



# REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO Y ELECTORAL

■ Martin Tanaka



\*BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011 – 2016 y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017 – 2021

## **Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 – 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021**

### **La reforma del sistema político y electoral**

Martín Tanaka<sup>1</sup>

**Instituto de Estudios Peruanos**

---

<sup>1</sup> Martín Tanaka es investigador principal en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

## ÍNDICE

Resumen ejecutivo .....	3
Introducción .....	5
1 Balance de las investigaciones realizadas sobre la reforma del sistema político y electoral en el Perú, 2011-2016.....	7
2 Percepciones de los expertos sobre diversos aspectos de la reforma del sistema político y electoral en el Perú, 2011-2016.....	16
3 Impacto de las investigaciones en políticas públicas .....	19
4 Agenda de investigación en el área de la reforma del sistema político y electoral, 2017-2021.....	21
5 Conclusiones y reflexión final.....	26
6 Referencias bibliográficas .....	27
Anexos.....	40
Anexo 1. Lista de Personas Entrevistadas .....	40

## Resumen ejecutivo

En este trabajo hacemos un balance de las principales publicaciones aparecidas en los últimos años respecto a temas asociados a la reforma política y electoral en el Perú. Se trata de un tema muy presente en los debates públicos, al punto que actores muy importantes como los organismos electorales y algunas entidades de la sociedad civil han presentado propuestas que deben enmarcar la discusión de estos asuntos. En cuanto a la investigación académica, encontramos diagnósticos generales y comparados que resaltan la extrema precariedad del sistema político peruano, y la dificultad de reconstruir un sistema de representación, que por lo general se gesta muy lentamente siguiendo complejos conflictos de larga duración. Así, no tendríamos formas de representación política propiamente dichas, lo que se expresa en diversas formas de exclusión y subordinación de diferentes sectores, así como en muy bajos niveles de legitimidad de todo el sistema político. En medio de esto, los actores políticos parecen más bien cumplir funciones de *intermediación* antes que de representación. Los partidos políticos y movimientos regionales aparecen como muy débiles, sin cuadros o personal suficiente para desempeñar las funciones que se esperan de ellos, y resultan más bien vehículos en los que políticos sin partido intentan desarrollar carreras políticas. La debilidad de los actores políticos hace que funciones que en otros contextos estos desempeñan, terminan siendo ocupadas por otros actores: así, medios de comunicación, jueces, redes de expertos nacionales e internacionales, tecnócratas, ONGS y otros grupos de presión, diversos grupos de interés formales, informales e ilegales terminan teniendo una gran importancia.

Existe alguna investigación también sobre la conveniencia de algunas iniciativas de reforma específicas, que deben ubicarse en el contexto concreto actual, en el que diferentes actores discuten sobre la necesidad de implementar una reforma política, y hay variadas iniciativas en debate en el Congreso de la República. Creemos que el aporte de la investigación académica debe tomar en cuenta este contexto específico para que no resulte siendo excesivamente abstracto y tenga alguna capacidad de incidencia e impacto sobre el debate político concreto. Si bien existe un amplio consenso en torno a la necesidad de una reforma política profunda, no hay claridad entre los actores políticos respecto al contenido específico de esta; además, si bien a los principales actores podría interesarles una reforma que apunte a ordenar el escenario y a construir un sistema con menos actores pero más representativos, sus agudas disputas internas complican el panorama y explican cierta pasividad.

Creemos que la agenda de investigación académica hacia adelante debería centrarse en conocer mejor el funcionamiento del sistema político “realmente existente” antes que cuánto funcionan modelos abstractos ideales; sabemos que los partidos y las relaciones de representación no funcionan bien: pero no sabemos lo suficiente sobre a qué se dedican los partidos y políticos “realmente”, y quiénes y cómo están cumpliendo las funciones que en otros contextos cumplen los partidos. Esto implica mapear mejor el funcionamiento del sistema político y sus actores en todos los niveles de gobierno y en todo el territorio, explorando sus relaciones verticales y horizontales. En cuanto al ámbito nacional, están los partidos “tradicionales”, los más recientes pero que cumplieron funciones de gobierno, y los partidos nuevos, más expresivos de las dinámicas recientes; luego los movimientos regionales y organizaciones locales. Necesitamos saber más de sus lógicas internas, estilos de competencia, formas de gestión pública, relaciones entre niveles de gobierno, articulaciones en el territorio y formas de relación con la sociedad.

También es relevante estudiar las relaciones entre los principales actores políticos y sociales, y las élites que se involucran en el proceso de toma de decisiones de Estado y de política pública, que van desde redes de expertos y tecnócratas, burocracias públicas,

organismos internacionales y ONGs, grupos de interés y de presión que van desde el empresariado hasta organizaciones sociales. ¿En qué contextos y situaciones tienden a imponerse los intereses de los grupos sociales más poderosos o de los de sectores populares, visiones o preferencias tecnocráticas o de redes de expertos, y en cuáles otros se imponen lógicas más neta y directamente políticas? ¿Cuándo priman intereses de alcance nacional, regional o local?, serían algunas de las preguntas que deberían orientar esfuerzos de investigación.

Luego es importante abrirse a temas relativamente nuevos para nuestro contexto, como la posible aparición de nuevas formas de expresión social y política marcadas por el uso de redes sociales y nuevas tecnologías en ámbitos urbanos, de gran relevancia en algunas coyunturas, motivados muchas veces por “identidades negativas”; la importancia de redes transnacionales de activistas, desde grupos conservadores hasta grupos progresistas, que explican gran parte de dinámicas que solemos considerar domésticas; la creciente influencia que sobre las decisiones políticas adquieren actores no estrictamente políticos, pero que desplazan a los partidos de una forma cada vez más notoria, como los medios de comunicación masivos, los actores judiciales, y actores informales e ilegales, que han ganado importancia durante los años del *boom* de crecimiento asociado al aumento en los precios internacionales de las materias primas.

Finalmente, otro tema de investigación relevante es la propia reforma política, su dinámica, y condiciones de avance y estancamiento. Y un tema de reflexión general es cómo mejorar el diálogo y superar las barreras de comunicación y desconfianza entre el mundo de los políticos, protagonistas de las reformas políticas, y el mundo de los académicos, expertos y activistas. En el tema de la reforma política es un tema en el que especialmente se manifiesta la existencia de una barrera que habría que buscar la forma de superar.

## Introducción<sup>2</sup>

Se ha generado en los últimos años cierto consenso entre diferentes líderes de opinión respecto a la necesidad de implementar una reforma política. Desde la orilla liberal, se reconoce que desde la década de los años noventa se avanzó mucho en implementar reformas económicas encaminadas a hacer funcionar una economía de mercado, lo que ayudó a lograr las altas tasas de crecimiento y la reducción en los niveles de pobreza ocurridos en los últimos años; sin embargo, esto coexistió con una institucionalidad estatal y con un sistema político extremadamente precarios. Hoy se asume que resulta insostenible a mediano plazo mantener la dinámica de crecimiento sin una reforma institucional profunda del Estado y sin una reforma política. Desde la orilla izquierda, se asume que si bien existe una democracia formal desde la caída del fujimorismo y la “transición democrática”, la expectativa de una democratización “sustantiva” se vio trunca, de modo que persistió una forma de régimen elitista y excluyente, en la que los sectores populares no cuentan con una representación verdadera de sus intereses; estaría todavía pendiente la tarea de construir un régimen democrático, representativo, incluyente, participativo<sup>3</sup>.

Este tema, que podría pensarse muy abstracto y alejado de la práctica política concreta, ha ido ganando espacio en los medios de comunicación masivos, conscientes de los muy bajos niveles de legitimidad de todos los actores políticos, y de los potenciales efectos disruptivos que esto puede tener. En el tiempo más reciente, la implementación de cambios electorales improvisados, imprecisos, contradictorios y de última hora generaron problemas muy serios en las elecciones generales de 2016 (dos candidatos presidenciales importantes, César Acuña y Julio Guzmán, fueron retirados de la contienda por el Jurado Nacional de Elecciones por razones formales muy debatibles), por lo que la necesidad de implementar una reforma política quedó instalada como parte del sentido común. El problema es que no existe la misma claridad sobre el contenido de la misma.

¿En qué debe consistir la reforma política? ¿Cuáles deberían ser sus contenidos específicos? Y ¿qué puede aportar la academia a esta discusión? El asunto es muy complicado, porque la reforma política tiene, de un lado, un aspecto voluntarista: cada actor tiene legítimas preferencias ideológicas o programáticas que quisiera llevar a la práctica, independientemente de lo que la investigación académica establezca. Y al ubicarse esta discusión en buena medida en el terreno del *deber ser*, es difícil contrastar las propuestas con resultados de investigación empírica; una solución, que deberíamos procurar seguir, es acudir a la investigación comparada. ¿Qué nos enseña la experiencia de países similares al nuestro pero con instituciones políticas diferentes, o países diferentes pero con instituciones similares? De otro lado, algo que puede hacerse es analizar el sustento empírico que tiene el diagnóstico de un problema, y la coherencia que habría con su posible solución. Pero entonces, ¿cómo definir qué problemas son los relevantes dentro de la gran constelación de problemas que aparecen en el debate público? Finalmente, otra complicación está en definir con precisión qué debemos comprender cuando nos referimos a la reforma política; queremos que la política funcione mejor, pero para ello se debe incidir en muchas cosas: la

---

<sup>2</sup> Martín Tanaka es Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Actualmente es Investigador Principal en el Instituto de Estudios Peruanos y Profesor Principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido *Visiting Fellow* postdoctoral en el *Helen Kellogg Institute for International Studies* de la Universidad de Notre Dame. Tiene libros y capítulos de libros publicados por el Instituto de Estudios Peruanos, Cambridge University Press, Stanford University Press, Brookings Institution Press, Lynne Rienner Publishers, Routledge, Fundación Pablo Iglesias, Instituto de Estudios Sociales de la UNAM, la Universidad de Londres, entre otros. Es también columnista semanal del diario La República. Es importante mencionar que el autor es miembro de la Asamblea de la Asociación Civil Transparencia, y que fue parte del equipo que redactó el *Plan 32* (Transparencia, 2016).

<sup>3</sup> Del lado liberal ver por ejemplo Althaus, 2011; Ganoza y Stiglich, 2015; Ghezzi y Gallardo, 2013; desde la izquierda, Adriansén, 2009; Lynch, 2009.

reforma del sistema electoral (la conversión de votos en cargos de elección popular), la organización de las elecciones mismas, las reglas del régimen político establecidas en la Constitución (que comprenden la conformación del poder ejecutivo, del legislativo y sus relaciones), la reforma del propio poder ejecutivo y del propio Congreso en cuanto a su funcionamiento, la legislación que norma el funcionamiento de los partidos, entre muchas otras cosas. ¿Dónde poner el énfasis y dónde poner el límite?

En este trabajo partimos del diagnóstico de que el mal principal del sistema político peruano está en su carácter inestable e imprevisible, en el que hay un nivel de fragmentación y volatilidad excesivamente altos; que generan mucha inestabilidad, y hace que los actores políticos desarrollen conductas oportunistas, y que estén caracterizados por el personalismo excesivo, la inexperiencia, improvisación y cortoplacismo. Los intentos de reforma política deberían regirse por el criterio de intentar ordenar y hacer más previsible el sistema político, de modo que se cuente con un sistema de partidos con un número razonable de actores, que sean capaces de perdurar en el tiempo, con conductas y propuestas más previsibles, con mejores niveles de representación de los diferentes intereses sociales en todo el territorio.

Este diagnóstico es, en términos generales, compartido por muchos actores, y de este se deducen muchas de las propuestas que se han presentado en los últimos años y que se discuten actualmente, como el proyecto de Código Electoral del Jurado Nacional de Elecciones (JNE, 2017), las propuestas presentadas por el JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) (JNE, 2014), que incluyen una nueva Ley de los derechos de participación y control ciudadanos y una nueva Ley de partidos políticos, la ONPE (2017), y organizaciones de la sociedad civil como la Asociación Civil Transparencia (Transparencia, 2016), o la presentada por la página web Lampadia, entre otras (Lampadia, 2016). De este conjunto amplio de iniciativas, en este trabajo pondremos más énfasis en aquellas propuestas que nos parecen más relevantes y significativas, que están en agenda en el contexto actual, marcado por la dinámica del Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral (Comisión de Constitución y Reglamento, 2016), que su vez tendrá que ser evaluado dentro de la Comisión de Constitución y Reglamento, y según la opinión de los expertos entrevistados.

¿De qué manera puede contribuir la investigación académica? Creemos que deberían abordarse asuntos que permitan fundamentar mejor propuestas encaminadas a ordenar y hacer más previsible el sistema político, dentro de una agenda con alguna posibilidad de concreción práctica. Más en concreto, creemos que la agenda de investigación en el futuro inmediato debería empezar por mapear mejor el funcionamiento del sistema político en todos los niveles de gobierno y en todo el territorio, dando cuenta de las relaciones entre los principales actores políticos y sociales, y los diversos grupos que participan en el proceso de toma de decisiones de Estado y de política pública, que van desde redes de expertos y tecnócratas, burocracias públicas, organismos internacionales y ONGs, grupos de interés y de presión, que incluyen desde el empresariado hasta organizaciones sociales. Y que llegan hasta actores en principio no políticos, como los actores de los procesos judiciales y actores vinculados a actividades informales e ilegales.

## 1 Balance de las investigaciones realizadas sobre la reforma del sistema político y electoral en el Perú, 2011-2016

Si bien en los últimos años se ha generado un consenso muy importante, entre los expertos y líderes de opinión, sobre la importancia de implementar una profunda reforma electoral y del sistema político en el Perú, en realidad no hay mucha investigación que permita construir sobre bases sólidas su orientación y las medidas específicas que serían necesarias. En los últimos años, diversos autores han llamado la atención sobre la importancia de implementar una reforma institucional del Estado (que incluye la reforma del sistema de representación política, que a su vez incluye la reforma del sistema electoral y del sistema político), de modo que ella pueda acompañar, potenciar y no trabar el crecimiento económico. Se señala desde perspectivas diversas que si bien el Perú avanzó en las últimas décadas en reformas económicas, no hizo lo mismo en lo institucional y político, lo que limitaría nuestras posibilidades a mediano y largo plazo. Así, se haría necesario implementar una reforma que enfrente los problemas de representación y que mejore la calidad de nuestro Estado y de la administración pública en general, especialmente en áreas críticas como la educación, la salud, la seguridad ciudadana, el acceso a la justicia o el proceso de descentralización, entre otros. Pasado el *boom* de los precios de nuestros productos de exportación primarios, los factores exclusivamente económicos desnudan sus límites; mantener el dinamismo requeriría de un Estado que funcione y una representación política estable y legítima, capaz de generar los consensos que permitan la implementación de reformas costosas pero imprescindibles, cuyos resultados solo se harán visibles en el mediano y largo plazo. De no llevarse esto a cabo, países como Perú podrían caer indefinidamente en la “trampa” de los países de ingreso medio<sup>4</sup>.

