

### Ideas Fuerza

1. Un principio fundamental para el desarrollo del país es contar con una democracia representativa, en que tengamos un adecuado equilibrio de poderes, respeto de la libertad de prensa y de expresión, respeto de los derechos y libertades fundamentales, partidos políticos institucionalizados y ciudadanos involucrados en el quehacer público.
2. La democracia peruana dista de ser adecuadamente representativa al adolecer de varios problemas: (i) partidos políticos y movimientos regionales precarios, sin compromisos con programas de gobierno ni idearios políticos y poco representativos; (ii) política vulnerable a prácticas de corrupción; (iii) deficiencias de gobernabilidad y control político con consecuencias negativas para la provisión adecuada de servicios de calidad; y (iv) limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos.
3. Necesitamos reformas que acerquen la democracia a los ciudadanos y fortalezcan las instituciones políticas. En este sentido, se presentan cuatro grupos de propuestas de reforma, en que se resalta las más prioritarias. Cabe anotar que todas requieren un amplio y reflexivo debate de manera previa a su aprobación.
4. **Propuestas prioritarias:** (i) prohibir la cuestión de confianza para reformas constitucionales; (ii) sustituir la cuestión de confianza al inicio de funciones del Presidente del Consejo de Ministros por una presentación sin voto; (iii) limitar la cuestión de confianza y censura a ministros; (iv) precisar condiciones para considerar otorgada o denegada la cuestión de confianza; (v) prohibir la censura del Presidente del Consejo de Ministros o que éste solicite la confianza durante el último año de gobierno; (vi) fortalecer la excepcionalidad de la disolución del Congreso; (vii) limitar la emisión de Decretos de Urgencia durante la disolución del Congreso; y (viii) eliminar la vacancia por incapacidad moral y regular de manera más precisa las causales de vacancia presidencial.
5. **Cuatro grupos de propuestas a implementar:**
  - 5.1 **Preservar los elementos fundamentales de la democracia:** Establecer mecanismos para que los actores políticos reafirmen su compromiso de respetar los derechos y libertades fundamentales de las personas; la libertad de expresión y de prensa; la división de poderes y la independencia de los organismos constitucionales autónomos; convocar a elecciones en plazos previstos; respetar la Constitución vigente y sus procesos; e, impulsar un gobierno efectivo en brindar servicios de calidad.
  - 5.2 **Afinar los pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso:** (i) regular la aprobación por insistencia de un proyecto de ley; (ii) restringir la iniciativa para modificar o afectar la Ley de Presupuesto; y (iii) aumentar el período de los magistrados del Tribunal Constitucional a siete años.
  - 5.3 **Fortalecer la función legislativa:** (i) limitar la exoneración de remisión a comisiones y de segunda votación de proyectos de ley; (ii) establecer una Cámara de Diputados y una de Senadores, cada una con sus competencias; (iii) designar a los representantes al Parlamento Andino de aquellos ya elegidos al Congreso; (iv) disponer la renovación por mitades de la Cámara de Diputados; y (v) permitir la reelección de congresistas.
  - 5.4 **Impulsar la consolidación de partidos políticos:** (i) reforzar condiciones para la alianza o consolidación entre partidos; (ii) establecer una participación mínima de militantes en las elecciones internas; (iii) regular las condiciones para la postulación al Gobierno Regional o Alcaldía; (iv) elegir a una parte de los congresistas el mismo día de la segunda vuelta; e (v) introducir la renovación por tercios o elecciones escalonadas de los organismos constitucionales autónomos.

## I. Relevancia del sistema democrático

Un principio fundamental para el desarrollo del país es contar con una democracia que funcione. La historia nos indica que la democracia es el sistema político más eficaz para la gobernanza, pues permite la participación de los ciudadanos, la renovación del gobierno, la rendición de cuentas a los electores y una mayor legitimidad. El sistema democrático recoge los principios de defensa de la persona como fin supremo del Estado; evita la concentración y abuso del poder.

