

# Artículo de coyuntura

Escribe: Pilar Arroyo R.P.

## LA REFORMA POLÍTICA<sup>1</sup>

El 10 de abril, en un Mensaje a la Nación, el Presidente Martín Vizcarra nos comunicó que ha enviado al Congreso 12 proyectos de ley, que son los siguientes:

Proyectos de ley presentados por el Gobierno	
 <p><b>Promueve la gobernabilidad,</b> sin incluir la propuesta de bicameralidad.</p>	 <p><b>Postulantes deben declarar procesos</b> penales en trámite y condenas aunque no sean firmes. Obliga a presentar Declaración Jurada de Intereses.</p>
 <p><b>Modifica Ley Orgánica de Elecciones.</b> Se elegirán congresistas después del resultado presidencial. Se excluye el voto preferencial.</p>	 <p><b>Los congresistas pueden ser detenidos por flagrancia.</b> Por hechos anteriores a su mandato no se requiere pronunciamiento de la Corte Suprema.</p>
 <p><b>Regula el proceso de democracia interna.</b> Indica que es voluntaria la participación de los entes electorales.</p>	 <p><b>Los miembros de mesa de sufragio recibirán una asignación del 1,5% de la UIT.</b> Se establece el voto por correspondencia.</p>
 <p><b>Elimina la presentación de firmas</b> para la inscripción de partidos políticos.</p>	 <p><b>Retira exigencia de obtener el 50%</b> más uno de votos para elegir gobernadores regionales.</p>
 <p><b>Establece el financiamiento público y privado</b> con transparencia y rendición de cuentas.</p>	 <p><b>Fortalece la fiscalización y control</b> de los consejos regionales y municipales.</p>
 <p><b>No puede ser candidata la persona que tenga una sentencia</b> en primera instancia por delitos dolosos con pena mayor de cuatro años.</p>	 <p><b>Eleva el período de mandato</b> para gobernadores regionales y alcaldes de cuatro a cinco años.</p>

Fuente: Congreso

LA REPÚBLICA / Rocío Medina

<sup>1</sup>) Artículo escrito el 16 de abril, antes del lamentable suicidio de Alan García.

El objetivo de estos 12 proyectos de ley es implementar la reforma política. Como bien sabemos esta tiene que ver con el sistema de partidos políticos, el sistema electoral y las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso (el sistema de gobierno).

Respaldo por el referéndum del 9 de diciembre Vizcarra nombró una Comisión de Alto Nivel de Reforma Política (CANRP, en adelante la Comisión), presidida por el sociólogo y politólogo, ex jefe de la ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales) Fernando Tuesta e integrada por el politólogo, del Instituto de Estudios Peruanos, Martín Tanaka. También por la socióloga y politóloga de la Universidad del Pacífico Paula Muñoz, por la abogada y politóloga Milagros Campos y por la politóloga y socióloga de la PUCP Jessica Benza. Dicha comisión luego de cuatro meses de trabajo voluntario, no remunerado, planteó sus propuestas, la mayoría de las cuales (salvo la referida a la bicameralidad) han sido asumidas por el Ejecutivo.

Las propuestas de la comisión tenían cuatro grandes objetivos:

1. “Tener partidos políticos y organizaciones políticas regionales más fuertes y representativas
2. Combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas
3. Tener una democracia más gobernable y con mejor control político
4. Tener una mayor y mejor participación electoral y política de los ciudadanos” (p.24-25) <sup>2</sup>.

Dada la importancia de la reforma política para el futuro del país, centramos nuestro comentario mensual en este tema.

## **SISTEMA DE PARTIDOS**

Como bien señalan Crabtree y Durand “los partidos cumplen un rol clave en mediar y estructurar las relaciones entre Estado y sociedad, brindando canales por los que transcurre fluidamente la comunicación y, por lo tanto, desarrollando la gobernanza. Los partidos cumplen un rol especial en sociedades democráticas al articular y acercar a los grupos sociales con los actores políticos, elevando demandas y construyendo espacios ideológicos a través de los cuales se pueden procesar (Sartori, 1976). Los partidos son entonces fundamentalmente

---

<sup>2</sup> ) Esta y las siguientes citas han sido tomadas de *Hacia la democracia del bicentenario* Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Indicamos después de cada cita la página correspondiente. El informe se puede bajar de: <https://drive.google.com/file/d/1F-58H2dl4H4ZssK0coMth9sDgHc9hwkD/view>

“canalizadores” y ayudan a ordenar el dominio político en términos de la implementación de políticas”<sup>3</sup>.

