que la administración electoral organice primarias internas; y limita la posibilidad de asistencia técnica a la ONPE y al RENIEC.

8	Considerar la introducción de un mecanismo para que los afiliados puedan cuestionar a sus organizaciones políticas por violación de requisitos de democracia interna.	Propuesta	Propuesta en varias iniciativas legislativas pero no debatida aún en el Congreso.
9	Considerar los registros en el marco de un proceso electoral como actos de participación plena y, por tanto, aquellos que se retiren se tendrán en cuenta como participantes.	Propuestas no implementadas	Tanto el GTERE como el Ejecutivo han propuesto considerar como participantes a las personas inscritas que luego se retiren antes de las elecciones, aunque esto todavía no se ha debatido ni aprobado en el Congreso.
JUSTICIA ELECTORAL			
10	La rápida y oportuna adjudicación de peticiones y apelaciones podría regularse para evitar que procesos pendientes afecten a fases posteriores del proceso, en especial en lo referente a candidatos registrados mientras hacen campaña.	Parcialmente implementado	La Ley para uniformizar el calendario electoral establece que los candidatos que no cumplan los requisitos de elegibilidad pueden ser descalificados hasta 30 días antes de las elecciones (después del comienzo de campaña).
11	Revisión del carácter temporal, composición y mandato de los JEE , considerar una presencia de los JEE a nivel departamental, supervisado por funcionarios con competencia profesional en justicia electoral.	Propuesta	Propuesta en varias iniciativas legislativas pero no debatida aún en el Congreso. El proyecto de ley del JNE propone que los JEE deberían ser permanentes y exclusivamente compuestos de abogados.
12	Identificar con claridad diferentes categorías de compra de votos e introducir sanciones graduales.	En marcha - Seguimiento	Propuesto en el proyecto de ley de enmiendas a la Ley de Partidos Políticos

	Hay diferentes tipos de violaciones que deben ser categorizadas y sancionadas según la magnitud del asunto, dejando la expulsión del candidato solo para casos extremos.		El proyecto de ley define de manera precisa las dádivas regalos que los candidatos pueden distribuir durante una campaña electoral.
13	Se puede considerar concluir el periodo de información proporcionado en el CV del candidato antes del comienzo de la campaña y prever un periodo para aclaraciones adicionales. Evaluar el grado de las sanciones con respecto a la información falsa proporcionada en las hojas de vida de los candidatos.	Parcialmente implementado	La Ley para uniformizar el calendario electoral establece que los candidatos que no cumplan los requisitos de elegibilidad pueden ser descalificados hasta 30 días antes de las elecciones (después del comienzo de campaña).
SISTEMA ELECTORAL			
14	Se recomienda establecer dos vallas de manera explícita , una para mantener el registro del partido y otra para participar en la distribución de escaños en el Congreso, haciéndolo, en la medida de lo posible, dentro de un código electoral unificado. De manera alternativa, podría haber una valla única para ambos propósitos.	Propuesta	Las iniciativas legislativas proporcionan una clara definición de ambas vallas.
15	Se recomienda reducir las vallas nacionales para la distribución de escaños o, alternativamente, establecer una valla regional complementaria.	No implementado	Las iniciativas legislativas proponen mantener la actual valla del 5%
16	Sería importante implementar acciones decisivas para los pueblos indígenas , tales como la introducción de cuotas, disponer de escaños aparte o un número determinado de candidatos en la parte superior de	Propuesta	Propuesta en varias iniciativas legislativas pero no debatida aún en el Congreso.