En el Perú tenemos un sistema democrático representativo que, al igual que en las democracias de los países desarrollados, nos permite contar con:

- ♦ Un conjunto de principios que reconocen, respetan y garantizan las libertades y los derechos fundamentales de las personas, desde los inherentes a su naturaleza y dignidad, como la vida y la igualdad ante la ley, hasta los económicos y sociales (a la propiedad, al trabajo, a la educación o la salud) que nos permiten vivir en comunidad.
- ♦ Un sistema de gobierno con separación de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y mecanismos de control y contrapesos. Este sistema es acompañado por organismos constitucionales autónomos encargados de labores especializadas.
- ♦ Un sistema electoral de carácter representativo, que garantiza la alternancia en el poder, con elecciones transparentes, libres, periódicas y donde el voto es secreto.
- ♦ Una regulación sobre partidos políticos, los cuales deberían ser canales de representación de visiones e intereses comunes; permitir la participación ordenada de los ciudadanos en la vida política; y facilitar la resolución pacífica de los conflictos sociales.

En este sentido, un sistema democrático permite que tengamos un adecuado equilibrio de poderes, respeto de la libertad de prensa y de expresión, respeto de los derechos fundamentales, partidos políticos institucionalizados con democracia interna y ciudadanos involucrados en el quehacer público.

## II. Instituciones democráticas débiles y lejanas a la ciudadanía

En el Perú, el apoyo a la democracia ha venido reduciéndose consistentemente, habiendo caído según el Barómetro de las Américas de 52% de aceptación en el 2012 a 28% en el 2019<sup>1</sup>. También existe una reducción en el apoyo al sistema político en general, entendido como el sentido de pertenencia al sistema, considerar que los derechos básicos están protegidos, respetar las instituciones y confiar en que las cortes garantizan juicios justos.

En 2019, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) formuló un diagnóstico centrado en cuatro grandes ejes de problemas, sobre el cual elaboramos<sup>2</sup>:

- a) Partidos políticos y movimientos regionales precarios, sin compromisos con programas de gobierno ni idearios políticos y poco representativos:** Buena parte de partidos y movimientos regionales funcionan como “vientres de alquiler”, negociando la participación de candidatos no militantes y permitiendo candidaturas improvisadas que, de ser electos, priorizan intereses personales antes que los de un proyecto colectivo.

<sup>1</sup> Resultados de la séptima ronda del Barómetro de las Américas 2019. Julio F. Carrión et al. En “Cultura Política de la Democracia en Perú y en las Américas, 2018/19: Tomándole el Pulso a la Democracia”.

<sup>2</sup> Comisión nombrada por Resolución Suprema No. 228-18-PCM, el 21 de diciembre del 2018, e integrada por Fernando Tuesta, Milagros Campos, Paula Muñoz, Jessica Bensa y Martín Tanaka. En “Hacia la Democracia del Bicentenario. Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política”. 2019.

- b) Política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas:** En el Perú, la política tiende a mercantilizarse –especialmente durante las campañas electorales–, lo cual vuelve al sistema político muy vulnerable a la corrupción. Por otro lado, el Perú carece de un adecuado sistema que garantice el accountability horizontal (rendición de cuentas dentro del Estado) lo que genera impunidad.
- c) Democracia con problemas de gobernabilidad y de control político:** Los controles recíprocos garantizan el equilibrio de poderes. Sin embargo, su diseño puede conducir a bloqueos entre Ejecutivo y Legislativo, que genera no solo problemas de gobernabilidad, sino también resta eficacia a la labor de ambos Poderes, con consecuencias negativas para la provisión adecuada de servicios de calidad a los ciudadanos en áreas críticas como salud, educación, justicia y seguridad.
- d) Limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos:** El proceso electoral presenta diversos problemas de gestión que dificultan el desarrollo óptimo de la jornada electoral y que limitan el derecho de sufragio, y afectan así la calidad de la democracia (por ejemplo, de los miembros de mesa, y del sufragio de ciudadanos y ciudadanas en condiciones especiales).