Sin embargo, los partidos políticos peruanos no cumplen esa función, porque el sistema de partidos entró en crisis en la década de los noventa y hasta ahora no ha logrado recuperarse. Steven Levitsky afirma que “los partidos peruanos colapsaron hace 25 años (en los noventa) y no fueron reconstruidos (...) la democracia peruana es una democracia sin partidos (...) El Perú es uno de los casos más extremos del mundo de debilidad partidaria (junto, quizás con Benin y Guatemala)”<sup>4</sup>.

El politólogo Eduardo Dargent señala que esa debilidad hace que los partidos “no puedan mediar conflictos, canalizar demandas y responder preventivamente a los problemas a nivel local, (...) Asimismo, partidos sin horizontes de vida medios o largos, centrados en personas antes que ideas, no serán promotores de reformas o políticas públicas ni tendrán el músculo suficiente para empujarlas”<sup>5</sup>.

La Comisión señala que “Perú posee uno de los sistemas de partidos con menores niveles de institucionalización de América Latina, con mayor volatilidad electoral, con partidos con las raíces más débiles en la sociedad, con los menores niveles de legitimidad, y de organización” (p.25)

Algunas de las manifestaciones de esa crisis, que alcanza no solo a los partidos nacionales, sino también a los movimientos regionales y locales, son detalladas en el informe que presentó la CANRP:

+ Un proceso de fraccionamiento partidario. En la actualidad hay inscritos a nivel nacional 24 partidos, pero solo seis tienen representación en el Congreso. A nivel regional existen 181 movimientos regionales, de ellos 76 no tienen ni una sola autoridad elegida. Ante esta fragmentación y debilitamiento de los partidos políticos, las redes ilícitas han encontrado camino fértil para operar, sobre todo en el nivel local.

+ Tienen un bajo nivel organizativo y carecen de cohesión. Esto genera que “Las autoridades electas por este tipo de agrupaciones políticas son entonces mayoritariamente individuos priorizando sus intereses antes que los de un proyecto colectivo. Por ello, los representantes de los partidos políticos y de los movimientos regionales, una vez electos suelen actuar indisciplinada y

---

<sup>3</sup>) John Crabtree y Francisco Durand *Perú: Élités del poder y captura política* (Lima, Red para el Desarrollo de las CCSS, 2017) p.177.

<sup>4</sup>) Prólogo en Mauricio Zavaleta *Coaliciones de Independientes las Reglas no escritas de la política electoral* (Lima, IEP, 2014) pp. 11-12.

<sup>5</sup>) ¿No hay crisis que dure cien años? En Eduardo Toche M. (compilador) *Perú Hoy. La divina tragedia* (Lima, Desco, 2015) p. 55.

erráticamente” (p.17), lo que en los últimos años ha alentado la aparición de tránsfugas. Y también ha hecho que los partidos no se hagan responsables del desempeño público de sus candidatos.

Esta situación también afecta la selección de candidatos ya que, como afirma la comisión, “lo que prima es la improvisación a la hora de seleccionar e inscribir candidatos, lo que no asegura un adecuado "filtro" de quienes ingresan al sistema político. Esta precariedad partidaria hace también que las decisiones dentro de estos agrupamientos políticos se manejen de manera arbitraria por los líderes dueños de las "franquicias" políticas o las dirigencias, lo que dificulta, desincentiva las carreras partidarias y fomenta el transfuguismo estratégico” (p.17).

Por otro lado “Además de sesgar la representación política a favor de los que tienen más dinero o contactos para conseguirlo, los altos costos de campanas sumados a la precariedad política vuelven el sistema político muy vulnerable a la corrupción y al privilegio de intereses específicos en contra del interés general”(p.19).