Tenemos entonces la necesidad de mejorar el sistema de representación, de cambiar el sistema electoral y el sistema político, lo que se ha expresado en varias propuestas de reforma, como las presentadas por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE, 2017), el JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) (JNE, 2014), la ONPE (2017), y la Asociación Civil Transparencia (Transparencia, 2016). Cabe mencionar también la propuesta lanzada por la página web Lampadía, entre otras (Lampadía, 2016). Además, puede decirse que el tema de la reforma política logró salir del ámbito de la discusión de expertos e instituciones especializadas, y llegó a la prensa en general, que puso el tema en debate ante la opinión pública. Como respuesta a estas demandas, el Congreso 2011-2016, hacia el final de su mandato, y en pleno proceso de las elecciones generales de 2016, implementó improvisadamente un conjunto de cambios criticados unánimemente, porque generaron muchos problemas a las autoridades electorales. El tema de la reforma quedó no solo pendiente, sino que adquirió una renovada relevancia. El Congreso actual se ha propuesto implementar una reforma integral del sistema político, para lo cual la Comisión de Constitución y Reglamento conformó un Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral presidido por la congresista Patricia Donayre, de Fuerza Popular, cuyo informe preliminar fue presentado el 6 de diciembre pasado (Comisión de Constitución y Reglamento, 2016) y el informe final, el pasado 12 de mayo (Comisión de Constitución y Reglamento, 2017). Este informe está siendo trabajado en la actualidad, junto a otras iniciativas, por la Comisión de Constitución y Reglamento, que finalmente propondrá los cambios a implementar al pleno del Congreso.

Lamentablemente, como ocurre en muchos otros temas en nuestro país, carecemos de un cuerpo sistemático de investigaciones sobre el tema específico de la reforma electoral y del sistema político; sin embargo, hay investigación que merece ser destacada sobre varios

---

<sup>4</sup> Desde perspectivas diversas ver De Althaus, 2011; Ghezzi y Gallardo, 2013; Ganoza y Stiglich, 2015. Sobre la “trampa” de los países de ingreso medio en América Latina ver Foxley, 2012.

asuntos relacionados con éste, que son útiles para hacer un diagnóstico de su funcionamiento y límites, primer paso para pensar en iniciativas de reforma.

### *Diagnósticos generales y comparados*

En primer lugar, cabe destacar la literatura existente referida a las características más generales del funcionamiento del sistema político peruano de los últimos años, así como a sus particularidades en el contexto regional, desde una perspectiva comparada. Diagnósticos generales del funcionamiento del sistema político peruano en los últimos años pueden verse por ejemplo en Vergara y Watanabe, 2016; Requena, 2016; Aragón, 2016; Grompone, 2016; Barrenechea y Sosa, 2014; Meléndez y Sosa, 2013; Murakami, 2013; Levitsky, 2013; Dargent y Muñoz, 2012; Meléndez, 2012 y 2012a. Estos trabajos dan cuenta de la precariedad y baja calidad democrática en el país sobre la base del análisis del desempeño de los últimos gobiernos, bastante mediocre y expresivo de la debilidad generalizada de los actores políticos, así como de la precariedad de las instituciones y del aparato del Estado en su conjunto. Cotler (2016 y 2011) llama la atención sobre la paradójica coexistencia entre, de un lado, las altas tasas de crecimiento económico del periodo 2002-2013 y, del otro, los altos niveles de insatisfacción con el sistema político y aumentos en la conflictividad social; y resalta la incapacidad del Estado para redistribuir los beneficios del crecimiento y de la elite política para emprender las reformas institucionales necesarias para enfrentar este problema.

La fragilidad del sistema de representación política peruano destaca también desde una perspectiva comparada. Según diversas mediciones del nivel de institucionalización del sistema de partidos en América Latina, el peruano aparece como uno de los más precarios de la región, junto a Ecuador y Guatemala (Jones, 2010). Después del colapso del sistema de partidos ocurrido a inicios de la década de los años noventa, este no ha sido sustituido propiamente por otro, entendiendo por éste a un conjunto limitado y relativamente estable de actores políticos que ejercen la representación política. Si bien toda la región ha pasado con la llegada del nuevo siglo por grandes cambios en el marco del llamado “giro a la izquierda”, en general los sistemas de partidos han evolucionado o se han recompuesto, cosa que no se dio en nuestro país. En algunos casos, partidos con largas trayectorias articulan el sistema político (Uruguay, Chile); en otros los partidos “históricos” coexisten con nuevos emergentes (Argentina, Colombia, México, Costa Rica); en otros el sistema funciona sobre la base de partidos relativamente nuevos, surgidos de las transiciones democráticas (Brasil, El Salvador). En algunos países se produjeron quiebres significativos y hasta colapsos de los sistemas de representación, pero el espacio dejado por los actores antiguos fue ocupado por nuevos partidos predominantes o hegemónicos (Venezuela, Ecuador, Bolivia). En Perú, por el contrario, perdió el sistema de tres grandes bloques partidarios ideológicos de la década de los ochenta, pasó a tener un partido predominante en la de los noventa (el fujimorismo), para pasar a tener desde entonces un sistema marcado por altos niveles de volatilidad e inestabilidad<sup>5</sup>. Esta realidad se refleja también en la literatura comparada basada en el examen de encuestas de opinión pública, en las que el Perú aparece también como uno de los países en los que la confianza en el sistema político es más baja<sup>6</sup>.

En medio de este panorama, sin embargo, cabe dar cuenta de que en el Perú de los últimos años también han ocurrido procesos de reconstitución parcial de identidades políticas. Meléndez (2012) creyó ver cierto avance en la institucionalización partidaria con la

<sup>5</sup> Al respecto, puede verse Bornschier, 2016; Freidenberg, ed., 2016; Rubio, 2016; Tanaka 2015 y 2013; Wills, 2015; Roberts, 2015; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013; Levitt, 2012; Seawright, 2012; Morgan, 2011.

<sup>6</sup> Ver informes del *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) en Carrión, Zárate y Zeichmeister, 2015; Carrión, Zárate y Seligson, 2012.

reaparición de identidades políticas “tradicionales” alrededor del APRA, Unidad Nacional y la izquierda, expresada en el humalismo. Hoy esas tres aparecen muy disminuidas e incluso en peligro de desaparición; con todo, desde 2006 el fujimorismo se ha ido consolidando como la más importante fuerza política del país, ocupando una posición de centro-derecha, y ha despertado una identidad negativa (antifujimorismo) que resultó fundamental para definir el resultado de las dos últimas elecciones presidenciales<sup>7</sup>. Podría estarse gestando una redefinición del sistema de representación en el que el clivaje marcado por la evaluación de la herencia de la década de los años noventa resulta central. En cualquier caso, de la literatura revisada puede concluirse que la reconstitución de un sistema político representativo será inevitablemente una tarea muy ardua, cuyos resultados solo se harán visibles en el mediano y largo plazo, siempre y cuando se persista en una lógica de implementar reformas políticas y cambios institucionales, y en tanto los principales actores políticos se comprometan a hacer política y relacionarse entre sí de maneras diferentes. Lamentablemente, parecemos estar lejos de ello<sup>8</sup>.

### *La representación “realmente existente”*

En general, sabemos que nuestro sistema político es poco representativo; sin embargo, los problemas de representación son particularmente agudos para segmentos de la población históricamente excluidos o subrepresentados, como las mujeres (Rousseau, 2016; Gallo, Sample y Schmidt, 2009; Del Aguila y Llanos, 2008) y las poblaciones indígenas (Espinosa, 2016; Pajuelo, 2016; Paredes, 2015; Del Aguila y Suito, ed., 2012; Aragón, 2012; Huber, Hernández y Zúñiga, 2011; Raymond y Arce, 2011). Esto a pesar de que en los últimos años se aprobaron leyes de cuotas para favorecer la participación y representación de estos sectores. Sin embargo, se trata de iniciativas formalistas, no bien diseñadas, que no llegan a alcanzar las metas que supuestamente se persiguen. Con todo, existe un dinamismo destacable entre diversas organizaciones de mujeres y organizaciones indígenas que cuando menos en algunas coyunturas se convierten en actores muy relevantes.

Con todo, la esfera de la política se relaciona con la esfera social, de diversas maneras, si no bajo la forma de relaciones de representación, bajo la forma de relaciones de intermediación o intercambio de diferente tipo. Una de ellas son las diferentes prácticas clientelísticas. En el Perú el clientelismo no está basado, como en otros contextos, en la movilización de grandes maquinarias o aparatos partidarios, sino que son prácticas que desarrollan políticos o líderes personalistas interesados en desarrollar carreras políticas (Tanaka y Meléndez, 2014). Por cierto, en ocasiones estas prácticas se basan en estructuras o aparatos relativamente sofisticados, como los que se ven en la costa norte alrededor del partido Alianza para el Progreso (Barnechea, 2014) o el gobierno regional de Ancash, bajo la presidencia de César Alvarez (Arévalo, 2015), en el Callao con Chim Pum Callao en el Callao (Rojas, 2015), o en Lima con Solidaridad Nacional (Ayala, 2016); precisamente, su carácter relativamente excepcional los hace importantes objetos de estudio. Con todo, dada la precariedad de las maquinarias políticas, muchas veces el clientelismo no resulta un intercambio entre políticos o autoridades y ciudadanos como en la mayoría de países (provisión de bienes públicos o semi públicos, o beneficios particulares, a

---

<sup>7</sup> Ver al respecto Cyr y Meléndez, 2016; y Meléndez, 2014.

<sup>8</sup> Sobre las dificultades para la construcción de partidos en el contexto de la “tercera ola democratizadora” en América Latina ver Levitsky et.al., 2016. Sobre el caso peruano, ver Levitsky y Zavaleta, 2016; en general, los actores políticos se han habituado a funcionar sin instituciones partidarias, y no enfrentan incentivos ni condiciones sociales o políticas que los empujen a formar partidos. Además, reformas institucionales recientes han limitado el uso clientelístico de recursos públicos, lo que debilitó a partidos históricos como en Colombia y dificulta la construcción de nuevos, como en Perú.

cambio de apoyo político), sino una estrategia de posicionamiento político con fines publicitarios o comunicativos (Muñoz, 2016, 2016a, 2014).

Podemos no tener grandes maquinarias políticas, pero sí tenemos políticos o líderes personalistas que intentan desarrollar carreras políticas (ver Incio y Chavarría, 2015, para el ámbito subnacional), sobre la base de cumplir con funciones de intermediación, recogiendo diversas demandas sociales de sectores sin capacidad de interlocución con las autoridades políticas, procesándolas e interpellando a las mismas, para construir legitimidad, en un mundo cruelmente “darwinista” y con altos niveles de mortalidad, por así decirlo<sup>9</sup>. Hurtado (2015) analiza por ejemplo el “uso” de los conflictos sociales como medio para afianzar carreras políticas; cuando la intermediación no funciona los sectores no representados recurren a la protesta como medio de presión ante las autoridades políticas. Meléndez (2012a) muestra cómo la protesta y conflictividad social es expresión del relativo divorcio y dificultades que existen para articular la dinámica política y la social en el Perú de los últimos años. Ante el vacío que deja una deficiente representación por parte de los actores políticos convencionales, la intermediación política empieza a ser disputada por diferentes actores: liderazgos personalistas, ONGs, dirigentes sociales con aspiraciones políticas. Todo esto ha ocurrido además en un contexto de crecimiento económico, aumento en los presupuestos públicos de gobiernos regionales y locales y expansión de la actividad minera, con lo que aumentaron los conflictos asociados a la gestión municipal y al cuestionamiento a la actividad minera. En ocasiones los conflictos también asumieron formas más disruptivas en tanto en medio del crecimiento económico también proliferaron actividades informales e ilegales, que cuestionaron la autoridad estatal, su capacidad de controlar el territorio y ejercer plenamente la soberanía<sup>10</sup>. Es importante resaltar también que en los últimos años aparecen con cada vez más recurrencia formas de protesta de sectores medios, fundamentalmente jóvenes, levantando demandas que podrían calificarse como “post-materialistas”; con formas de organización muy horizontales y flexibles, con marcada distancia frente a los partidos políticos, en donde el uso de las redes sociales, nuevas tecnologías y nuevos estilos y repertorios de protesta serían algunos de sus rasgos. Pese a su carácter coyuntural y poco institucionalizado, en algunos momentos su actuación tiene importantes repercusiones políticas<sup>11</sup> y sus voceros terminan asumiendo formas de representación de intereses puntuales.

### *Partidos nacionales, movimientos regionales y elecciones*

Si el sistema político es sumamente precario, si los actores políticos no ejercen propiamente la función de representación, si ella es disputada a los partidos por diferentes actores, ¿qué hacen y cómo funcionan los actores políticos? En medio de una gran precariedad política, tenemos actores políticos que hacen o intentan hacer política; como resulta obvio, continúan siendo los protagonistas de los procesos electorales para elegir autoridades y desde los cargos electos participan en el proceso de toma de decisiones de Estado y de política pública. En el ámbito nacional (presidencia y Congreso) tenemos a los partidos políticos, en donde, de un lado, están los que podríamos considerar partidos “históricos” o que han ejercido funciones de gobierno, muy debilitados (con la excepción del fujimorismo), y del otro, los partidos “nuevos”, también extremadamente precarios y sin capacidad de sustituir propiamente a los históricos; de allí la extrema volatilidad del voto en el país. Los partidos políticos funcionan casi exclusivamente como plataforma electoral

---

<sup>9</sup> Sobre los partidos políticos personalistas en general ver Kostadinova y Levitt, 2014.