### III. Avances recientes

La CANRP desarrolló, consolidó y propuso más de 70 medidas para:

- ♦ inscripción y cancelación de partidos y organizaciones políticas;
- ♦ fortalecimiento de los partidos y la democracia interna;
- ♦ financiamiento de los partidos y organizaciones políticas;
- ♦ gobernabilidad y control político entre poderes del Estado;
- ♦ restablecimiento y organización de la bicameralidad;
- ♦ modificaciones al sistema electoral nacional y subnacional; y,
- ♦ participación ciudadana en la elección de sus representantes.

Luego del Informe, el Congreso ha aprobado normas para:

- ♦ inscripción y cancelación de partidos<sup>3</sup>: necesidad de contar con un número determinado de afiliados en lugar de firmas de adherentes; eliminación de barreras de ingreso meramente burocráticas, aunque se mantienen los comités físicos;
- ♦ creación de una circunscripción para peruanos en el exterior<sup>4</sup>: otorgándosele dos escaños, teniendo así un total de 27 circunscripciones electorales;
- ♦ garantizar la paridad y alternancia en las listas de candidatos<sup>5</sup>: las listas de candidatos a la presidencia y vicepresidencias de la República deben incluir por lo menos, una mujer o un hombre, y las listas al Congreso y al Parlamento Andino deberán estar integradas por el 50% de mujeres y hombres.
- ♦ democracia interna de los partidos políticos: introduciendo el voto preferencial en elecciones internas, abiertas, obligatorias y simultáneas; organizadas, financiadas y supervisadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); y eliminando el voto preferencial en las elecciones parlamentarias<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Ley No. 30995 que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas.

<sup>4</sup> Ley 31032 para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero

<sup>5</sup> Ley No 31030 sobre modificación de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos.

<sup>6</sup> Ley No 28094 de Organizaciones Políticas; Ley No. 30996 que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional.

- ♦ financiamiento público y privado de los partidos, y la tipificación del delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas y falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas<sup>7</sup>.
- ♦ prohibición de postular en las elecciones a quienes cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos<sup>8</sup>.
- ♦ eliminación de la inmunidad parlamentaria<sup>9</sup>: los procesos por delitos comunes contra los congresistas en funciones serán de competencia de la Corte Suprema de Justicia y no requerirán la aprobación del Congreso para ser juzgados y sentenciados.

## IV. Propuestas

A pesar de los avances, quedan aún muchas reformas por hacer. Entre las más importantes para mejorar el funcionamiento de la democracia, se consideran aquellas destinadas a (i) preservar los elementos fundamentales de la democracia; (ii) afinar las relaciones y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso; (iii) fortalecer la función legislativa; y, (iv) fortalecer a los partidos políticos. En este sentido, se presentan cuatro grupos de propuestas de reforma cuyo debate se espera pueda iniciar pronto, resaltándose aquellas que son prioritarias –que pertenecen todas al segundo grupo–. Cabe anotar que todas requieren un amplio y reflexivo debate de manera previa a su aprobación.

### ■ Propuesta 1: Preservar los elementos fundamentales de la democracia

Establecer mecanismos para que los actores políticos reafirmen y garanticen su compromiso de preservar los elementos fundamentales de la democracia peruana, en particular:

- ♦ respetar los derechos y libertades fundamentales de las personas;
- ♦ respetar la libertad de expresión y de prensa;
- ♦ respetar la independencia y autonomía de instituciones como el Congreso de la República, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Banco Central de Reserva, la Defensoría del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones y la Contraloría General de la República;
- ♦ respetar la alternancia en el poder y convocar debidamente a elecciones libres y transparentes;
- ♦ respetar la Constitución vigente y los procesos que la misma establece, incluso cuando se trate de modificarla; e,
- ♦ impulsar un gobierno efectivo en desplegar políticas públicas y brindar servicios de calidad a la ciudadanía, sobre todo en temas críticos como salud, educación, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción y formalización de la economía.