	las listas de candidatos para garantizar su representación en las instituciones elegidas.		El JNE propuso un cociente electoral que garantizaría la representación de pueblos indígenas en los consejos regionales.
17	Considerar cómo avanzar hacia la implementación de cuotas de género dentro de los partidos políticos y de sus órganos de gobierno como un prerrequisito legal para el registro como organizaciones políticas y para las elecciones primarias de partido . Se debería prestar atención a la introducción de requisitos legales para que las mujeres figuren altas en las listas de partido con, por ejemplo, órdenes de clasificación alternativos para las 10 posiciones más altas en cada lista de partido.	Propuesta	Se ha propuesto en varias iniciativas legislativas un incremento en las cuotas de género del 30% al 50% y la alternancia de género en las listas de candidatos pero no se ha debatido todavía en el Congreso.
FINANCIACIÓN DE CAMPAÑA			
18	Para hacer que la cercana implementación de disposiciones de financiación pública sea efectiva, sería necesario mejorar la transparencia general, la responsabilidad y la justicia en el financiamiento político. Se aconseja incrementar los niveles de financiación pública para permitir que los partidos y los candidatos tengan suficientes recursos para llevar a cabo actividades operacionales . Las reglas relativas a las donaciones y contribuciones privadas deben evitar formas explícitamente comunes de eludir los límites de valla establecidos y la necesidad de informar . Se recomienda introducir límites razonables del gasto de campaña para candidatos, partidos y alianzas.	Parcialmente implementado	Incluido en el proyecto de ley de enmiendas a la Ley de Partidos Políticos. Límites de contribuciones privadas—propuesto. No se prevé ningún límite de gasto de campaña. Límites a dádivas y entregas—propuesto. La financiación directa establecida en la Ley ha sido implementada.

19	Sería crucial que un sistema mixto estableciese poderes claros de ejecución y monitoreo de la ley para la autoridad electoral . Las reglas relativas a las donaciones y contribuciones privadas deben evitar formas explícitamente comunes de eludir los límites de valla establecidos y la necesidad de informar. Introducir límites de gasto de campaña razonables para los partidos políticos y la inclusión de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias por violación de las disposiciones de financiación de campaña.	No implementado	El acceso limitado o inexistente a los movimientos financieros, de soluciones tecnológicas y de recursos humanos limitan gravemente la capacidad real de la ONPE y del JNE para la conducción de auditorías financieras y, por tanto, la aplicación de sanciones por incumplimiento como prevé la ley.
20	La Unidad de Inteligencia Financiera debería tener acceso ad hoc a la información sobre secreto bancario y tributaria de los candidatos , así como estar autorizada a compartir tal información con las instituciones electorales. Las contribuciones de donantes anónimos deberían estar prohibidas. Todas las contribuciones deben ser nominales y estar canalizadas a través de tesoreros exclusivos de los partidos políticos. Considerar la introducción de formularios de divulgación específicos para cada candidato y un sistema para el seguimiento efectivo, la auditoría y la sanción progresiva en caso de violaciones.	En marcha - Seguimiento	Incluido en el proyecto de ley de enmiendas a la Ley de Partidos Políticos. Salvo autorización por parte de los tribunales, la UIF no podrá acceder a levantar el secreto bancario ni acceder a información bursátil ni de impositiva. Propuesta de prohibición de donantes anónimos. Presencia de un tesorero de campaña por parte de los candidatos a todos los niveles de elección, excepto presidencial—propuesta.

ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

21	<p>Mejorar el diseño funcional de los órganos electorales para evitar los conflictos derivados de la legislación inconsistente y la duplicidad de competencias, como es el caso de la supervisión electoral y la auditoría, la educación cívica y de votantes y la verificación de firmas para el registro de organizaciones políticas.</p>	No implementado	<p>Las autoridades electorales consideran que sus competencias están delimitadas con claridad. Ningún proyecto de ley ha propuesto enmiendas con respecto a las competencias de los órganos de administración electoral.</p>
22	<p>Se aconseja mejorar la eficacia de los resultados de gestión prosiguiendo con la extensión del Sistema de Escrutinio Automatizado. Se debería considerar la introducción de un sistema general de resultados preliminares gestionado por la ONPE.</p>	Aún por seguir	<p>La ONPE dice estar preparada para aplicar un sistema de voto electrónico pero no hay una fecha fijada para ello debido a la desconfianza de los partidos en el sistema. No hay planes para extender el SEA a las elecciones locales y regionales de 2018 más allá de lo realizado en las elecciones generales de 2016.</p>
23	<p>Sería importante acelerar los sistemas de resultados a través de la introducción de protocolos de transmisión de resultados digitales que sean transmitidos a través de servidores de comunicación exclusivos, al menos para el anuncio de resultados preliminares. Se puede también considerar la reducción del número de protocolos originales completados por el personal electoral para disminuir el número de protocolos observados por error humano.</p>	Aún por seguir	<p>La ONPE se propone que los protocolos de resultados sean generados automáticamente para los partidos, reduciendo, así, errores y malgasto de papel, aunque esto no será posible hasta que el SEA esté generalizado. Los protocolos de resultados para el JNE y los JEE tendrían que rellenarse manualmente.</p>
24	<p>En el camino hacia una mayor implementación, la rigurosa participación de los partidos políticos siguiendo los pasos dados por la ONPE para la introducción de nuevas tecnologías es de gran importancia. Se podría plantear un mecanismo para compartir información con anterioridad a fin de asegurar una adecuada difusión de información durante las diversas fases del proceso.</p>	En marcha - Seguimiento	<p>La ONPE dicta seguir una política de puertas abiertas con respecto al acceso a todos los componentes del sistema de voto electrónico y de recuento por parte de los partidos políticos. Estos últimos, sin embargo, no apoyan la idea de una completa implementación del sistema electrónico y carecen de ingenieros informáticos para auditorías.</p>

25	En el desarrollo progresivo de esta modalidad de voto, se podría generar más confianza conduciendo sistemas de auditoría externa unos meses antes de las elecciones e inmediatamente después de cada convocatoria, reuniendo la presencia de universidades y sociedad civil.	Aún por seguir	Hasta ahora, la ONPE ha contactado de manera informal a la Organización de Estados Americanos (OEA) para auditar el sistema electrónico y declara estar abierta al escrutinio externo. Sin embargo, la ONPE debería adoptar una posición más proactiva a fin que los partidos se involucren en la auditoría del sistema de voto electrónico.
26	Sería importante garantizar la plena transparencia de los procesos de gasto y de compra de servicios en lo referente a software de diseño y para la completa implementación del sistema, inclusive mantenimiento y actualizaciones	En marcha - Seguimiento	Debido a que los sistemas de voto electrónico y de recuento están ahora ampliamente desarrollados en interno por la ONPE, sería fácil conseguir una absoluta transparencia en futuros procesos.
27	La reducción de retrasos desproporcionados en la apertura de mesas electorales declarando como ausentes a los miembros no presentes a la hora de abrir, 8:00, en lugar de esperar hasta las 8:30 y que sean otros miembros en reserva y formados que se encuentren en mesas electorales adyacentes los que les sustituyan. Sería también recomendable proporcionar al personal encargado de las mesas electorales incentivos económicos para reducir el ausentismo, la apertura tardía de las mismas y la sustitución de personal asignado por votantes sin formación de la fila de espera.	En marcha - Seguimiento	La ONPE considera que si se seleccionara personal más joven y mejor educado y se asignara a mesas electorales más cercanas a sus domicilios, el ausentismo se reduciría de manera sustancial. Estas dos acciones podrían realizarse una vez que el RENIEC termine con la referenciación geográfica de dichos domicilios. Con respecto a los incentivos para el personal de las mesas electorales, el JNE ha pedido un pago de 81 PEN, 21 € aproximadamente, y un día libre para empleados del sector público o privado que