<sup>10</sup> Sobre las protestas sociales en general ver Arce, 2015; y Tanaka, Zárate y Huber, 2011. Sobre los conflictos y la expansión minera ver Arellano, 2015; sobre el movimiento cocalero, Durand Ochoa, 2014. Sobre la minería ilegal del oro y sus articulaciones sociales y políticas ver Baraybar, 2015.

<sup>11</sup> Ver al respecto, por ejemplo, Fernández-Maldonado, 2015, quien analiza las protestas en contra de la propuesta de ley de promoción del empleo juvenil de diciembre de 2014 y enero de 2015.

durante el momento de las campañas, para prácticamente desaparecer como tales después. En la medida en que los partidos no cuentan con personal suficiente propio, y carecen por lo general de referentes ideológicos o programáticos claros, incluso las campañas resultan erráticas, poco profesionales, que dan lugar a resultados siempre azarosos. No solo tenemos la escasa lealtad y alta desconfianza de los electores frente a los partidos, también partidos y líderes con conductas erráticas, mensajes contradictorios, estrategias poco claras, con lo que los resultados electorales aparecen como siempre altamente imprevisibles y los resultados, sorprendentes<sup>12</sup>.

En este panorama hay trabajos que se han ocupado con algún detalle de la dinámica interna de algunos partidos en específico. Respecto a los partidos tradicionales, podría mencionarse, para el caso del APRA, los trabajos de Cyr, 2011, y Vergara, 2011; si bien la primera enfatiza en su análisis las fortalezas que explican su persistencia, el segundo enfatiza más bien su precariedad y extremo personalismo. En los últimos años, y después de los resultados de las elecciones de 2016, esta última línea de análisis parece haberse mostrado más fructífera. Sobre el PPC ver Puémape, 2013; sobre Perú Posible, ver Vera, 2011, y García, 2016; sobre la izquierda y la “oportunidad perdida” de la gestión municipal de Susana Villarán en Lima metropolitana, ver Tanaka y Sosa, 2016a. En general, podría decirse que un gran tema que recorre todos estos trabajos es la pregunta de hasta qué punto la crisis de los partidos tradicionales es consecuencia de decisiones tácticas y estratégicas equivocadas, tomadas por sus líderes principales, de su incapacidad para renovarse y adaptarse a un entorno cambiante, o consecuencia de factores más estructurales: el desempeño gubernamental (a su vez limitado por la debilidad estatal e institucional del país), los problemas de representación social y política, dada la fragmentación del país y el creciente sentimiento “antipolítica” presente en la ciudadanía<sup>13</sup>. La gran excepción dentro del grupo de partidos “tradicionales” o que han ocupado posiciones de gobierno es por supuesto el fujimorismo. Al respecto puede verse, desde diversas perspectivas, Rejas, 2016; Urrutia, 2011; Murakami y Barnechea, 2011; Navarro, 2011. Todos estos análisis resaltan la capacidad del fujimorismo para mantenerse y reaparecer como un actor político fundamental, al punto que hoy es claramente el partido más importante del país. En medio de la difícil coyuntura posterior al 2000 el fujimorismo desarrolló una mística y una cohesión internas muy intensa; renovó su liderazgo bajo la conducción de Keiko Fujimori, heredera del líder fundador y “actualización” de la propuesta política; finalmente, se beneficiaron del desgaste del gobierno de Alejandro Toledo; y “normalizaron” su vuelta al escenario político durante los años del segundo gobierno de Alan García<sup>14</sup>.

En cuanto a los partidos nuevos, aparecidos después del año 2000, tenemos trabajos como el Barnechea, 2014, sobre Alianza para el Progreso, y los trabajos de Rojas, 2016 y 2015, sobre Chim Pum Callao, que merecen ser resaltados. En general, los partidos nuevos no logran desplazar a los antiguos, se caracterizan por un personalismo extremo, y resultan tanto o más volátiles que estos. Algunos de ellos, como los que acabamos de mencionar, han logrado cierta consistencia mínima en espacios regionales y locales, pero incurriendo en prácticas clientelísticas. Si bien los partidos nuevos se presentan a sí mismos como expresión de una necesaria renovación política, han sido precisamente ellos los que han mostrado en alto grado improvisación, incoherencia, oportunismo, liderazgos precarios que no logran consolidarse. A lo largo de los últimos años, Unión por el Perú, Somos Perú,

---

<sup>12</sup> Análisis de las campañas electorales de 2016 y 2011 pueden verse en Dargent y Muñoz, 2016; Meléndez ed., 2016, 2011, 2011a; Levitsky, 2011; Tanaka, 2011; León, 2011.

<sup>13</sup> Desde una perspectiva comparada, es importante ver Wills-Otero, 2015: en otros países, como Colombia, los partidos tradicionales evolucionan y se adaptan, mientras que en Venezuela o Perú, colapsan.

<sup>14</sup> Desde una perspectiva comparada, ver la literatura referida a los “partidos sucesores de regímenes autoritarios” (authoritarian successor parties), y las claves que explican su éxito o fracaso. Ver Loxton, 2016.

Solidaridad Nacional, Perú Posible, Restauración Nacional, el Partido Nacionalista, Peruanos por el Cambio, entre otros, expresaron la esperanza de construcción de nuevos partidos más representativos, pero todos terminaron defraudando las expectativas que generaron.

En los últimos años, en los espacios subnacionales, en donde los partidos nacionales no tienen el monopolio de la representación, los movimientos regionales han desplazado a los partidos nacionales. Desde la primera elección regional de 2002, en la que el APRA ganó 12 de los 25 gobiernos regionales, los movimientos regionales han pasado a ser los actores políticos centrales en el ámbito subnacional, desplazando también a las organizaciones locales. Hasta la elección regional de 2010, en algunas regiones, algunos movimientos regionales parecían estar en vías de consolidación, después de lograr algunas reelecciones y presencia en las diferentes provincias de las regiones. Sin embargo, las elecciones de 2014 mostraron que los movimientos regionales enfrentan muchos de los problemas que aquejan a los partidos nacionales: precariedad organizativa, escasa presencia más allá de las capitales departamentales, improvisación, personalismo extremo. En los últimos años no solo movimientos regionales que parecían sólidos tuvieron crisis, sino que aparecieron con alarmante frecuencia escándalos de corrupción. En el momento actual tenemos unos quince gobernadores regionales y más de veinte alcaldes provinciales y distritales sentenciados por la comisión de delitos diversos, o enfrentando investigaciones muy serias. El crecimiento económico de los últimos años y el aumento de los presupuestos públicos ha hecho más “atractiva” la política local y regional para todo tipo de intereses; al mismo tiempo, parte del crecimiento implicó el aumento de actividades informales e ilegales, que, para mantenerse y expandirse, requieren el control de la autoridad política<sup>15</sup>.

### *El funcionamiento del sistema político “realmente existente”*

En teoría, el sistema político democrático cumple la función de dotar de legitimidad de origen a las autoridades (vía las elecciones) y al ejercicio del poder (mediante las normas constitucionales y legales); y quienes articulan y permiten el juego político son los partidos políticos, que proveen del personal necesario para cubrir los cargos ejecutivos y de representación, basadas en sus propuestas de política. En todas las democracias los partidos interactúan con gremios, corporaciones, organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos independientes, etc., pero son los partidos los que articulan el proceso político. En nuestro país, la extrema debilidad de los partidos, su precariedad programática, su extremo personalismo, ha hecho que otros actores asuman un protagonismo que amerita ser estudiado.

Algunos trabajos han documentado la menor influencia de los partidos de gobierno en las decisiones de gobierno en los últimos años, a través del análisis de la composición de los Consejos de Ministros, que muestran un creciente número de independientes frente a los cuadros de partido (Sosa, 2014; Corvetto, 2014). El mayor número de independientes es expresión también de la creciente importancia de expertos o tecnócratas en las decisiones de gobierno. Esto ha ocurrido ante la carencia de ideas o propuestas de los partidos, y la existencia de un contexto crecientemente despolitizado y desideologizado desde la década de los años noventa, dentro de los parámetros de una suerte de consenso neoliberal entre las élites políticas. En esta línea, diversos trabajos han llamado la atención sobre la

---

<sup>15</sup> Sobre los movimientos regionales ver, desde diferentes ángulos, Remy, 2016; Incio y Gil, 2016; Panfichi y Dolores, 2016; Batlle y Cyr, 2014; Zavaleta, 2014; Seifert, 2014; Tanaka y Guibert, 2011; Muñoz y García, 2011; De Gramont, 2010. Visiones más de conjunto recientes pueden verse en Muñoz et.al., 2016, quienes analizan los casos de Arequipa, Piura, Cusco y San Martín; y Barrantes et.al., 2012, quienes comparan Cajamarca y Arequipa.

continuidad e importancia de una alta burocracia dentro del Estado desde la década de los años noventa, que explica la continuidad de las políticas públicas centrales iniciadas en esos años (Vergara y Encinas, 2016); la relativa autonomía de algunas “islas de eficiencia” dentro del Estado, su origen, dinámica, y condiciones que hacen posible su reproducción en el marco de un Estado en general débil y poco profesionalizado (Dargent, 2014 y 2014a). Estas “islas” se habrían establecido en espacios clave para la reproducción del conjunto del sistema, que requieren altas competencias técnicas, que pueden ampararse en apoyos o consensos nacionales y transnacionales<sup>16</sup>. De otro lado, Tanaka, Barrenechea y Morel, 2011, han explorado la relación entre diferentes economistas y técnicos ubicados en universidades y ONGs y su relación con los diferentes grupos políticos, y cómo han ocupado espacios importantes en los últimos gobiernos; en un contexto en el que la comunidad académica no es muy grande, las opciones son reducidas, lo que ayuda a entender la continua presencia de algunos de estos núcleos intelectuales más allá de los cambios de gobierno<sup>17</sup>.

En cuanto al Congreso de la República, este poder del Estado también refleja la debilidad de los partidos, que carecen de cohesión interna y una agenda parlamentaria, con lo que prolifera el individualismo y la improvisación. En medio de esto, el parlamento aparece como muy vulnerable a la presión de grupos de interés (Mujica, 2014, 2012), que suelen actuar aprovechando que hay temas con escasa visibilidad para los medios de comunicación y la opinión pública; al mismo tiempo, aparece como muy vulnerable a las presiones de la opinión pública cuando se trata de temas políticamente sensibles, que pueden mellar la popularidad de los políticos (Dargent y Urteaga, 2017). El funcionamiento del Congreso aparece como errático, sometido a conductas particularistas, con bancadas poco disciplinadas y poco profesionales en el manejo de las decisiones que les competen (Vela, et.al., 2014; Brito, 2012; Ponce, 2012; Loaiza, 2013). Así, las decisiones del Congreso parecen poco previsibles desde el punto de vista programático o ideológico. El Congreso no muestra gran iniciativa en cuanto al debate de proyectos de leyes muy relevantes (salvo contadas excepciones), quedando la iniciativa de proyectos sustantivos en el poder ejecutivo; esto no significa que el Congreso no sea responsable de la mayor cantidad de leyes aprobadas, pero de importancia menor. En todo caso, la lógica de las bancadas se yuxtapone a lógicas en las que priman intereses regionales, locales, sectoriales, dependiendo de las redes informales que tejen los parlamentarios. En general, la debilidad de las bancadas es fruto que estas están compuestas básicamente de políticos sin afiliaciones partidarias fuertes, que intentan desarrollar carreras políticas a través de funciones de intermediación de intereses.

Un argumento alternativo es el que postula que la continuidad en la orientación liberal de las políticas públicas originadas en la década de los años noventa es fruto de la imposición o presión de los grandes grupos de poder económico y mediático, que más bien contravendría la voluntad popular expresada en el voto, y las intenciones originales de los políticos que ganaron las elecciones con propuestas de cambio. Esa literatura llama la atención sobre la recomposición del poder económico en el país, la concentración de la propiedad en muchas áreas, la debilidad en las capacidades de regulación del Estado, y llama la atención sobre numerosos ejemplos de decisiones de política favorables a grandes intereses empresariales. De manera más precisa, se ha identificado además algunos de los

---

<sup>16</sup> Ver por ejemplo los textos disponibles sobre la creación y funcionamiento del Ministerio de Desarrollo e Inclusión social: Romero et.al., 2016; Trivelli y Vargas, 2014; Vargas y Trivelli, 2014.

<sup>17</sup> Una nota para decir que existen pocos trabajos sobre cómo se toman decisiones de política pública a nivel regional o municipal, tema de análisis muy grande y significativo. Ver al respecto Sosa, 2016; Glave, 2016; García, 2014; Wurst, 2014. Otro tema de investigación que requiere mucho más trabajo es el de los pequeños municipios rurales y su funcionamiento social y político. Ver al respecto el gran trabajo de Asensio, 2016, sobre la provincia de Quispicanchi; y el artículo de Uchuypoma, 2013. Sobre la formación de coaliciones sociales y políticas en ámbitos rurales, ver Tanaka, 2014.

mecanismos que harían posible ese control empresarial, como el financiamiento de las campañas electorales, el recurso de la “puerta giratoria” (funcionarios de empresas privadas que luego desempeñan cargos públicos y luego vuelven a la actividad privada), presiones a través de *lobbies* y grupos de interés, entre otros<sup>18</sup>. Otras formas de presión privada sobre el Estado se da a través de mecanismos “ideológicos”: ante la debilidad de los actores políticos como formadores de opinión o para darle forma a la agenda política, los medios de comunicación ejercen una gran influencia. En los últimos años la propiedad de los medios ha tendido a concentrarse en grandes grupos, donde destaca el Grupo El Comercio, lo que abre un debate sobre cuánto limita o no este hecho sobre la pluralidad informativa en el país. Algunos trabajos han mostrado los sesgos en la cobertura informativa de los principales medios de comunicación en las últimas campañas electores<sup>19</sup>.

Finalmente, la debilidad de los partidos también hace al sistema político vulnerable a la presión, influencia o cooptación de actores ilegales (Pedraglio, 2016; Durand, 2016a), entre ellos los asociados al narcotráfico, la tala ilegal de madera, la explotación minera ilegal, el contrabando, el tráfico de terrenos, todas ellas actividades que también prosperaron durante los años de precios altos de los productos de exportación. En algunas regiones estas presiones resultan muy significativas, por lo que la regulación del financiamiento político y el acceso a la información más completa de la trayectoria de los candidatos a elección popular resulta imprescindible, así como la aprobación de restricciones a la postulación de condenados por delitos graves (Comisión Presidencial de Integridad, 2016; Transparencia, 2016; ONPE et. al. 2014; Tuesta, 2011 y 2011a).