### ■ Propuesta 2: Afinar los pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso

La división de poderes es crucial para la democracia; sin embargo, para que ella funcione requiere que cada poder del Estado tenga su ámbito, competencias y mecanismos de complementariedad y control bien definidos.

En los últimos años se ha presenciado una carencia de coordinación y complementariedad, especialmente entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, que ha terminado en medidas extremas como la renuncia y vacancia del Presidente de la República, o interpretaciones también extremas como la denegatoria fáctica de la confianza para el cierre del Congreso.

<sup>7</sup> Leyes No 30689 y 31046, que modifican el Título VI de la Ley 28094 de Organizaciones Políticas y la Ley 30225, de contrataciones del Estado, con el fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la política.

<sup>8</sup> Ley No.31042 de Reforma Constitucional que incorpora el artículo 34-a y el artículo 39-a sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular o ejercer función pública.

<sup>9</sup> Ley No. 31118 de Reforma Constitucional que modifica el Art.° 93 de la Constitución Política del Perú.

### Reformas a implementar prioritariamente:

- ◆ Prohibir la cuestión de confianza para reformas constitucionales.
- ◆ Sustituir la cuestión de confianza obligatoria al inicio de funciones o investidura del Presidente del Consejo de Ministros, por una presentación y debate programático sin voto, ya que este último no obliga al Congreso a aceptar ninguna iniciativa del Ejecutivo<sup>10</sup>.
- ◆ Limitar a no más de dos cuestiones de confianza o censuras a los ministros por cada sector en cada período presidencial.
- ◆ Precisar el mecanismo y condiciones para considerar otorgada o denegada la confianza.
- ◆ Prohibir la censura del Presidente del Consejo de Ministros o que éste solicite la confianza durante el último año de gobierno.
- ◆ Fortalecer la excepcionalidad de la disolución del Congreso limitándola a una vez durante el período presidencial y nunca el último año de gobierno ni durante un estado de emergencia, no solo de sitio.
- ◆ Limitar la emisión de Decretos de Urgencia durante la disolución del Congreso a temas concretos y realmente urgentes, y regular su revisión por la Comisión Permanente para recomendar al nuevo Congreso su derogación o modificación cuando no cumplan con los criterios establecidos, habilitándola para presentar procesos de inconstitucionalidad.
- ◆ Regular de manera más precisa las causales de vacancia del Presidente de la República, eliminando la vacancia por incapacidad moral, y ampliando las causales de vacancia en el Artículo 117 de la Constitución para incluir, entren otras causales, el uso de recursos del Estado para fines políticos o personales<sup>11</sup>.

### Otras reformas a implementar:

- ◆ Regular la aprobación por insistencia de un proyecto de ley, para que obligatoriamente cuente con un análisis costo beneficio adecuado, y sustento debido de su constitucionalidad cuando corresponda, elevando además a dos tercios del total de congresistas el voto necesario para ello.
- ◆ Restringir la iniciativa para modificar la Ley de Presupuesto o para leyes que la afecten solo al Poder Ejecutivo, ya que de ello depende el ejercicio de la función de gobierno. Si bien es algo que hoy ya se consagra en el Artículo 79 de la Constitución, es constantemente vulnerado de manera indirecta a través de la aprobación de otras leyes, por lo que para la aprobación por insistencia de dichas leyes, debe contarse con un sustento debido de su constitucionalidad y con el voto aprobatorio de dos tercios del total de congresistas.
- ◆ Aumentar el período de los magistrados del Tribunal Constitucional a siete años, lo que contribuirá a la institucionalización del órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad.