			trabajen como personal encargado de mesas electorales el día de las elecciones, aunque nada de esto ha sido aún aprobado.
28	Las autoridades electorales podrían reforzar sus tareas de información y de formación de campaña para los miembros de las mesas electorales.	Aún por seguir	La ONPE cree que sería difícil conseguir un 100% de cobertura de personal con dicha formación. Solo las capitales de provincia disponen de fibra óptica y, por tanto, la capacidad de formación de personal a través de Internet es limitada.
29	Dentro de la serie de esfuerzos destinados a incrementar la representación y la participación, las actividades de educación cívica podrían también incluir programas detallados en las escuelas relacionados con los derechos civiles y políticos y la comprensión de los procesos democráticos en diferentes lenguas.	Aún por seguir	Las autoridades electorales esgrimen que no hay nada que puedan hacer para cambiar el currículum de educación y que, por tanto, cualquier plan para incrementar la educación cívica dependería del Ministerio competente. JNE TV podría tener un papel en las actividades de educación cívica.
30	Un enfoque más práctico e interactivo en los esfuerzos de educación cívica y de los votantes. Se podría considerar la realización de un estudio para identificar las razones del alto número de actas/cédulas anuladas en las elecciones al Congreso y emprender medidas correctivas.	Aún por seguir	La ONPE cree que la asistencia técnica para las elecciones del consejo de escuelas y universidades, en su mayor parte en Lima, representa un esfuerzo considerable en educación cívica. JNE TV podría también jugar un papel importante en este área. Con respecto a los votos inválidos, la ONPE cree que la automatización de los protocolos de resultados incrementarían la tasa de votos válidos y minimizarían el factor de

			error humano.
31	Para continuar con los esfuerzos para proporcionar la mejor información posible a los votantes, sería ideal poder introducir mecanismos para organizar debates presidenciales dentro del marco regulatorio , que se organizarían en colaboración con organizaciones de la sociedad civil.	No implementado	Ningún proyecto de ley ha propuesto enmiendas con respecto a la celebración de debates presidenciales.
MEDIOS			
32	Sería importante prevenir y limitar la autocensura y mejorar la libertad de prensa . Las autoridades peruanas, especialmente el Congreso, podrían considerar la reforma del Código Penal para despenalizar los delitos de prensa o limitarlos a casos más graves y evidentes.	No implementado	No se ha realizado ninguna acción para despenalizar los delitos de prensa.
33	Para asegurar el acceso de los actores políticos, la ley les podría garantizar de mejor manera el acceso mínimo a medios audiovisuales regionales . Esto podría hacerse a través de, por ejemplo, tiempo de antena gratuito (franja electoral) en las elecciones al Congreso . Se podría utilizar el marco jurídico existente como prerrequisito para el reembolso de programas retransmitidos por las autoridades estatales.	No implementado	El JNE esgrime que sería responsabilidad de los partidos repartir el tiempo de antena gratuito asignado a sus candidatos entre ellos. Sin embargo, es improbable que esto ocurra debido al sistema de voto preferencial y a la escasez de tiempo gratuito de antena.

ANEXO 2: NOTA DE PRENSA DE LA MISIÓN DE SEGUIMIENTO ELECTORAL DE LA UE

Renate Weber: «Esperamos que el Congreso prosiga con reformas más profundas con vistas a las elecciones generales de 2021»

Lima, 19 de octubre de 2017

La diputada del Parlamento Europeo Renate Weber, que fue jefa de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea para las elecciones generales de 2016 en Perú, ofreció hoy una rueda de prensa para hacer públicas sus conclusiones sobre los avances en el proceso de refirma electoral actualmente en marcha en Perú. Las declaraciones se producen al término de una estancia de una semana en el país, en la cual la diputada Weber, acompañada por un equipo de expertos electorales, ha mantenido reuniones con congresistas, instituciones del Estado, miembros de la sociedad civil y otros actores políticos que tienen relación con las reformas electorales.

Renate Weber valoró positivamente las enmiendas electorales realizadas para las elecciones regionales de 2018 y expresó su deseo de que el Congreso prosiga con su agenda de reformas profundas con vistas a las elecciones generales de 2021. La diputada Weber subrayó los avances en materia de financiamiento de los partidos y añadió: «Un código electoral único daría una coherencia a la legislación electoral que sería buena tanto para los partidos políticos como para los organismos electorales y evitaría la incertidumbre que afectó a las elecciones generales de 2016».