#### *Para terminar: sobre la reforma política*

Como hemos comentado más arriba, no existe una reflexión sistemática sobre el tema de la reforma política propiamente dicha, en el sentido de plantearse un diagnóstico amplio de cuáles serían los males del sistema político que se deben remediar, y qué reformas o cambios deberían implementarse para ello. Sin embargo, en los últimos años se encuentra una gran variedad de trabajos sobre diversos aspectos relacionados con cambios en los sistemas electorales. Desde una perspectiva comparada regional está por ejemplo el trabajo de Freidenberg y Dosek, 2016, quienes analizan las reformas electorales implementadas en América Latina entre 1978 y 2015, y ubican al Perú como un caso de “hiperactivismo reformista”, junto con Ecuador y México. Los autores analizan reformas tales como la implantación de cuotas de género para las candidaturas a cargos de elección popular, el rediseño de distritos electorales para las elecciones legislativas, el establecimiento de la reelección presidencial, cambios en el tamaño del Congreso, el voto de nacionales en el extranjero, cambios en la fórmula para asignar escaños en el Congreso, en la fórmula para definir al ganador de la elección presidencial, en la forma del voto en las elecciones del Congreso, la duración del mandato presidencial, la concurrencia o no de las elecciones presidenciales y legislativas, el establecimiento y el nivel del umbral necesario para acceder a un escaño en el parlamento, la duración del mandato legislativo, la reelección de los legisladores, la revocatoria del mandato presidencial, normas que rigen la selección de candidaturas y formas de gobierno al interior de los partidos políticos, entre otros. Este hiperactivismo, lejos de mejorar la representación, termina modelando un sistema político contradictorio, caótico e inestable.

Más específicamente, en términos temáticos, tenemos el estudio comparado de McClintock sobre los efectos de la segunda vuelta electoral en perspectiva comparada (McClintock, 2016), argumentando que la segunda vuelta ha tenido efectos positivos en los

<sup>18</sup> Al respecto ver Durand, 2016, 2013, 2012.

<sup>19</sup> Ver por ejemplo Pedraglio, 2011; Fowks y Bello, 2011; García Llorens, 2011.

países en los que se ha aplicado, frente a sistemas en las que la primera minoría accede a la presidencia; en cuanto al Perú, ha sido Fernando Tuesta quien ha evaluado los intentos de reforma política de los últimos años, incluyendo la ley de partidos políticos de 2003 (Tuesta, 2016, 2016a, 2015, 2012), dando cuenta de sus escasos resultados, fruto de su carácter incoherente y aplicación sin sanciones efectivas. Tuesta también ha escrito sobre los efectos del voto preferencial (Tuesta, 2013), y sus efectos negativos sobre la disciplina y coherencia partidaria; así como el efecto pernicioso de las revocatorias sobre el sistema político, que terminan siendo utilizadas por “malos perdedores” e intereses particularistas, antes que por ciudadanos no representados por los partidos, no cumpliéndose la promesa de democratizar y hacer más legítimo el ejercicio de la autoridad política (Tuesta, 2014, 2014a)<sup>20</sup>. Otro tema que podría considerarse dentro de las discusiones sobre el sistema electoral es cómo responder al desafío de grupos antisistema que buscan inscripción y participación electoral, como por ejemplo el MOVADDEF (Movimiento por la Amnistía y Derechos Fundamentales) y el FUDEPP (Frente de Unidad y Defensa del Pueblo Peruano), ambos vinculados con Sendero Luminoso<sup>21</sup>.

Para terminar, considero que es pertinente mencionar también lo escrito sobre el proceso mismo de reforma institucional: ¿qué condiciones permiten su acuerdo e implementación, o qué condiciones explican su continuidad en el tiempo? Tanaka y Sosa (2016) llaman la atención sobre la importancia del papel de las elites políticas y su capacidad para generar consensos y seguir lógicas de mediano plazo, independientemente de los niveles de desarrollo socioeconómico de un país; mientras que Dargent y Urteaga (2016) sobre lo precarios e inestables son los acuerdos que permiten la implementación de reformas institucionales a mediano y largo plazo. Y solo a mediano plazo es que, si los esfuerzos son consistentes y en la dirección correcta, podrán verse mejoras significativas en la representación política y en el funcionamiento del sistema político (Levitsky y Murillo, 2014).

---

<sup>20</sup> Ver también, desde un marco comparado más amplio, Welp, 2016.

<sup>21</sup> Un trabajo muy útil para discutir estas cuestiones es el de Asencios, 2016.

## 2 Percepciones de los expertos sobre diversos aspectos de la reforma del sistema político y electoral en el Perú, 2011-2016

Seleccionamos a un grupo de expertos, de diferentes perspectivas, para consultarles sobre qué temas les parecían más relevantes dentro de los debates actuales sobre la reforma política, así como sobre sus percepciones sobre las posibilidades de implementar las mismas en el contexto actual. Este contexto está marcado por la dinámica del Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral presidido por la congresista Patricia Donayre, de Fuerza Popular, cuyo informe preliminar fue presentado el 6 de diciembre pasado (Comisión de Constitución y Reglamento, 2016) y el informe final, el pasado 12 de mayo (Comisión de Constitución y Reglamento, 2017). Sobre la base de este trabajo esta Comisión presentará luego diferentes iniciativas de reforma que podrían comprender cambios reglamentarios, legales y hasta constitucionales ante el pleno del Congreso de la República.

¿Qué expertos nos parecieron relevantes? En primer lugar, los asesores principales tanto del Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral (Flor de María Bazán) como del presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del actual periodo legislativo, Miguel Torres (Sandra Lindembert). Entrevistamos también a Percy Medina, Jefe de Misión del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), organismo internacional que presta asistencia técnica al Grupo de Trabajo; así como a Carlos Meléndez y Fernando Tuesta, miembros del Comité Consultivo del Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral; este último además es parte del Comité Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento (2017), y asesoró la redacción de la propuesta de reforma electoral del Jurado Nacional de Elecciones (2016). Otro miembro de este comité consultivo entrevistado es Fernán Altuve, quien tiene una perspectiva diferente. Entrevistamos también a Milagros Campos, experta en temas legislativos, y a Raúl Chanamé, actualmente representante del Colegio de Abogados de Lima en el pleno del Jurado Nacional de Elecciones (2016-2020); así como a Gerardo Távara, Secretario General de la Asociación Civil Transparencia, organización que ha presentado ante la opinión pública y las autoridades competentes una propuesta de reforma institucional (Transparencia, 2016). De esas entrevistas, hemos sacado un listado tentativo de temas que se perciben como importantes, que están en la agenda de discusión, y que tienen alguna posibilidad de ser aprobados.

Creo que los temas relevantes pueden ser agrupados en tres grandes ejes. El primero está referido a las reglas generales que norman los procesos electorales; el diagnóstico es que las normas actuales están caracterizadas por su dispersión, y que contienen pautas poco claras e incluso contradictorias entre sí; de allí que se proponga reunir toda la normativa electoral dispersa en una sola norma, asegurando su coherencia y una aplicación previsible. El resultado de esto es la iniciativa de aprobación de un código electoral y de un código procesal electoral; el JNE ha propuesto además que la normatividad electoral no pueda modificarse hasta un año antes de los procesos. En general, este tipo de propuestas busca hacer los procesos electorales menos contenciosos, más ordenados y previsibles, y reducir la ocurrencia de incidentes procesales que distraigan la atención de los ciudadanos de lo más importante, la comparación de las propuestas presentadas por los candidatos. Sin duda, la experiencia de las elecciones generales de 2016, en las que el JNE terminó siendo un actor central en la competencia al tener que ocuparse de tachas e impugnaciones que llevaron incluso a excluir a candidatos importantes de la contienda por infracciones que podrían considerarse menores justifican este tipo de iniciativa. Sin embargo, debe quedar claro que ninguna de estas iniciativas ataca el problema de representación política; este se enfrentaría con iniciativas en los siguientes ejes.

El segundo agruparía iniciativas que rigen, de un lado, el cómo elegir a los candidatos a puestos de elección popular y, del otro, el cómo deben competir por ganar el voto ciudadano. En cuanto al cómo elegir, el objetivo sería tener mejores candidatos, que representen mejor las identidades y propuestas de los partidos, que mejoren la cohesión interna de los mismos, que tengan una mejor relación de representación con los votantes y ciudadanos. En el momento actual, el diagnóstico es que los partidos no cuentan con militantes y cuadros, por lo que sus candidatos terminan siendo personajes con intereses propios y escasa identidad con los partidos, que los usan solamente como vehículo para llegar al poder; personajes regidos por intereses particularistas, y que se valen del poder del dinero para llegar a sus posiciones. Se propone entonces por ejemplo, como mínimo, establecer requisitos más exigentes a quienes postulen a cargos de elección popular: por ejemplo, estarían excluidos quienes hayan sido sentenciados por delitos graves. Pero la reforma más ambiciosa sería la realización de elecciones primarias simultáneas y obligatorias para todos los partidos políticos, lo que permitiría la anulación de la votación preferencial, diagnosticado como un mecanismo que debilita la cohesión partidaria, incentiva conductas individualistas y eleva los costos de las campañas. Un tema de debate asociado a este es cómo debe quedar la lógica de las cuotas, medidas de discriminación positiva o acción afirmativa de obligarse a los partidos a presentar una lista cerrada y bloqueada en las elecciones. ¿Debe establecerse un principio de alternancia de género en las listas? ¿Qué decir de los jóvenes, quienes tienen una cuota mínima en las listas de regidores en las elecciones municipales? ¿O la cuota indígena que funciona para la elección de consejeros regionales y consejos municipales?

La implementación de elecciones internas llevaría en principio, se asume, a un “sinceramiento” de la situación real, del nivel organizativo y de la convocatoria de las organizaciones políticas, más allá de los requisitos actuales, excesivamente formales: firmas, existencia de comités, presentación de un ideario o programa. Otro asunto muy importante es mantener la coherencia en el sistema político entre el nivel nacional, el regional y el local. Es consensual señalar que los tres niveles suelen funcionar sin mayores conexiones entre sí: los partidos nacionales, muy debilitados, tienen el monopolio de la representación en ese ámbito, participan muy limitadamente en las elecciones regionales y locales, y cuando lo hacen, es estableciendo alianzas formales o informales con núcleos regionales. Estos núcleos conforman movimientos regionales que han desplazado a los partidos nacionales del ámbito regional, y también a las organizaciones locales del ámbito local. A pesar de ello, en las regiones prima también una alta volatilidad y fragmentación electoral, y los movimientos regionales tampoco han logrado construir relaciones fuertes de representación. El escenario es entonces uno de gran fragmentación y desarticulación horizontal en el territorio y vertical entre niveles de gobierno. Si se proponen mayores y más exigentes requisitos a los partidos nacionales, lo mismo tendría que funcionar para los movimientos regionales y organizaciones locales, para no inclinar la balanza aún más en contra de los partidos nacionales.

Decíamos que otro tema de atención se refiere al cómo los actores políticos deberían competir para ganar el voto ciudadano. Al hablar de la realización de elecciones internas y de la eliminación del voto preferencial se suele incluir también la preocupación por el rediseño de las circunscripciones electorales actuales. Circunscripciones más grandes hacen que la lucha por el lugar dentro de una lista involucre a más candidatos, mientras que en circunscripciones más pequeñas solo los primeros lugares, en una lista cerrada y bloqueada, mantienen opción de ser elegidos. Existe consenso en que la circunscripción de Lima es demasiado grande (36 representantes) y que debería ser dividida en ámbitos más pequeños; volveremos sobre este asunto más adelante. El otro gran tema referido a cómo deberían competir los candidatos nos lleva al asunto del financiamiento de las campañas electorales. Existe consenso, más todavía a la luz de la evidencia de que empresas

constructoras brasileñas involucradas en escándalos de corrupción hicieron aportes no declarados a campañas electorales, que hay mucho que hacer respecto a esto y que la legislación actual resulta totalmente limitada e insuficiente. Las propuestas implican aumentar el financiamiento público indirecto a las campañas electorales (por medio de la ampliación de la franja electoral), hacer más transparentes los aportes privados a las campañas, con topes más altos para hacerlos más realistas (bancarizados, con información de los aportes que puedan compartir la ONPE y la Unidad de Inteligencia Financiera); pero sobre todo, que las violaciones a la normatividad tengan sanciones efectivas, que desincentiven realmente su incumplimiento. Ellas deberían incorporar sanciones a través de multas, pero que en casos graves deberían llevar a la pérdida del registro electoral de los partidos, a implicar responsabilidades civiles y penales a las autoridades de los partidos, y a los candidatos individuales que incurran en faltas. Luego, están las sanciones a los partidos y candidatos que incurran en faltas durante las campañas con lógicas clientelísticas y de compra de votos: hace falta una mejor caracterización de las faltas y una gradualidad en las sanciones, que solo en casos extremos deberían llevar a la pérdida de registro de los partidos y exclusión de candidatos.

Un tercer eje temático nos lleva a asuntos relacionados al sistema de representación y a algunas reglas de funcionamiento del régimen político. Ya nos hemos referido a que el planteamiento de elecciones primarias en los partidos, la eliminación del voto preferencial lleva necesariamente a la discusión de la representación de mujeres y jóvenes. Pero también hay propuestas que atañen a la representación pero sobre la base del cambio de las circunscripciones electorales, para mejorar la relación entre electores y representantes, la representación de sectores cuyos intereses hoy no son tomados en cuenta suficientemente o que requieren políticas de discriminación positiva. Aquí podemos ubicar propuestas como la creación de una circunscripción electoral para peruanos en el extranjero (actualmente esos votantes votan por representantes de la provincia de Lima); la creación de una circunscripción electoral para la población indígena; todo lo cual implicaría cambiar la Constitución, para que el número de congresistas no tenga un número fijo, y esté más bien regulado por la ley electoral. Esto permitiría además pensar en un rediseño más integral de las circunscripciones electorales, lo que nos lleva a otro tema, acaso el de mayor envergadura relacionada a estos asuntos, que el de la vuelta al bicameralismo.