### ■ Propuesta 3: Fortalecer la función legislativa

Para mejorar la calidad de la legislación es necesario fortalecer la capacidad deliberativa del Congreso, pues ella introduce análisis, reflexión y transparencia. Si bien nuestro Congreso unicameral establece algunos mecanismos como las segundas votaciones o revisión por Comisiones, que buscan esos efectos, ellas prácticamente se ignoran a través de votaciones para exonerar su realización o trámite<sup>12</sup>. Un Congreso bicameral evitaría leyes “express” y permitiría la participación de los interesados o potenciales afectados.

<sup>10</sup> El 4 de mayo la Bancada Alianza para el Progreso presentó el Proyecto de ley 7624/2020-CR, que plantea la modificación de los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución eliminando la cuestión de confianza al inicio de las funciones del Presidente del Consejo de Ministros; además de acotar el ámbito de planteamiento de la cuestión de confianza; eliminar la “negativa fáctica o tácita” de la confianza, y establecer que la desaprobación de la cuestión de confianza en el caso de proyectos de ley no obliga al Ministro a dimitir.

<sup>11</sup> El 16 de abril se presentó el Proyecto de ley 7503/2020-CR impulsado por el Congresista de la República Anthony Novoa (Acción Popular), que busca la modificación del Art.° 113 de la Constitución a fin de que en el numeral 2, en vez de sustentar la vacancia por “permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso”, se establezca por “permanente incapacidad mental o física, declarada por el Congreso”, e incorporar el numeral 6, en el que se especificará como otra causal la “falta de solvencia e identidad moral y ética en el desarrollo del cargo”.

<sup>12</sup> Al respecto ver, Campos, M. 2020, “La parlamentarización del presidencialismo peruano”. V Jornada Nacional sobre Derechos Fundamentales. Área de Derecho Constitucional.

## Reformas a implementar:

- ♦ Restringir la exoneración de remisión a comisiones y de segunda votación para la aprobación de proyectos de ley en el Pleno del Congreso<sup>13</sup>.
- ♦ Establecer una Cámara de Diputados con representantes elegidos por circunscripciones electorales que deberán modificarse según la cantidad de electores para evitar la actual subrepresentación de circunscripciones; y una Cámara de Senadores con un número fijo de representantes, elegidos en circunscripción única nacional, sin que ello signifique un aumento sustantivo del presupuesto del Congreso<sup>14</sup>. Las Cámaras deben tener funciones y competencias diferenciadas y complementarias: la Cámara de Diputados responsable de la legislación, y la Cámara de Senadores, de la revisión.
- ♦ Con el propósito de racionar el número de congresistas en un Congreso bicameral, se propone que los representantes al Parlamento Andino (5) sean designados entre los legisladores ya elegidos para integrar la Cámara de Diputados.
- ♦ Disponer la renovación por mitades de la Cámara de Diputados, a mitad del mandato y junto con la elección de autoridades regionales y municipales, para recomponer la legitimidad de los representantes. Para ello, se propone aumentar la duración del mandato de alcaldes y gobernadores a cinco años, con lo cual se tendría un proceso electoral cada dos años y medio, ordenando así el calendario electoral.
- ♦ Permitir la reelección de los congresistas, ya que ello profesionaliza la función legislativa y fiscalizadora.

## ■ Propuesta 4: Impulsar la consolidación de Partidos Políticos

Los partidos son esenciales para el funcionamiento de la democracia y cumplen los siguientes roles:

- ♦ canales de representación de intereses, programas de gobierno y/o visiones del mundo;
- ♦ instrumentos de participación de los diversos sectores de la ciudadanía;
- ♦ herramientas para la resolución pacífica de los conflictos sociales;
- ♦ canteras desde donde se eligen funcionarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los gobiernos regionales y locales;
- ♦ actores fundamentales del juego parlamentario.

El Congreso peruano ha mostrado gran volatilidad y fragmentación. Desde 1980 hasta 2020 una bancada oficialista obtuvo, en promedio, 38% de los escaños. No obstante, en el siguiente quinquenio, logró solo 6% de los curules.

