

Ideas Fuerza

1. Un principio fundamental para el desarrollo del país es contar con una democracia representativa, en la que tengamos un adecuado equilibrio de poderes que garantice el respeto de los derechos y libertades fundamentales, respeto de la libertad de expresión y de prensa, partidos políticos institucionalizados y ciudadanos involucrados en el quehacer público.
2. En los últimos años la democracia peruana se ha visto sometida a crisis políticas y sociales que la han puesto a prueba. Si bien ha sobrevivido, dista de ser adecuadamente representativa y de orientarnos hacia el desarrollo y el bienestar social, 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. Cabe anotar que todas requieren un amplio y reflexivo debate de manera previa a su aprobación.
4. **Propuestas a implementar:**
 - 4.1 Preservar los elementos fundamentales de la democracia:** Establecer mecanismos nacionales e internacionales, de comunicación e información pública 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.
 - 4.2 Afinar los pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso:** (i) sustituir la cuestión de confianza al inicio de funciones del Presidente del Consejo de Ministros por una presentación y debates sin voto; (ii) limitar la cuestión de confianza y censura a ministros; (iii) prohibir la censura del Presidente del Consejo de Ministros o que éste solicite la confianza durante el último año de gobierno; (iv) fortalecer la excepcionalidad de la disolución del Congreso; (v) limitar la emisión de Decretos de Urgencia durante la disolución del Congreso; (vi) eliminar la vacancia por incapacidad moral y regular de manera más precisa las causales de juicio político al presidente; (vii) regular la aprobación por insistencia de un proyecto de ley; (viii) restringir la iniciativa para modificar o afectar la Ley de Presupuesto; y (ix) aumentar el período de los magistrados del Tribunal Constitucional a siete años.
 - 4.3 Fortalecer la función legislativa:** (i) permitir la reelección de congresistas; (ii) restablecer la bicameralidad, con 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) aumentar el mandato de alcaldes y gobernadores a cinco años.
 - 4.4 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.

¹ Documento actualizado en abril 2023.

I. Relevancia del sistema político democrático

Un pilar fundamental para el desarrollo de los países 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.

Un sistema democrático representativo recoge los principios de defensa de la persona como fin supremo del Estado, evita la concentración y el abuso del poder, permite un adecuado equilibrio de poderes, respeta los derechos fundamentales incluidos la libertad de prensa y de expresión, promueve partidos políticos sólidos y ciudadanos involucrados en el quehacer público.

En el Perú tenemos un sistema político de democracia representativa que, al igual que en las democracias de los países desarrollados, recoge:

- 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); mecanismos de control y contrapesos políticos; y vías constitucionales para la sucesión y resolución de conflictos entre poderes. Este sistema es acompañado por organismos constitucionales autónomos encargados de labores especializadas que contribuyen al sistema de frenos y contrapesos.
- 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.

Es decir, el Perú tiene en su sistema político democrático las instituciones básicas necesarias para funcionar como las democracias desarrolladas. No obstante, a juzgar por las crisis políticas y sociales de los últimos años, estas instituciones no están logrando conducirnos hacia el desarrollo y el bienestar social. Por ello, para que el sistema peruano actúe eficientemente, con mayor legitimidad y representación, requiere de reformas y desarrollos normativos que pueden introducirse a través de los procedimientos previstos por la Constitución y las leyes para la modificación del propio sistema político democrático.

II. Instituciones democráticas débiles y lejanas a la ciudadanía

En el Perú, la satisfacción con la democracia ha venido reduciéndose consistentemente, habiendo caído según la última edición del Barómetro de las Américas² de 52% en el 2012 a 21% en el 2021, siendo el penúltimo país de América Latina, solo precedido por Haití. 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. Son importantes el aumento en la percepción de corrupción en los funcionarios públicos y policías (14% y 17% respectivamente) y la reducción de la confianza en las elecciones que se mantiene en su menor nivel (de 46% en el 2012 a 33% en el 2021).

² Barómetro de las Américas 2021. Julio F. Carrión et al. En "Cultura Política de la Democracia en Perú y en las Américas, 2021: Tomándole el Pulso a la Democracia".

Hace más de tres años, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) formuló un diagnóstico centrado en los siguientes cuatro grandes ejes de problemas, que continúan vigentes y cada vez más críticos³:

- 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.
- b) **Política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas:** En nuestro país la política tiende a mercantilizarse –especialmente durante las campañas electorales–, lo cual vuelve al sistema político muy vulnerable a la corrupción. Además, 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 –lo que se ha visto con especial claridad los últimos dos años–, 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 en condiciones especiales).

Con esos ejes como norte, 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.

III. Avances

Desde aquel Informe hasta el momento, el Congreso ha aprobado normas para:

- **inscripción y cancelación de partidos⁴:** 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 exterior⁵:** otorgándosele dos escaños, teniendo así un total de 27 circunscripciones electorales;
- **garantizar la paridad y alternancia en las listas de candidatos⁶:** 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.

³ 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.

⁴ Ley N° 30995 que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas

⁵ Ley N° 31032 para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero.

⁶ Ley N° 31030 sobre modificación de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos.