Según diferentes sectores, la vuelta al bicameralismo implicaría, en primer lugar, volver a una situación de “normalidad” más acorde a la tradición histórica constitucional peruana, así como a una forma de representación más acorde al tamaño de nuestra población. El bicameralismo lograría varias cosas, se asume: mejorar la representación de los electores mediante la combinación de lógicas diferentes de elección (en diferentes circunscripciones), facilitando la llegada al parlamento de políticos o personalidades con más experiencia; mejorando además el proceso legislativo, en tanto la existencia de dos cámaras obligaría a procesos legislativos más meditados y largos. Todo esto implicaría, en muchas de las propuestas de bicameralismo, un rediseño de las circunscripciones electorales: para algunos, la cámara de diputados mantendría con correcciones una representación departamental (partiendo las más grandes en dos o más circunscripciones), mientras que en el senado se tendría que pensar en nuevas unidades territoriales, que agrupen varias de las actuales regiones, o circuitos económicos; algunas voces proponen que el senado sea elegido en una circunscripción nacional.

La gran pregunta que cabe hacerse al final de esta revisión es cuán factible será que estos cambios lleguen efectivamente a ser implementados. Sobre este asunto comentamos en la sección siguiente.

### 3 Impacto de las investigaciones en políticas públicas

La investigación realizada en los últimos años en el ámbito académico ha tenido un impacto muy limitado sobre los temas asociados a la reforma del sistema político y electoral, por varias razones: en primer lugar, porque no se ha hecho una reforma “en serio” en los últimos años, y porque cuando se han hecho cambios, como al final del Congreso 2011-2016, ellos fueron más bien en el sentido contrario al que el consenso experto aconsejaba. En general, podría decirse que hasta el momento entre quienes deberían aprobar las reformas (básicamente los políticos en el Congreso), estas se piensan desde el punto de vista de sus intereses políticos inmediatos, antes que desde la mejora de la representación de la ciudadanía o desde el fortalecimiento del sistema político en su conjunto. En segundo lugar, suele encontrarse entre los políticos una marcada desconfianza y distancia del mundo de la investigación social, percibido como crítico y cuestionador de su actuación, y además excesivamente politizado, parcializado e inclinado hacia la defensa de posiciones de izquierda o “políticamente correctas” en general. Al mismo tiempo, es justo decir también que en el ámbito académico o experto suelen encontrarse posturas excesivamente críticas con los partidos existentes, que en ocasiones hasta rondan con posturas antipolíticas y antipartido, y que en ese ámbito suelen primar simpatías y antipatías políticas en direcciones muy específicas, quedando otras relativamente ausentes.

Sin embargo, del lado positivo podría decirse que buena parte de las entidades que impulsan la reforma política muestran bastantes coincidencias y recogen consensos básicos generados desde la academia: en el tiempo reciente organizaciones públicas como el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y sus propuestas de reforma; organizaciones de la sociedad civil como la Asociación Civil Transparencia, Proética y el portal web Lampadia; organismos internacionales como el PNUD, IDEA Internacional, la Fundación Konrad Adenauer, en general se muestran más receptivos a aportes provenientes desde el mundo de la investigación, aunque puedan diferir por supuesto respecto a las medidas específicas a implementar. Además, estas instituciones han servido de puente o espacio de encuentro entre expertos y políticos, facilitando el diálogo y reduciendo los celos y desconfianzas mutuas. Otro factor importante es que esta discusión ha logrado trascender al mundo académico y especializado, para llegar a ser frecuentemente ventilado en los medios masivos de comunicación.

En el momento actual, resulta relevante detenerse en el examen de las posibilidades de implementar una reforma del sistema político y electoral que recoja aportes del mundo de la investigación social. Si bien existe un sentido común extendido en torno a la idea de que la situación actual es mala y de que “algo” debe hacerse, no queda claro qué o cómo deben hacerse las reformas. Para empezar, debemos enmarcar toda esta discusión dentro del tiempo específico, del calendario político inmediato; y considerando que el actor central que debe diseñar y aprobar la reforma es el Congreso de la República, en donde Fuerza Popular es la fuerza política central. Así, el horizonte temporal está marcado por la proximidad de las elecciones regionales y municipales de 2018, y las un poco más lejanas elecciones generales de 2021; también es muy importante considerar que en el Congreso las propuestas de reforma deben ser aprobadas por la Comisión de Constitución y Reglamento, cuyo trabajo partirá de las recomendaciones del Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral; luego, la Comisión de Constitución y Reglamento, partiendo de ese trabajo, debe hacer una propuesta al pleno del Congreso. El tema clave es que el periodo legislativo 2016-2017 termina en julio, y luego empezará el período 2017-2018, con nuevas presidencias en las comisiones. A pesar de que podemos contar con que Fuerza Popular seguirá presidiendo la Comisión de Constitución y Reglamento, nada asegura que el próximo presidente continúe el trabajo de la comisión Donayre o las orientaciones del presidente

actual, Miguel Torres. Considerando estos horizontes temporales, podría decirse que si la reforma política no se aprueba antes de junio de este año, probablemente no sea aprobada durante el periodo de gobierno 2016-2021.

En principio, una reforma política podría interesar a los partidos más consolidados, como ocurrió con la aprobación de la ley de partidos de 2003 (Tanaka, 2007), en el sentido de que la reforma aspiraría a construir un sistema de partidos con pocos actores, pero más fuertes y representativos, dejando en el camino a los grupos más improvisados, personalistas y oportunistas. Sin embargo, a diferencia de 2003, los principales actores políticos hoy aparecen sometidos a graves tensiones y conflictos internos, que hacen más difícil para estos aceptar criterios más exigentes para la acción política; esto parece incluir al propio fujimorismo como organización política, que no ha mostrado una postura clara respecto a estos temas.

Así, la lógica de los actores políticos parece estar motivada, como es esperable, en gran medida por el cálculo de qué efectos tendrían las reformas sobre sus posibilidades electorales. Por ejemplo, ante la proximidad de las elecciones regionales y municipales de 2018 un tema de debate es reintroducir la posibilidad de reelección inmediata, anulada por el Congreso anterior a finales de su mandato; otro ejemplo es la eliminación de la votación preferencial, que sí podría interesar a los líderes de algunos partidos, pero no necesariamente a muchos de los actuales congresistas, por lo que esos líderes deben evaluar cuidadosamente el dilema entre el fortalecimiento partidario a mediano plazo y el mantener la cohesión en sus filas en el corto. También encontramos que los actores con registro político vigente simpatizan con la idea de elevar las barreras de entrada al sistema político, mientras que los que están fuera pretenden bajarlas; ocurre asimismo que cuando algunos políticos integraban coaliciones o alianzas con registro estuvieron de acuerdo con elevar las barreras, pero después, al romper esos grupos y enfrentar la tarea de lograr la inscripción, se pronuncian en contra.

Si es que la reforma política ha de avanzar, un papel decisivo tendrá que ser jugado por las organizaciones de la sociedad civil, será resultado de la presión de los medios de comunicación y de la opinión pública. Afortunadamente, en los últimos tiempos se ha generado un consenso importante alrededor de la necesidad de implementar una reforma política sustantiva, más todavía a la luz de los recientes escándalos asociados al descubrimiento de cómo empresas constructoras brasileñas hicieron contribuciones millonarias sin declarar a campañas políticas a cambio de favores posteriores. La reforma es fundamental; ella debe basarse lo más posible en la evidencia disponible, en la investigación empírica nacional y comparada, en el consenso experto; y debe ser capaz de concitar el más amplio consenso político y social. Y luego de implementada la reforma, es vital la continuidad y persistencia en la misma, porque sus efectos solo serán evidentes con el paso del tiempo; acaso uno de los grandes problemas y limitaciones de las experiencias de reforma es la modificación constante de las reglas, que impiden su consolidación. Por último, la reforma electoral es solo un componente que incide en la calidad de la representación y en el funcionamiento del sistema político: si no cambia también la cultura política en general y las conductas de las elites políticas, las reformas no tendrían por sí solas los resultados esperados. Sin embargo, es necesario hacer un esfuerzo por romper la actual inercia.

#### 4 Agenda de investigación en el área de la reforma del sistema político y electoral, 2017-2021

Decíamos más arriba que la discusión sobre la reforma del sistema político y electoral puede resultar muy amplia y difícil de delimitar. En este trabajo proponemos que la agenda de investigación debe estar orientada, primero, por el esfuerzo de entender mejor cómo funciona “empíricamente” el sistema político peruano, más allá de consideraciones normativas o valorativas, nutriéndose, hasta donde sea posible, de una perspectiva comparada<sup>22</sup>; segundo, que debemos considerar el funcionamiento del sistema político en todos sus niveles (nacional, regional, local) y en todo el territorio, dado que este funciona de maneras muy diferentes según esas dimensiones; tercero, dado que el sistema político “realmente existente” en el Perú, las decisiones de Estado y de política pública, y las formas de representación no pasan solo ni principalmente por los partidos políticos, resulta muy importante ampliar la agenda de investigación más allá de estos. Si los partidos deben moldear la hechura de las políticas, resulta que las redes de expertos y elites tecnocráticas tienen acaso más influencia sobre las mismas (y otros actores, como hemos visto); si los partidos supuestamente canalizan la competencia política, resulta que ellos son meros vehículos para políticos sin partido que intentan desarrollar carreras políticas individuales; y si los partidos supuestamente representan intereses sociales, resulta que en realidad los políticos intentan más bien intermediar la gestión de esos intereses, que recurren a canales formales e informales, e incluso a la acción directa mediante la protesta social. Solamente conociendo cómo funcionan los actores del sistema político es que podremos pensar razonablemente en su reforma. Y cuarto, consideramos que la agenda debería estar mínimamente enmarcada por su relación con temas relevantes y con alguna posibilidad de concreción práctica<sup>23</sup>.

Sobre la base de estas consideraciones, creemos que la agenda de investigación en el futuro inmediato debería empezar por mapear mejor el funcionamiento del sistema político en todos los niveles de gobierno y en todo el territorio, dando cuenta de las relaciones entre los principales actores políticos y sociales, y las elites que se involucran en el proceso de toma de decisiones de Estado y de política pública, que van desde redes de expertos y tecnócratas, burocracias públicas<sup>24</sup>, organismos internacionales y ONGs, medios de comunicación, grupos de interés y de presión que van desde el empresariado hasta organizaciones sociales. Y que llegan hasta actores en principio no políticos, como los actores de los procesos judiciales y actores vinculados a actividades informales e ilegales.

Así, *en primer lugar* debemos investigar para conocer mejor a los protagonistas principales del juego político, los partidos políticos nacionales, los movimientos regionales y las organizaciones políticas locales, en su doble dimensión: como competidores en procesos electorales, y luego en sus funciones de gobierno y representación.

- En cuanto a los partidos nacionales, hay todavía mucho por decir respecto a los partidos “tradicionales”: aún hoy no contamos con información suficiente sobre la trayectoria de partidos como el APRA, AP, el PPC, o los diferentes partidos de izquierda; tampoco sobre su situación actual, en lo que se refiere a sus facciones, disputas internas, militantes de base, relaciones con la sociedad en general, intentos de implementar prácticas

<sup>22</sup> Un ejemplo: evaluar qué consecuencias tendría la implantación de un sistema de elecciones primarias en Perú exigiría estudiar la experiencia reciente de Uruguay y Argentina. Al respecto ver González, 2014; Gallo, 2010.

<sup>23</sup> Es útil ver el texto de Sorj, 2013, en el que sugiere una agenda de investigación sobre la dinámica política reciente en América Latina.

<sup>24</sup> Nos parece muy relevante cubrir la falta de un diálogo más eficaz entre la literatura de la gestión y la administración pública y la literatura de la ciencia política, para dar cuenta de la dimensión política de las decisiones de política pública. Ver al respecto desde un ángulo más general y conceptual, Pepinsky et.al., 2017; y Polga-Hecimovich y Trelles, 2016.

clientelísticas, etc. Algo parecido puede decirse de partidos con menos historia pero que tuvieron responsabilidades de gobierno recientemente, como el fujimorismo, Perú Posible o el Partido Nacionalista. Por supuesto que el actor político más importante en la actualidad es el fujimorismo, cuya organización, dinámica interna, está todavía por ser escudriñada, yendo más allá de discursos condenatorios o propagandísticos. También hay mucho que decir respecto a los partidos “nuevos”, más precarios organizativa, orgánicamente, pero muy reveladores de las nuevas formas de hacer política en el Perú, marcados por el personalismo extremo, vínculos con grupos de interés particularista, con actores informales o abiertamente ilegales; en donde las redes partidarias están asociados a negocios, universidades, y diversas redes clientelísticas.

- Luego tenemos a los movimientos regionales: prácticamente no hay trabajos que den cuenta de sus trayectorias, organización interna, vínculos con los diferentes intereses regionales, relaciones con los actores nacionales. Existen algunos movimientos que merecen sin duda ser analizados, tanto aquellos con más consolidación (como *Arequipa Tradición y Futuro* de Arequipa, o *Nueva Amazonía* en San Martín, por mencionar solo dos ejemplos), como aquellos más personalistas, precarios o más directamente vinculados a prácticas ilegales o clientelísticas. Algo similar puede decirse de las organizaciones políticas locales, que si bien han sido desplazadas relativamente por los movimientos regionales, en algunas provincias y distritos resultan actores muy relevantes, cuya lógica de funcionamiento y mecanismos que explican su popularidad no conocemos bien. En Lima metropolitana, por ejemplo, resulta un tanto enigmática la popularidad del alcalde Castañeda; en algunos distritos de Lima, como Chosica, Chorrillos, Magdalena, Los Olivos, en el Callao, encontramos alcaldes que han sido reelegidos muchas veces o movimientos que se mantienen en el poder a lo largo de los años, a pesar de la existencia de denuncias de corrupción o inconductas de diverso tipo en las autoridades. Aproximaciones etnográficas resultarían muy provechosas para estudiar este tipo de fenómenos, y carecemos de ellas<sup>25</sup>.