Entre los asuntos que los legisladores podrían abordar para las elecciones generales de 2021, la diputada mencionó una aportación mayor del Estado a la financiación de los partidos, unas cuotas para mujeres y comunidades indígenas que garantice la representación de ambos colectivos en los órganos electos, y una dotación presupuestaria más amplia que haga posible que los organismos electorales apliquen con eficacia las reformas.

En opinión de Weber es importante que los partidos políticos entiendan que una financiación pública y transparente va no sólo en su propio beneficio, pues los hace menos esclavos de la búsqueda de recursos, sino también del pueblo peruano, que reclama transparencia y rendición de cuentas, un reclamo que dice haber observado especialmente en los sectores más jóvenes de la población.

La diputada Weber afirmó también que los requisitos para la obtención de firmas son excesivamente onerosos y que no se debe temer a la proliferación de partidos, pues es el pueblo peruano el que con su voto decide en última instancia la pervivencia o desaparición de los partidos. «No hay democracia sin partidos políticos. Transparentar y fortalecer a los partidos significa convertirlos en vehículos apropiados para la expresión de la voluntad popular, y la necesidad de financiación o unos requisitos burocráticos excesivamente exigentes no deberían ser un obstáculo insalvable para que esa voluntad se exprese», afirmó.

Por último, la diputada Weber afirmó que la Unión Europea está dispuesta a acompañar y apoyar el proceso de reformas siempre que Perú lo solicite.

ANEXO 3: LISTA DE REUNIONES CELEBRADAS

	Institución	Nombre y posición
1	Asociación civil Transparencia	Gerardo Távora, director ejecutivo
2	IDEA Internacional	Percy Medina, jefe de Misión en Perú
3	Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE	Fernando Tuesta, antiguo jefe nacional
4	PROÉTICA, capítulo peruano de Transparency International	Walter Albán, director ejecutivo y antiguo, defensor del pueblo peruano
5	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Adolfo Castillo, jefe nacional
6	IDL-Reporteros	Gustavo Gorriti, director ejecutivo
7	Jurado Nacional de Elecciones JNE	Enrique Pestana, Jessica Clavijo y Manuel Chuquillanqui, consejeros de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, JNE
8	Unidad de Inteligencia Financiera, Superintendencia de Banca y Seguros	Sergio Espinosa Chiroque, vice-superintendente y director de la Unidad de Inteligencia Financiera
9	Grupo APRA en el Congreso	Jorge del Castillo, vocero
10	Grupo del Congreso Acción Popular	Víctor Andrés García Belaúnde, vocero
11	Grupo del Congreso Alianza por el Perth	César Villanueva, vocero
12	Grupo del Congreso Frente Amplio-Nuevo	Alberto Quintanilla, vocero
13	Ex-presidente del Consejo de Ministros	Pedro Cateriano
14	IPSOS Perú	Alfredo Torres, presidente
15	Comisión de Constitución y Reglamento en el Congreso	Úrsula Letona, presidenta
16	Ministerio de Asuntos Exteriores, Dirección General Europa	Cristina Ronquillo, directora general
17	Ministerio de Asuntos Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos	Hubert Wieland, director general
18	Oficina del Defensor del Pueblo	José Elice Navarro, suplente
19	Grupo del Congreso Frente Amplio	Wilbert Rozas, vocero
20	Congreso de la República	Richard Acuña, segundo vicepresidente
21	Identidad nacional y estado civil Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	Jorge Yrivarren, jefe nacional
22	Jurado Nacional de Elecciones JNE	Víctor Ticona Postigo, presidente
23	Congreso de la República	Luz Salgado, congresista y antigua presidenta del Congreso
24	Centro de la Mujer peruana Flora Tristán	Diana Miloslavich, directora ejecutiva
25	Asociación civil Transparencia	Gerardo Távora, director ejecutivo
26	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Frank Guzmán, responsable de información y tecnología electoral
27	Jurado Nacional de Elecciones, JNE	Jessica Clavijo y Manuel Chuquillanqui, consejeros de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, JNE



La información y las opiniones detalladas en el presente informe corresponden a los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de la Unión Europea.