- **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 parlamentarias⁷. Respecto de las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, mediante sendas leyes se suspendieron para las elecciones del 2021 y el 2022, sustituyéndolas por elecciones internas simultáneas.
- **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 políticas⁸.
- **prohibición de postular en las elecciones a quienes cuenten con sentencia condenatoria** en primera instancia por delitos dolosos⁹.
- **eliminación de la inmunidad parlamentaria**¹⁰: 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.
- **prohibir la cuestión de confianza para reformas constitucionales y precisar las condiciones para considerarla aprobada o denegada**¹¹: desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú. Establece que no puede hacerse cuestión de confianza por la aprobación de una reforma constitucional y que la aprobación o denegatoria debe ser por escrito.
- **límites a la exoneración de trámite de Comisiones y segunda votación** de los proyectos de ley, mediante el establecimiento de quorum calificado¹².

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. 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 nacionales e internacionales, de comunicación e información pública 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, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y la Contraloría General de la República, entre otros;
- respetar la alternancia en el poder y convocar debidamente a elecciones libres y transparentes;

⁷ Ley N° 28094 de Organizaciones Políticas; Ley N° 30996 que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional.

⁸ Leyes N° 30689 y N° 31046, que modifican el Título VI de la Ley 28094 de Organizaciones Políticas y la Ley N° 30225, de contrataciones del Estado, con el fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la política.

⁹ Ley N° 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.

¹⁰ Ley N° 31118 de Reforma Constitucional que modifica el Art.° 93 de la Constitución Política del Perú.

¹¹ Ley N° 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú. Publicada por el Congreso el 19 de octubre del 2021.

¹² 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, así como su imposibilidad de aplicarla para proyectos de reforma constitucional, leyes orgánicas, tributarias y presupuestos.

- 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 la presente década hemos sido testigos de una carencia de coordinación y trabajo conjunto en búsqueda de objetivos nacionales, especialmente entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, que terminó en medidas extremas como la renuncia y la vacancia de Presidentes de la República, o interpretaciones también extremas como la denegatoria fáctica de la confianza para el cierre del Congreso.

En los últimos dos años, ambos poderes llevaron la confrontación al límite con amenazas de disoluciones al Congreso por parte del Ejecutivo vía el planteamiento de cuestiones de confianza que se anticipaba serían rechazadas por tratarse de modificaciones constitucionales o leyes orgánicas, y de otro lado, de parte del Congreso, a través de solicitudes de vacancia presidencial por incapacidad moral.

Una de las principales reformas políticas aprobadas por el Congreso en el 2021 fue prohibir la cuestión de confianza para reformas constitucionales y materias reservadas de manera exclusiva y excluyente al poder legislativo u otros organismos constitucionalmente autónomos¹³. En dicha reforma también se precisó que las cuestiones de confianza deberían ser aceptadas o denegadas por escrito, luego de debate, y que solo el Congreso podía interpretar su decisión¹⁴. Esta reforma quedó ratificada el 3 de febrero del 2022, cuando el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad planteada por el Poder Ejecutivo.

Reformas a implementar:

- Sustituir la cuestión de confianza obligatoria al inicio de funciones 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 Ejecutivo¹⁵.
- Limitar a no más de dos cuestiones de confianza o censuras a los ministros por cada sector en cada período presidencial.
- Prohibir la censura del Presidente del Consejo de Ministros o que éste solicite la confianza durante el último año de gobierno; o al menos establecer un quorum calificado para ello.

¹³ Prohibir la cuestión de confianza para reformas constitucionales fue una de las propuestas originalmente planteadas en la Propuesta IPAE en Desarrollo Nacional "Democracia Representativa" publicada en el 2021.

¹⁴ Precisar el mecanismo y condiciones para considerar otorgada o denegada la confianza, fue otra de las propuestas originalmente planteadas en la versión publicada en el 2021. Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2021- 2022-CR dispuso lo siguiente: "Art. 86 d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas o por cualquier funcionario que no sea ministro de Estado. Igualmente, de manera enunciativa, rechazará de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicione el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento. El Pleno del Congreso, mediante resolución legislativa, y previa opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, puede declarar improcedente una cuestión de confianza que vulnere lo dispuesto en el presente artículo. La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza. e) La cuestión de confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, debe incluir el acta en que conste el acuerdo tomado por el Consejo. Si ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente."

¹⁵ 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.

El 16 de enero del 2023 el Pleno del Congreso aprobó la ley que elimina el voto de confianza al Gabinete al inicio de su mandato, pero será sometida a referéndum al no alcanzar número reglamentario para la modificación constitucional.

- 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 completa y específica las causales para remover del cargo al Presidente de la República, precisando las condiciones de la vacancia por incapacidad moral permanente, y ampliando las causales de juicio político o antejuicio en el Artículo 117 de la Constitución para incluir, entre otras causales, el uso de recursos del Estado para fines políticos o personales¹⁶.
- 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 efectos¹⁷, un Congreso bicameral evitaría leyes rápidas pero ineficientes, irracionales o de intereses subalternos y permitiría la participación de los interesados o potenciales afectados.