- El estudio de los partidos nacionales y movimientos regionales puede comprender tanto su conducta como competidores en los procesos electorales como el desempeño de sus representantes electos en los diferentes espacios de representación: municipios, regiones, Congreso, y poder ejecutivo. En cuanto a lo primero, resulta importante saber cómo es que se organizan para competir, cómo reclutan candidatos, con qué criterio y mecanismos se construyen las listas, con qué lógica se participa en las elecciones; cómo se financian y desarrollan las campañas, cómo se construyen programas y plataformas electorales, cómo se relacionan con los diferentes grupos de interés de la sociedad civil, cómo se articulan con actores nacionales, regionales y locales, entre muchas otras cosas. En las campañas, ¿qué discursos o apelaciones funcionan mejor para los electores? ¿Hasta qué punto se utilizan estrategias clientelísticas, y cómo se organizan? ¿Cuánto funcionan en las campañas electorales las “nuevas tecnologías” y cuán relevante es el uso de las redes sociales y otros mecanismos de comunicación? Luego está la pregunta sobre el desempeño de los representantes electos. ¿Qué tipo de relación se mantiene con los partidos? ¿Hay alguna diferencia en cuanto a estilos de actuación y orientaciones de política pública según el tipo de partido o movimiento con el que se llegó a ejercer el cargo de representación? ¿Qué tipo de partidos o movimientos construyen institucionalidad estatal y qué otros la debilitan? ¿Qué factores explican el desarrollo de mejores o peores gestiones?

- Ahora bien, todos estos actores se ubican en un tablero que articula diferentes niveles de gobierno, nacional, regional y local, cuyas relaciones merecen mayor examen. Como ejemplo de este tipo de investigación que analiza las relaciones entre actores

---

<sup>25</sup> Ver al respecto Joseph, Mahler y Auyero, eds., 2007, como ilustración de un tipo de trabajo que hace falta en nuestro medio.

diversos en diferentes niveles, que incluye y rebasa a los actores político-partidarios, podría citarse el de Brito (2012), que da cuenta de la actuación de los grupos políticos y parlamentarios en el Congreso en torno a la derogación de los decretos legislativos cuestionados por organizaciones indígenas en Bagua, durante el segundo gobierno de Alan García. Brito analiza también la relación del Congreso con el poder ejecutivo, las diferentes posiciones al interior de este, así como la presión e intereses de actores sociales como empresarios, ONGs, y organizaciones indígenas; analiza el papel jugado por los congresistas representantes de las regiones amazónicas, los gobiernos regionales y algunas autoridades políticas locales involucradas; y cómo de todo ello resultó la ineficaz respuesta de la representación política ante las demandas de las organizaciones indígenas. Investigaciones equivalentes podrían realizarse sobre diferentes temas de política pública partiendo desde ámbitos regionales y cómo enlazan el ámbito nacional con el distrital; este tipo de aproximaciones son prácticamente inexistentes en la literatura. Más trabajos como este son necesarios, cubriendo las diferentes áreas de política, dando cuenta de las condiciones que explican en qué contextos y situaciones tienden a imponerse los intereses de los grupos sociales más poderosos o de los de sectores populares, visiones o preferencias tecnocráticas o de redes de expertos, y en cuáles otros se imponen lógicas más neta y directamente políticas; o cuándo priman intereses de alcance nacional, regional o local. Idealmente, más adelante podría sobre un cuerpo de investigación más grande, esbozarse un diagnóstico más general del funcionamiento del sistema político.

- Este mapeo de situaciones debe dar cuenta también de la gran diversidad a lo largo del territorio en cuanto al funcionamiento del sistema político. Una cosa es la dinámica de Lima; la de la costa norte, donde funciona una suerte de “bipartidismo” subnacional (Aguilar, 2015); la de la costa en general, donde parecen predominar tendencias de mayor apoyo al sistema político; o la de Cajamarca, Puno, o la sierra sur en general, donde prosperan tendencias más críticas con el sistema político; o regiones con mayor presencia de actores ilegales que desafían la autoridad del Estado (Madre de Dios, Apurímac, Puno). Las diferentes dinámicas políticas también afectan el desempeño de las instituciones, la calidad de las políticas públicas y las perspectivas de desarrollo (Muñoz et.al. 2016; Barrantes et.al., 2012).

De esta manera, una parte de la agenda de investigación implica conocer mejor a los actores, cómo se relacionan vertical (entre niveles de gobierno y con otros actores) y horizontalmente (relaciones entre unidades equivalentes y cómo cambian las dinámicas en diferentes espacios territoriales).

*Segundo.* Complementariamente, la agenda de investigación que consideramos relevante implica conocer mejor cómo se da el funcionamiento del sistema político “realmente existente”, considerando cómo diferentes actores terminan ocupando el espacio que en otros contextos cumple el sistema de partidos. Los partidos políticos supuestamente cumplen con tres grandes funciones: representar al menos una parte de los variados intereses y demandas de los diferentes sectores de la sociedad; presentar candidatos a los cargos de elección popular; e intervenir desde allí en el proceso de toma de decisiones de Estado y de política pública, según un cierto perfil identitario y programático. Pero,

- hemos visto cómo la relación de *representación* no se cumple realmente: es importante profundizar en la relación de *intermediación* que sí intentan lograr los políticos para desarrollar una carrera política, interactuando con diferentes *brokers* y gestores de intereses que se ubican en el plano de lo social. Luego, ya hemos visto cómo los partidos no cuentan propiamente con cuadros y militantes, de modo que no son capaces de presentar candidatos propios a los cargos de elección popular: los partidos entonces reclutan candidatos independientes sin partido que buscan desarrollar carreras políticas. ¿Cómo se

relacionan ambos? ¿Con qué criterio los partidos buscan a estos independientes y cómo éstos seleccionan los partidos en los que desean desarrollar sus carreras? ¿Hay afinidades ideológicas, o es puro oportunismo político? ¿Hay diferencias entre tipos de partidos? Finalmente, los representantes electos en realidad parecen haber abdicado en los últimos años de asumir buena parte de las decisiones de Estado y de política pública, siendo reemplazados por redes de expertos, elites tecnocráticas, asesores, articuladas por organismos internacionales, ONGs y *think tanks*, que parecen tener más influencia sobre las decisiones que los políticos mismos, cuando menos en algunos ámbitos. Pero es poco lo que sabemos de cómo se toman las decisiones de política pública: ¿hasta qué punto pesan las consideraciones políticas? ¿Las opiniones de los expertos y técnicos? ¿Cuánto pesan los “poderes de facto”? ¿Cuánta capacidad de presión tiene la opinión pública y la acción colectiva de actores en las calles? ¿De qué depende que se impongan unas consideraciones sobre otras?

- Siguiendo con esta línea, sería muy interesante explorar, entre muchas otras cosas, el impacto que tiene la gestación de nuevos actores sociales articulados a través de redes sociales y el uso de nuevas tecnologías en ámbitos urbanos, de gran relevancia en algunas coyunturas, motivados muchas veces por “identidades negativas”; ¿se trata de fenómenos efímeros o estamos ante la gestación de nuevas formas de expresión política?<sup>26</sup> De otro lado, muchos de los temas de debate actual movilizan no solo actores nacionales, sino también transnacionales: desde grupos conservadores hasta grupos progresistas, muchos temas de debate actual responden a dinámicas globales, que van mucho más allá de la actuación de actores domésticos. Desde temas como el cuestionamiento a la “ideología de género”, el debate sobre la unión civil o los derechos de la población LGTBI, hasta temas vinculados a la promoción y defensa de los derechos humanos en general, han sido pensados desde el ámbito nacional, cuando es la relación con actores globales lo que permite entender mejor la dinámica<sup>27</sup>.
- Cabe preguntarse también sobre la creciente influencia que sobre las decisiones políticas adquieren actores no estrictamente políticos, pero que desplazan a los partidos de una forma cada vez más notoria: nos referimos a los medios de comunicación masivos y a la creciente “judicialización de la política”. Respecto a lo primero, es importante analizar la relación que hay entre actores políticos y agencias de comunicación, periodistas, productores y directores periodísticos, y propietarios de medios. ¿Hasta qué punto la agenda y las propias decisiones políticas están marcadas por los intereses de los medios? ¿Cómo operan las presiones e influencias? ¿Cómo afecta la propiedad y la organización de los medios las líneas informativas? Respecto a lo segundo, cada vez es más frecuente encontrar que importantes decisiones de política pública terminan siendo resultado no del debate, de la deliberación y la negociación política entre actores representativos, sino de las decisiones de abogados, fiscales y jueces. Los tribunales de justicia terminan siendo fundamentales, y los actores de los procesos judiciales resultan siendo actores políticos de primer orden, con intereses, afinidades, visiones y preferencias ideológicas. ¿Cómo ejercen influencia los políticos y los diferentes actores sobre los jueces? ¿Qué intereses y lógicas tienen los actores judiciales? Se trata de un campo muy relevante en América Latina, y en nuestro medio apenas si está explorado<sup>28</sup>.
- Finalmente, otro actor crecientemente importante en la actividad política son actores ilegales, vinculados a actividades como el narcotráfico, la tala ilegal de madera, el

<sup>26</sup> Sobre el tema ver, en términos generales, Sorj y Fausto, comp., 2016; y Sorj y Faust, orgs., 2015.

<sup>27</sup> Sobre los actores transnacionales en términos generales, desde diversos ángulos, ver Tarrow, 2005, y Keck y Sikking, 1998.

<sup>28</sup> Para el caso peruano ver Loaiza, 2013. En términos generales ver Sieder et al., eds., 2005; Couso et al., eds., 2010, entre otros.

contrabando, la minería ilegal, entre otras, especialmente en ámbitos locales y regionales en partes importantes del territorio. ¿Cuánto han penetrado esos intereses la actividad política? ¿Cuál es la respuesta del Estado y de los actores políticos frente a este desafío?<sup>29</sup>

*Tercero*, otro tema de investigación que consideramos relevante es la propia reforma política.

- ¿Qué explica la lógica de las reformas ocurridas hasta el momento? ¿Qué efectos han tenido? ¿Por qué se cumplieron o no las expectativas puestas en las reformas? ¿Qué condiciones permiten la aprobación e implementación de las mismas? ¿De qué depende su éxito? ¿Cuál sería el alcance de una reforma política e institucional en el contexto de otras cosas que no cambian, como los actores, sus culturas y tradiciones políticas? ¿Qué se puede aprender de otras experiencias de reforma institucional en otras áreas del Estado?

Conocer mejor a los actores, cómo se relacionan entre sí, cómo actúan “realmente”, cómo se relacionan con otros actores que terminan asumiendo parte de sus funciones tradicionales, permitiría pensar con mejor fundamento qué reformas podrían implementarse, qué consecuencias tendrían diferentes iniciativas, cómo regular mejor, cómo mejorar la relación de representación, cómo tener mejores políticas públicas, cómo defender al sistema político de actores e intereses ilegales.

---

<sup>29</sup> Sobre el tema ver por ejemplo Dargent y Urteaga, 2016a; Baraybar, 2015.

## 5 Conclusiones y reflexión final

¿En qué debe consistir la reforma política? ¿Cuáles deberían ser sus contenidos específicos? Y ¿qué ha aportado y qué puede aportar la academia a esta discusión? Hemos visto que las respuestas a estas preguntas pueden ser múltiples. En este trabajo hemos optado por hacer una revisión amplia de la producción académica referida al funcionamiento del sistema político en su conjunto, más allá del tema específico de la reforma política. Si bien tenemos sobre esa base una idea general de cómo funciona el sistema político, es necesario investigar mucho más; y solo sabiendo cómo funciona nuestro sistema “realmente existente” es que podremos pensar de manera realista una reforma, yendo más allá de un “deber ser” y de razonamientos voluntaristas en los que caen algunos analistas políticos o actores que participan en los debates sobre qué tipo de reforma política debería implementarse en el país. Y también ese conocimiento nos permitirá detectar qué propuestas de reforma responden a intereses inmediatos y cortoplacistas de actores específicos que buscan obtener ventajas indebidamente en medio de un debate que debería apostar a fortalecer al sistema político en su conjunto.

El aporte de la academia a la comprensión de cómo funciona la política en el Perú (producida en el Perú por académicos peruanos y fuera del Perú por peruanistas extranjeros) es relevante y, pese a lo mucho por hacer, ha sido capaz de generar una imagen mínima de cuáles son sus características, sus problemas principales, y cierto sentido común sobre qué podría hacerse para mejorar en algo su funcionamiento. Un tema que a mi juicio debería discutirse más es la gran distancia que existe entre la producción académica y el juicio de los expertos de un lado, y del otro, los actores políticos y sociales. Los políticos en general miran con gran desconfianza y lejanía los aportes de los académicos y expertos, lo que dificulta el debate y la posibilidad de que la academia pueda aportar al debate público. Los políticos, en especial de los grupos mayoritarios, perciben que los expertos y académicos tendrían posiciones hostiles hacia ellos y además mayoritariamente sesgos específicos hacia posiciones de centro izquierda; por lo tanto, desconfían de propuestas que juzgan buscan debilitarlos y fortalecer a sus rivales. De otro lado, los académicos y expertos suelen tener una actitud distante y bastante crítica respecto a la acción de los políticos, y escasa confianza en las posibilidades de que se constituyan en agentes de cambio; confían más la presión desde fuera, de medios de comunicación y organizaciones sociales u ONGs. Esto a su vez refuerza la desconfianza de los políticos, que se sienten presionados por entidades que juzgan como no representativas, y esa reacción confirma la distancia de académicos y expertos.

Sería muy importante dar pasos que apunten a mejorar la relación entre el mundo de la política y el mundo de la investigación académica, y este trabajo aspira a ser uno en esa dirección. Del mundo de la investigación se necesita una aproximación mucho más guiada por la evidencia empírica y comparada, objetivos que apunten al fortalecimiento del sistema en su conjunto, al margen de preferencias políticas específicas. Y una actitud más profesional, una separación de esferas que evite o limite la ocurrencia de conflictos de interés. Se requiere también una visión más respetuosa, comprensiva y realista, por así decirlo, de las múltiples dificultades que implica hacer política en un medio como el peruano, y del hecho de que se trata de un oficio desprestigiado, pero imprescindible. Al mismo tiempo, del mundo de la política se requiere no renunciar a sus objetivos e intereses, por supuesto, pero sí tener miradas no tan cortoplacistas y circunscritas a metas de cortísimo plazo; así como la capacidad de responder cuando menos a los desafíos más urgentes que amenazan al sistema político, en particular la penetración de intereses mafiosos e ilegales, para lo cual medidas que hagan más transparente el funcionamiento del sistema resultan impostergables.