La fragmentación sería mucho peor sin la valla electoral parlamentaria (4% el 2006 y luego 5% a partir del 2011). La fragmentación se da también en el interior de las propias bancadas, según el tema en debate o la coyuntura política. En breve, existen demasiados partidos, muy débiles y –con frecuencia– sin mayor línea programática.

En regiones y municipios el problema es mayor. Al principio del actual proceso de descentralización (2002), los partidos nacionales lograron ganar la mayoría de los gobiernos regionales. Pero luego, perdieron protagonismo en favor de una plétora de movimientos regionales que ha generado, como una de sus consecuencias, dificultades para la ejecución y seguimiento de políticas de alcance nacional.

<sup>13</sup> Mediante Resolución Legislativa 023-2020-2021-CR, de 1 de julio último, se ha avanzado en el sentido de esta propuesta al elevar a 3/5 los votos necesarios para posibilitar la exoneración e inaplicarla para proyectos de reforma constitucional, leyes orgánicas, tributarias y presupuestales.

<sup>14</sup> El Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propone que la Cámara de Diputados esté conformada por un representante por cada 150 mil electores (actualmente es 1 por 170 mil electores). Este incremento en el número de representantes en el Congreso deberá ir acompañado de medidas para gestionar sus recursos de manera más eficiente, ya que como el citado informe señala, el presupuesto que se asigna a un Congreso bicameral puede ser el mismo que el que se asigna a uno unicameral.

No tiene mucho sentido que 24 agrupaciones políticas compitan por la Presidencia de la República y el Congreso en 2021, o que más de cien mil candidatos se disputen gubernaturas, alcaldías o regidurías en el 2022, por lo que deben aprobarse normas que favorezcan en el futuro más próximo la consolidación de los partidos.

Tenemos que superar la fragmentación, el déficit de representatividad y la crisis de legitimidad de los partidos políticos, y transitar a un número acotado de partidos basados en programas de gobierno.

## Reformas a implementar:

- ♦ Reforzar las condiciones para la alianza o consolidación entre partidos, incorporando incentivos para promover alianzas más duraderas, por un mínimo de años o procesos electorales, y que no sirvan solo para la sobrevivencia de partidos.
- ♦ Establecer una participación mínima de militantes en las elecciones internas abiertas de los partidos políticos –supervisadas por la ONPE– como requisito para que puedan presentar candidatos a la Presidencia de la República y al Congreso.
- ♦ Establecer que un partido o movimiento regional sólo pueda presentar candidatos a gobernador regional si lo hace en un mínimo de cuatro regiones, o para alcalde provincial si lo hace en por lo menos dos tercios de los distritos de la provincia en la que participa.
- ♦ Mientras se mantenga el Congreso unicameral, elegir una parte de este el mismo día de la segunda vuelta para elegir al Presidente de la República (o 45 días luego de la primera vuelta, si hubiese un candidato vencedor en esta). Así, se mantendrá la representación de los partidos menos grandes (primera vuelta), pero los dos partidos finalistas podrán obtener una mayor proporción de los votos en la elección parlamentaria (de segunda vuelta), con lo que se reduciría el número de bancadas en el Congreso, y se facilitaría la gobernabilidad.
- ♦ Como contrapeso a la posible concentración del poder, introducir la renovación por tercios, o elecciones escalonadas del Tribunal Constitucional, el Banco Central de Reserva y otros organismos autónomos.

DOCUMENTO ELABORADO POR

**Ana Lucía Camaïora**  
Abogada

**Javier Portocarrero**  
Economista y Sociólogo

Para la elaboración de esta Ruta Perú, agradecemos los aportes y comentarios recibidos de (en orden alfabético): Gonzalo Banda, Milagros Campos, Eduardo Dargent, Carlos Ganoza, Iván Lanegra, Franco Olcese, Martín Tanaka y Adriana Urrutia.