Reformas a implementar:

- Permitir la reelección de los congresistas, ya que ello profesionaliza la función legislativa y fiscalizadora¹⁸.
- Regresar a un Congreso Bicameral¹⁹: 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

¹⁶ 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.º 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". El aludido proyecto se archivó al término de legislatura.

El 7 de febrero del 2023 la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó un dictamen que propone la modificación del numeral 2 e incorpora el numeral 6 en el art. 117, quedando así: "La Presidencia de la República vaca por: (...) 2. Su permanente incapacidad mental o física, debidamente acreditada de forma unánime por una junta médica sin conflictos de interés, y declarada por el Congreso, de conformidad con el procedimiento de vacancia por esta causal establecido en el Reglamento del Congreso de la República (...) 6. Su permanente incapacidad moral declarada por el Congreso". El dictamen reforma el artículo 117 pero mantiene la vacancia por permanente incapacidad moral.

¹⁷ La Propuesta IPAE en Desarrollo Nacional "Democracia Representativa" publicada en el 2021 incluía como propuesta limitar la exoneración de remisión a comisiones y de segunda votación de proyectos de ley. Esto se limitó mediante reforma al Reglamento del Congreso en el 2021.

¹⁸ El 7 de abril del 2022 Avanza País presenta el PL 01655/2021-CR que propone restablecer la reelección de congresistas (en comisión), y el 29 de diciembre del 2022 el mismo partido político presenta el PL 03880/2022-CR que propone modificar el período parlamentario y restablecer la reelección.

¹⁹ El 15 de julio del 2022 el Pleno del Congreso aprobó una reforma constitucional que plantea el retorno a la bicameralidad, pero al no haber superado los dos tercios del número legal de congresistas deberá ser ratificada mediante referéndum.

Cámara de Senadores con un número fijo de representantes, elegidos en circunscripción única nacional, sin que ello signifique un aumento sustantivo del presupuesto del Congreso²⁰. 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 Diputados²¹.
- 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.
- Aumentar la duración del mandato de alcaldes y gobernadores a cinco años, con lo cual, unido a la propuesta anterior, se tendría un proceso electoral cada dos años y medio, ordenando así el calendario electoral²².

■ Propuesta 4: Impulsar la consolidación de Partidos Políticos

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

- Canalizan la representación de intereses, presentan programas de gobierno y/o visiones del mundo;
- Facilitan la participación de los diversos sectores de la ciudadanía;
- Constituyen herramientas para la resolución pacífica de los conflictos sociales;
- Forman las canchas desde donde se eligen funcionarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los gobiernos regionales y locales;
- Son 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, como consecuencia de la ausencia de cuadros, los congresistas se integran a los partidos para postular no tienen una historia partidaria común. 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.

No tiene mucho sentido que 20 agrupaciones políticas hayan competido por la Presidencia de la República y el Congreso en 2021 –de los cuales 14²³ perdieron su inscripción por no conseguir escaños o no haberse presentado a la elección–; o que más de cien mil candidatos se disputaran gubernaturas, alcaldías o regidurías en el 2022 y peor aún, que el Congreso haya aprobado que

²⁰ 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.

²¹ El 8 de noviembre del 2021 Podemos Perú presentó el PL 00639/2021-CR que propone regular el procedimiento de elecciones de los miembros del Parlamento Andino, con el objeto de que la representación recaiga en el Congreso de la República. El 2 de febrero del 2023, también Podemos Perú presenta el PL 04157/2022-CR que propone que los representantes ante el Parlamento Andino sean congresistas elegidos, pero designados por el propio Congreso, a propuesta de la Comisión de Relaciones Exteriores.

²² El 11 de febrero del 2022 Perú Libre presenta el PL 01297/2021-CR que propone ampliar el mandato de las autoridades regionales y locales a 5 años (en comisión).

²³ El Partido Morado inicialmente también la perdió, pero apeló por tener representación.

la inscripción de los partidos que no cumplan con el mínimo de participación en las Elecciones 2022, ya no será cancelada²⁴.

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 o alianzas duraderas basados en programas de gobierno.

Reformas a implementar:

- Reforzar las condiciones para las alianzas entre partidos, incorporando incentivos para promover uniones 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 solo pueda presentar candidatos a gobernador regional si lo hace en un mínimo de cuatro regiones.
- Asimismo, que un partido o movimiento regional solo pueda presentar candidatos 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 éste 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. Al regularlo se deberá tener en cuenta la barrera electoral, circunscripciones con representantes impares y aspectos similares.
- Como contrapeso a la posible concentración del poder, introducir la renovación por tercios, o elecciones escalonadas del Tribunal Constitucional y el Banco Central de Reserva.

DOCUMENTO

Ana Lucía Camaiora

Abogada

ELABORADO

POR:

Javier Portocarrero

Economista y Sociólogo

Para la elaboración de esta Propuesta IPAE, agradecemos los aportes y comentarios recibidos de los miembros del Comité Estratégico de Desarrollo Nacional, así como de (en orden alfabético): Gonzalo Banda, Milagros Campos, Eduardo Dargent, Carlos Ganoza, Iván Lanegra, Franco Olcese, Martín Tanaka y Adriana Urrutia.