## 6 Referencias bibliográficas

Adrianzén, Alberto

2009 *La transición inconclusa: de la década autoritaria al nacimiento del pueblo*. Lima, Otra Mirada.

Aguilar, Francisco

2015 “El proceso de institucionalización de un sistema de partidos subnacional. El caso de La Libertad”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Lima, PUCP.

Althaus, Jaime de

2011 *La promesa de la democracia. Marchas y contramarchas del sistema político en el Perú*. Lima, Planeta.

Aragón, Jorge

2016 “Políticos en el Perú: lo que ves es lo que hay”. En: Jorge Aragón, ed., *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

2012 “Participación y representación política indígena. Perfil electoral y orientaciones políticas de la población indígena en el Perú”. Lima, JNE. Documento de Trabajo n° 1.

Arce, Moisés

2015 *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Arellano, Javier

2015 *Minería sin fronteras. Conflicto y desarrollo en las regiones mineras del Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Arévalo, Rosa

2015 “¿Cuento contigo? La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)”. En: *Politai*, año 6, segundo semestre, n° 11, p. 111-125.

Asencios, Dynnik

2016 *La ciudad acorralada. Jóvenes y Sendero Luminoso en Lima de los 80 y 90*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Asensio, Raúl H.

2016 *Los nuevos incas. La economía política del desarrollo rural andino en Quispicanchi (2000-2010)*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Ayala, Henry

2016 “Las oportunidades de estudio como incentivo: los jóvenes de Solidaridad Nacional y la militancia partidaria en el Perú contemporáneo”. En: *Politai*, año 7, segundo semestre, n° 13, p. 69-92.

Baraybar, Viviana

2015 “Crimen y oro ilegal: impacto diferenciado del boom de los recursos naturales en Perú y Colombia”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, julio.

Barrantes, Roxana, Ricardo Cuenca y Jorge Morel

2012 *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Barrenechea, Rodrigo

2014. *Beca, bases y votos. Alianza para el Progreso y la construcción partidaria subnacional en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Barrenechea, Rodrigo, y Paolo Sosa

2104 “Perú 2013: la paradoja de la estabilidad”. En: *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, n° 1.

Battle, Margarita y Jennifer Cyr

2013 “El sistema de partidos multinivel peruano: el cambio hacia la incongruencia y el predominio de nuevos partidos (1980-2011)”. En: Flavia Freidenberg y Julieta Suárez Cao, eds., *Territorio y Poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

Bornschiefer, Simon

2016 “Historical Polarization and Representation in South American Party Systems, 1900–1990”. En: *British Journal of Political Science*, en prensa.

Brito, María Paula

2012 “El Congreso de la República: una tiranía de la mayoría. Los límites en la actuación del Congreso en la derogatoria de los decretos legislativos de Bagua”. En: *Politai*, n° 4, p. 147-159.

Carión, Julio, Patricia Zárate y Elizabeth Zeichmeister

2015 *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014. Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Carión, Julio, Patricia Zárate y Mitchell Seligson

2012 *Cultura política de la democracia en Perú, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Comisión de Constitución y Reglamento. Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral

2017 “Informe final”. Congreso de la República, 11 de mayo.

2016 “Informe 001-2016”. Congreso de la República, 6 de diciembre.

Comisión Presidencial de Integridad

2016 “Informe de la Comisión Presidencial de Integridad. Detener la corrupción, la gran batalla de este tiempo”. Lima, Comisión Presidencial de Integridad.

Corvetto, Piero

2014 “Gobiernos sin partido: el reclutamiento de personal en la relación entre el gobierno y el partido de gobierno en el Perú (1980-2011)”. En: *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1 (1), p. 11-36.

Cotler, Julio

2016 “La debilidad institucional del Estado y la democracia”. En: Fernando Tuesta, ed., *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. Lima, JNE.

2011 “Capitalismo y democracia en el Perú: la tentación autoritaria”. En: Luis Pásara, ed., *Perú ante los desafíos del siglo XXI*. Lima, PUCP.

Couso, Javier, Alexandra Huneus, y Rachel Sieder, eds.  
2010 *Cultures of Legality. Judicialization and Political Activism in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

Cyr, Jennifer

2011 “¿Por qué el APRA no muere?” En: Carlos Meléndez, comp., *Post-candidatos: guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima, Mitin y 50+1, p. 197-226.

Cyr, Jennifer, y Carlos Meléndez

2016 “Una exploración de la identidad (y la antiidentidad) política a nivel subnacional: el fujimorismo y el chavismo en perspectiva comparada”. En: Fernando Tuesta, ed., *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. Lima, JNE.

Dargent, Eduardo

2014 *Technocratic and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Cambridge, Cambridge University Press.

2014a “Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú”. En: *Apuntes*, vol. XLI, n° 74, primer semestre, p. 9-40.

Dargent, Eduardo, y Paula Muñoz

2016 “Peru: A Close Win for Continuity”. En: *Journal of Democracy*, vol. 27, n° 4, p. 145-158.

2012 “Perú 2011: continuidades y cambios en la política sin partidos”. En: *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n° 1, p. 245 – 268.

Dargent, Eduardo, y Madai Urteaga

2017 “The power of the seed: timing, quick structural change and genetically modified cropping regulations in the Andes”. Documento inédito.

2016 “Capacidad estatal y fuerzas sociales: explorando una relación compleja”. En: Romeo Grompone ed., *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, p. 175-206.

2016a “Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015)”. En: *Revista de ciencia política*, vol. 36, n° 3, p. 655 – 677.

De Gramont, Diane

2010 “¿Se está quedando Lima detrás? Las elecciones regionales de noviembre de 2006 y el ascenso de los movimientos regionales en el Perú”. En: *Politai: Revista de Ciencia Política*, vol. 1, n° 1, p. 56–72.

Del Aguila, Alicia, y Beatriz Llanos

2008 “Cuotas, sistema electoral y prácticas partidarias. Claves de los avances y barreras a la participación política de la mujer en la región andina”. En: Arturo Fontaine et.al. eds., *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago, PNUD.

Del Aguila, Alicia, y Milagros Suito, eds.

2012 *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate*. Lima, IDEA – JNE.

Durand, Francisco

2016 *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima, OXFAM.

2016a “El que puede puede: dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales”. En: José Durand, Jaime Urrutia y Carmen Yon, eds., *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XVI*. Lima, SEPIA.

2013 *Los Romero. Fe, fama y fortuna*. Lima, DESCO – Ed. El Virrey.

2012 “El debate sobre la captura del Estado peruano”. En: Eduardo Toche, comp., *Perú hoy. La gran continuidad*. Lima, DESCO, p. 19-56.

Durand Ochoa, Ursula

2014 *The Political Empowerment of the Cocaleros of Bolivia and Peru*. Nueva York, Palgrave Macmillan.

Espinoza, Oscar

2016 “Participación política de los pueblos indígenas amazónicos en los procesos electorales en el Perú”. En: Jorge Aragón, ed., *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Fernández-Maldonado, Enrique

2015 *La rebelión de los pulpines: jóvenes, trabajo y política*. Lima, Otra Mirada.

Fowks, Jacqueline, y Nicolás Bello

2011 “Los medios antes y después de las elecciones. Sesgo, desinformación y alerta: la campaña en la prensa de Lima”. En: María Ana Rodríguez y Omar Coronel, eds., *Perú Debate. Los retos de la gran transformación. Política económica, ley de consulta previa y relación con los medios de comunicación*. Lima, Departamento de Ciencias Sociales, PUCP.

Foxley, Alejandro

2012 *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. Santiago, CIEPLAN.

Freidenberg, Flavia, y Tomás Dosek

2016 “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”. En: Kevin Casas-Zamora et.al. eds., *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington D.C., OEA.

Freidenberg, Flavia, ed.

2016 *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo 2. Cono sur y países andinos*. México D.F., UNAM – IJ.

Gallo, Adriana

2010 “Primarias abiertas y doble vuelta electoral. Análisis de su aplicación concurrente en los comicios presidenciales del Uruguay”. En: DAAPGE, año 10, n° 14, p. 25-71.

Gallo, Máximo, Kristen Sample y Gregory Schmidt

2009 “Las elecciones legislativas peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial”. En: Marcela Ríos, ed., *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Quito, FLACSO – IDEA Internacional.

Ganoza, Carlos, y Andrea Stiglich

2015 *El Perú está calato. El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso*. Lima, Planeta.

García, Luis

2016 “ ‘Cholo salvaje’: el último round de Alejandro Toledo”. En: Carlos Meléndez, comp., *Anti-candidatos. El Thriller político de las elecciones 2016*. Lima: Planeta.

2014 “La implementación contenciosa de los programas sociales: el empadronamiento del Programa del Vaso de Leche en Villa El Salvador (2002-2010)”. En: *Apuntes*, vol. XLI, primer semestre p. 41-70. Lima, CIUP.

García Llorens, Mariel

2011 “El Gran Show electoral. Las claves espectaculares de la política mediatizada”. En: Carlos Meléndez, comp., *Post candidatos. Guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima, Mitin eds.

Glave, Marisa

2016 *Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión: tres intentos de reforma en la Municipalidad Metropolitana de Lima*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, DDT n° 228.

Ghezzi, Piero, y José Gallardo

2013 *Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Lima, UP – PUCP.

Gonzalez, Damian

2014 “Primarias abiertas simultáneas y obligatorias y estrategia electoral en la Argentina”. Ponencia presentada en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, 7-10 de octubre.

Grompone, Romeo

2016 “Lo que queda del día. Sobre partidos y sombras”. En: Jorge Aragón, ed., *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Huber, Ludwig, Raúl Hernández Asensio y Rómulo Zúñiga

2011 “Políticas de la identidad, fragmentación y conflicto social en el Perú contemporáneo”. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. Documento de Trabajo n° 166.

Hurtado, Verónica

2015 “El conflicto político como mecanismo de legitimación de alcaldes provinciales. Análisis de los casos de Arequipa (2002) y de Espinar (2012)”. En: *Polítai*, vol. 6, n° 10, p. 85 – 102.

Incio, José Luis, y Carmen Chavarría

2015 “La ambición política en el nivel subnacional peruano”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, julio.

Incio, José Luis, y Rodrigo Gil

2016 “Enraizamiento electoral en ámbitos subnacionales. Análisis de las organizaciones político-electorales peruanas (1963-2014)”. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 25, n° 1, julio, p. 115-136.

Jones, Mark

2010 “Beyond the Electoral Connection: the Effect of Parties and Party Systems in the Policymaking Process”. En: Scartascini, Stein y Tommasi, eds.: *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington D.C., IADB.

- Joseph, Lauren, Matthew Mahler y Javier Auyero, eds.  
2007 *New Perspectives in Political Ethnography*. NY, Springer.
- Jurado Nacional de Elecciones  
2016 Anteproyecto de código electoral. Lima, JNE.  
2014 *En busca de la reforma electoral. Iniciativas legislativas*. Lima, JNE.
- Keck, Margaret, y Kathryn Sikkink  
1998 *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, Cornell University Press.
- Kostadinova, Tatiana, y Barry Levitt  
2014 "Toward a Theory of Personalist Parties: Concept Formation and Theory Building".  
En: *Politics & Policy*, vol. 42, n° 4, p. 490-512.
- Lampadia  
2016 "Empecemos a debatir la Reforma Política".  
<http://www.lampadia.com/analisis/politica/empecemos-a-debatir-la-reforma-politica/>
- Levitsky, Steven  
2013 "Peru: The Challenges of a Democracy without Parties". En: Jorge Domínguez y Michael Shifter, eds., *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 4a ed., p. 282-315.  
2011 "A Surprising Left Turn". En: *Journal of Democracy*, 22 (4): 84-94.
- Levitsky, Steven, y María Victoria Murillo  
2014 "Building Institutions on Weak Foundations" En: Daniel Brinks et.al., eds., *Reflections on Uneven Democracies*. The Legacy of Guillermo O'Donnell. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, Steven, y Mauricio Zavaleta  
2016 "Why Not Party-Building in Peru?" En: Steven Levitsky et.al., eds., *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven, et.al., eds.  
2016 *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Levitt, Barry  
2012 *Power in Balance. Presidents, Parties, and Legislatures in Peru and Beyond*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- León, Carlos  
2011 "Nosotros nos equivocamos menos. Vida, muerte y resurrección electoral de Ollanta Humala". En: Carlos Meléndez, comp., *Post candidatos. Guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima, Mitin eds.
- Loaiza, Pamela  
2013 "La judicialización de la política en el Perú: una observación del Tribunal Constitucional y sus decisiones frente a la píldora del día siguiente (2001-2010)". En: *Politai*, año 4, segundo semestre, n° 7, p. 179-195.
- Loxton, James

2016 *Authoritarian successor parties worldwide: A framework for analysis*. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame. Working Paper n° 411.

Lynch, Nicolás

2009 *El argumento democrático sobre América Latina. La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima, UNMSM.

Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez-Liñán

2013 *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge, Cambridge University Press.

McClintock, Cynthia

2016 "Presidential-Election Rules and Democracy: the Superiority Of Runoff to Plurality in Latin America". Paper prepared for delivery at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, September 1-4.

Meléndez, Carlos

2014 "¿Is There a Right Track in Post-Party System Collapse Scenarios? Comparing the Andean Countries". En: Juan Pablo Luna y Cristóbal Rovira, eds., *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 167-193.

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

2012a *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima, Mitin eds.

Meléndez, Carlos, comp.

2016 *Anti - Candidatos. El thriller político de las elecciones 2016*. Lima, Planeta.

2011 *Post candidatos. Guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima, Mitin eds.

2011a *Anti-candidatos. Guía analítica para unas elecciones sin partidos*. Lima, Mitin eds.

Meléndez, Carlos y Paolo Sosa

2013 "Perú 2012: ¿Atrapados por la historia?". En: *Revista de Ciencia Política*, 33 (1): 325-350.

Morgan, Jana

2011 *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

Mujica, Jaris

2014 "El lobby en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano". En: *Revista de Ciencia Política*, año 1, n° 1, p. 37-54. Lima, Fondo Editorial PUCP.

2012 "El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el parlamento peruano". Ponencia presentada en el III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid.

Muñoz, Paula

2016 "Estado, clientelismo y partidos políticos. Una perspectiva comparada". En: Romeo Grompone ed., *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

2016a "Clientelismo de campaña, obrismo y corrupción: baja accountability democrática en Perú". En: Jorge Aragón, ed., *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

2014 "An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru". En: *Comparative Politics*, vol. 47, n° 1, octubre, p. 79-98.

Muñoz, Paula, y Andrea García

2011 "Balance de las elecciones regionales 2010: Tendencias, particularidades y perfil de los candidatos más exitosos". En: María Ana Rodríguez y Omar Coronel, eds., *El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*. Lima, Departamento de Ciencias Sociales PUCP.

Muñoz, Paula, y Eduardo Dargent

2016 "Patronage, Subnational Linkages, and Party-Building: The Cases of Colombia and Peru". En: Steven Levitsky *et.al.*, eds., *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

Muñoz, Paula, et.al.

2016 *Elites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal. Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima, Universidad del Pacífico.

Murakami, Yusuke

2013 "Desigualdad, conflictos sociales y el proceso electoral de 2011 en el Perú". En: Yusuke Murakami, ed., *América Latina en la era posneoliberal: democracia, conflictos y desigualdad*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos y Center for Integrated Area Studies, Kyoto University, p. 177-218.

Murakami, Yusuke, y Rodrigo Barnechea

2011 "Fuerzas y límites del "fujimorismo sin (Alberto) Fujimori". En: Carlos Meléndez, comp., *Anti-candidatos. Guía analítica para unas elecciones sin partidos*. Lima, Mitin eds.

Navarro, Melissa

2011 "Tras el líder. Oportunidades de un partido personalista para lograr la continuidad luego del alejamiento del líder fundacional: el caso del fujimorismo". En: *Polítai*, vol. 2, n° 3.

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

2017 *ONPE: iniciativas para la reforma y el debate electoral*. Lima, ONPE.

ONPE, IDEA, y Konrad Adenauer Stiftung, eds.

2014 "Financiamiento de la política en el Perú". Lima, ONPE, IDEA, y Konrad Adenauer Stiftung, eds

Pajuelo, Ramón

2016 *Un río invisible. Ensayos sobre política, conflictos, memoria y movilización indígena en el Perú y los andes*. Lima, Ríos profundos eds.

Panfichi, Aldo y Juan Dolores

2016 "La representación electoral sub-nacional en el Perú (2002-2014): ¿fragmentación o regionalización de la política?". En Fernando Mayorga, comp., *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*. La Paz, Plural eds, p. 257-280.

Paredes, Maritza

2015 Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Pedraglio, Santiago

2016 “El poder compartido. Perú: régimen político y entorno”. En: Romeo Grompone ed., Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

2011 “Un balance de la cobertura al proceso electoral. Perú 2011. Segunda vuelta, ediciones de Lima”. Ponencia presentada en el seminario “Periodismo y elecciones 2011”. Lima, IPYS. <https://es.scribd.com/doc/73755521/IPYS-Medios-y-Elecciones-24-11-2011-SPM>

Pepinsky, Thomas, Jan Pierskalla y Audrey Sacks

2017 “Bureaucracy and Service Delivery”. En: Annual Review of Political Science, 20:13.1–13.

Polga-Hecimovich, John, y Alejandro Trelles

2016 “The Organizational Consequences of Politics: A Research Agenda for the Study of Bureaucratic Politics in Latin America”. En: Latin American Politics and Society, vol. 58, issue 4, p 56–79.

Ponce de León, Zoila

2012 “Decisiones de política pública en una democracia sin partidos: el caso del ‘SOAT médico’”. En: Politai, vol. 3, n° 5.

Puémape, Felix

2013 “¿Imposibilidad o error estratégico? La poca competitividad electoral de los partidos políticos peruanos en la última década”. En: Politai. Revista de Ciencia Política, año 4, n° 7, segundo semestre, p. 119-132.

Raymond, Christopher, y Moisés Arce

2011 “The politicization of indigenous identities in Peru”. En: Party Politics, julio.

Rejas, Milagros

**2016 “Conflictos internos y construcción partidaria del fujimorismo”. En: Revista Argumentos, año X, n° 2, junio.**

Remy, María Isabel

2016 “La participación y representación política desde las regiones”. En: Jorge Aragón, ed., Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Requena, José Carlos

2016 En (re) construcción. Partidos políticos en el Perú: ¿instituciones o máquinas electorales? Lima, IPESM – KAS.

Roberts, Kenneth

2015 Changing Course in Latin America. Party Systems in the Neoliberal Era. Cambridge, Cambridge University Press.

Rojas, José Carlos

2016 “Pa’ bravo yo. La historia exitosa de Chim Pum Callao en una democracia sin partidos”. En: Carlos Meléndez, comp., *Anti-candidatos: el thriller político de las elecciones 2016*. Lima, Planeta, p. 207–234.

2015 “Construyendo estabilidad y éxito en una democracia sin partidos: el caso de Chim Pum Callao”. Lima, Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Documento de investigación n° 4.

Romero, Guiselle, Mavi Riva Castañeda, y Sara Benites

2016 *Crónica de una reforma desconocida. Experiencia de implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, DDT n° 229.

Rousseau, Stephanie

2016 “La participación y la representación política de las mujeres peruanas. Una perspectiva histórica y teórica”. En: Jorge Aragón, ed., *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Rubio, Julia María

2016 “El sistema de partidos de Perú (1980-2015)”. En: Flavia Freidenberg, ed., *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo 2. Cono sur y países andinos*. México D.F., UNAM – IJ.

Sieder, Rachael; Schjolden Line; y Alan Angell, eds.

2005 *The Judicialization of Politics in Latin America*. Palgrave Macmillan.

Seawright, Jason

2012 *Party-System Collapse. The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*. Stanford, Stanford University Press.

Seifert, Manuel

2014 *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Las elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Lima, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sorj, Bernardo

2013 “La nueva dinámica política de América Latina: temas para una agenda de investigación”. En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, nueva época*, año LVIII, n° 217, enero-abril, p. 61-78.

Sorj, Bernardo, y Sergio Fausto, comps.

2016 *Activismo político en tiempos de internet*. Sao Paulo, eds. Plataforma Democrática.

Sorj, Bernardo, y Sergio Fausto, orgs.

2015 *Internet y movilizaciones sociales. Transformaciones del espacio público y de la sociedad civil*. Sao Paulo, eds. Plataforma Democrática.

Sosa, Paolo

2016 *Desde adentro. Casos prácticos de gestión en el Estado peruano*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, DDT n° 227.

2014 “¿Todos los ‘hombres’ del presidente? Una mirada al poder ejecutivo a propósito de los ministros y ministras en el Perú post-Fujimori (2001-2014)”. En: *Politai*, año 5, n° 9, p. 31-59.

Tanaka, Martín

2015 "Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos". En: Mariano Torcal, coord.: *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona, Anthropos editorial, p. 161-182.

2014 "En busca del eslabón perdido. Coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural". En: M. Ignacia Fernández y Raúl H. Asensio, eds., *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos – RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural), p. 53-88.

2013 "Liderazgos y crisis de representación partidaria: ¿cuándo son una variable política relevante? Una aproximación desde los países andinos". En: Rut Diamint y Laura Tedesco, coords., *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos*. Madrid, Los libros de la Catarata, p. 33-74.

2011 "A Vote for Moderate Change". En: *Journal of Democracy* 22 (4): 84-94.

2007 "El sistema de partidos "realmente existente" en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional, y cómo enrumbar la reforma política". Lima, CIES.

Tanaka, Martín, y Yamilé Guibert

2011 "Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010". En: María Ana Rodríguez y Omar Coronel, eds., *El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*. Lima, Departamento de Ciencias Sociales PUCP, p. 18-28.

Tanaka, Martín, y Carlos Meléndez

2014 "The Future of Peru's Brokered Democracy". En: Diego Abente y Larry Diamond, eds., *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 65-87.

Tanaka, Martín, y Paolo Sosa

2016 "¿Se puede escapar de la 'trampa' estructural y de la 'larga duración'? Reforma institucional y capacidad estatal en América Latina". En: Romeo Grompone ed., *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, p. 335-378.

2016a "La política de otro mundo: la fallida reelección de Susana Villarán". En: Fernando Tuesta, ed., *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. Lima, JNE, p. 419-435.

Tanaka, Martín, Rodrigo Barrenechea y Jorge Morel

2011 "La relación entre investigación y políticas públicas en América Latina: un análisis exploratorio". En: Correa, Norma, y Enrique Mendizábal, eds., *Vínculos entre conocimiento y política. El rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima, CIES, p. 35-81.

Tanaka, Martín, Patricia Zárate y Ludwig Huber

2011 *Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas*. Lima, PREVCON-PCM.

Tarrow, Sidney

2005 *The New Transnational Activism*. Cambridge, Cambridge University Press.

Transparencia, Asociación Civil

2016 *Propuesta de ley de reforma institucional para el fortalecimiento democrático*. Lima, Transparencia.

Trivelli, Carolina, y Silvana Vargas

2014 *Entre el discurso y la acción. Desafíos, discusiones y dilemas en el marco de la creación del Ministerio de Inclusión Social*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo 208.

Tuesta, Fernando

2016 "Una reforma sin plan: cuando los partidos peruanos se multiplican". En: Flavia Freidenberg y Matilde Muñoz-Possigan, eds., *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, (p. 445-458).

2016a "Representación política: partidos por la mitad". En: Fernando Tuesta, ed., *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. Lima, JNE.

2015 "Un acto fallido: la reforma electoral en el Perú (1978-2012)". En: *Revista de derecho electoral*, 1 (20), p. 149-178.

2014 "Peru: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)". En: Yanina Welp y Uwe Serdült, coords., *La dosis hace al veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito, Instituto de la Democracia, p. 7-28.

2014a "Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local". En: Fernando Tuesta, ed., *Una Onda Expansiva. Las revocatorias en el Perú y en América Latina*. Lima, JNE - Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP, p. 41-66.

2013 "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú". En: *Revista de derecho electoral*, n° 15, enero-junio.

2012 "Partidos políticos en el Perú: necesidad de una reforma. En: Milagros Campos, ed., *Democracia, humanismo y política. Homenaje a Pedro Planas*. Lima, Fondo Editorial Universidad de Lima, p. 67-94.

2011 "El financiamiento de los partidos políticos en el Perú. En: Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto coords., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México D.F., Universidad Autónoma de México, IDEA Internacional, OEA, p. 445-482.

2011a "Financiamiento: oportunidades e inequidades. Caso del Perú". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ed., *Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Cuadernos de CAPEL, n° 56, p. 7-183.

Uchuypoma, Diego

2013 "El desborde local rural: ¿qué pasó con los distritos rurales del Perú luego de las reformas participativas y descentralistas?". En: *Argumentos*, n° 2, mayo.

Urrutia, Adriana

2011 "Que la Fuerza (2011) esté con Keiko: el nuevo Baile del Fujimorismo. El fujimorismo, su organización y sus estrategias de campaña. En: Carlos Meléndez, comp., *Post-candidatos: guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima, Mitin y 50+1, p. 91-120.

Vargas, Silvana, y Carolina Trivelli

2014 "Transitando del discurso a la práctica: conexiones y reflexiones sobre desarrollo humano y política pública a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú". Cuaderno de Trabajo n° 19. Lima, Departamento de Ciencias Sociales – PUCP.

Vela, Estelí, et.al

2014 “La disciplina y efectividad de las bancadas de oposición en el parlamento en los casos de interpelaciones durante los gobiernos de Toledo, García y Humala (2001-2013)”. En: *Politai, Revista de Ciencia Política*, año 5, primer semestre, n° 8, p. 99-128.

Vera, Sofía

2011 “Volar sin paracaídas. Alejandro Toledo y su re-elección frustrada”. En: Carlos Meléndez, comp., *Post candidatos. Guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima, Mitin eds.

Vergara, Alberto

2011 “¿Qué es el APRA (hoy)? En: Carlos Meléndez, comp., *Anti-candidatos. Guía analítica para unas elecciones sin partidos*. Lima, Mitin eds.

Vergara, Alberto, y Aaron Watanabe

2016 “Peru since Fujimori”. En: *Journal of Democracy*, vol. 27, n° 3, julio, p. 148-157.

Vergara, Alberto, y Daniel Encinas

2016 “Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru”. En: *Latin American Research Review*, vol. 51, n° 1, p. 159-180.

Welp, Yanina

2016 “Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability? En: *Democratization* 23 (7), p. 1162-1179.

Wills-Otero, Laura

2015 *Latin American Traditional Parties, 1978-2006. Electoral Trajectories and Internal Party Politics*. Bogotá, Universidad de Los Andes.

Wurst, Alberto

2014 “Castañeda, Villarán y dos maneras muy distintas de ver la gestión de obras en zonas populares de Lima”. En: *Revista Argumentos*, año 8, n.º 3.

Zavaleta, Mauricio

2014 *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

## Anexos

### Anexo 1. Lista de Personas Entrevistadas

- Fernán Altuve. Abogado. Miembro del Comité Consultivo del Grupo de Trabajo de Reforma Electoral de la Comisión de Constitución.
- Flor de María Bazán. Abogada. Asesora del Grupo de Trabajo de Reforma Electoral de la Comisión de Constitución.
- Milagros Campos. Abogada y politóloga. Ex asesora del grupo parlamentario Unidad Nacional, ha sido miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.
- Raúl Chanamé. Abogado. Ex Decano del Colegio de Abogados de Lima (2012-2013), representante del Colegio de Abogados de Lima en el pleno del Jurado Nacional de Elecciones (2016-2020).
- Sandra Lindembert. Abogada, asesora del Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, Miguel Torres (2016-2017).
- Percy Medina. Jefe de Misión en el Perú del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).
- Carlos Meléndez. Politólogo. Universidad Diego Portales, Chile.
- Gerardo Távora. Secretario General. Asociación Civil Transparencia.
- Fernando Tuesta. Politólogo. Ex Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2000-2004. Ex asesor de la propuesta de reforma electoral del Jurado Nacional de Elecciones (2016), consultor del Grupo de Trabajo de Reforma Electoral de la Comisión de Constitución, y miembro del Comité Consultivo de la Comisión de Constitución (2017).

Las entrevistas a Altuve, Bazán, Chanamé, Lindembert, Medina, Távora y Tuesta fueron realizadas entre el 16 y el 22 de febrero; a Campos y Meléndez, entre el 5 y el 6 de abril de 2017.