Para tratar de mejorar esta situación el gobierno ha propuesto al Congreso aprobar los siguientes proyectos de ley:

+ La **eliminación del requisito de presentar cerca de 700,000 firmas** para la inscripción de los partidos políticos. En la práctica cualquier agrupación tenía que recabar el doble (1´400,000 firmas) y se estima que el costo mínimo por firma conseguida es US\$ 1.- La experiencia ha demostrado que esto no garantiza el respaldo ciudadano a la agrupación política, pues esto se ha mercantilizado (es bien conocido que algunos canjeaban firma por arroz u otro beneficio) y más bien era un incentivo para la corrupción, debido al alto costo del proceso. Y es lo que ha estado animando la proliferación de los llamados “vientre de alquiler”.

En lugar de firmas, se exigirá para inscribir a un partido que acredite tener un número de afiliados, registrados e identificados en un padrón público) no menor al 0.075% de quienes sufragaron en las últimas elecciones al Congreso. Algunos sitúan esta cifra en 14,064 y otros como Ipsos en 12,000. Esta propuesta, en la encuesta de Ipsos de abril del 2019 es respaldada por el 57% de la Opinión Pública urbana.

+ Uno que regula el **financiamiento de los partidos** (otra fuente de corrupción en el pasado) permitiendo que exista financiamiento privado y público, pero con serias exigencias de transparencia y rendición de cuentas. Como señala el informe de la Comisión “La desesperación por conseguir recursos para cubrir los costos de la campaña lleva a organizaciones y candidatos a recibir dinero de fuentes anónimas e, incluso, ilegales” (p.30).

+ Para promover la **democracia interna en los partidos**, se plantea que los candidatos sean elegidos en comicios internos, en votación abierta, simultánea y obligatoria que pueden ser supervisados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) si así lo requieren las agrupaciones políticas. En estas elecciones sólo podrán postular los afiliados al partido. Según Ipsos esta propuesta es respaldada por el 70% de la Opinión pública urbana.

Recordemos que nuestras agrupaciones políticas se caracterizan por una conducción cerrada, dirección vertical y control del partido por un grupo muy pequeño. Con demasiada frecuencia no se toma en cuenta o no se respeta el sentir de las bases. En otros, no hay ninguna posibilidad de recambio generacional porque los dirigentes (llamados “históricos”) se eternizan en los cargos de dirigencia partidaria. Las elecciones propuestas podrían ayudar a cambiar este panorama.

+ Se plantea la **eliminación del voto preferencial**, pues la experiencia ha demostrado que esta medida, que se pensaba iba a ayudar a la democratización de los partidos, más bien ha convertido las elecciones en un mercado persa, donde quien tiene más dinero logra hacerse de una curul.

## **SISTEMA ELECTORAL**

Los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo buscan mejorar la calidad de los representantes. Por ejemplo:

**a.-** Se exige a los candidatos una **Declaración Jurada de Intereses**. Con ello se busca transparentar a qué sectores están ligados, lo que permitirá a la población tener más elementos al momento de emitir su voto, pero también servirá para exigirles, si son elegidos, que se abstengan de participar en proyectos de ley o cualquier tipo de decisiones que busque favorecer a la gente de su entorno. Las leyes con nombre propio, que buscan favorecer a los allegados a los congresistas lamentablemente se han convertido en algo muy frecuente en el Congreso peruano.

**b.-** También se les exigirá **declarar los procesos judiciales en trámite** en los que estén incurso. Y **se prohíbe que sean candidatos las personas que han sido condenadas en primera instancia** a una pena mayor de 4 años. Actualmente solo se excluye a los que tengan sentencia firme (en última instancia), con lo que logran acceder al Parlamento una serie de personas con dudosa reputación.

**c.-** Se **elimina la segunda vuelta en las elecciones para elegir gobernadores regionales**, y se cambia el periodo de cuatro a cinco años para el ejercicio del cargo de alcalde y gobernador, sin opción a reelección inmediata. Para Fernando

Tuesta “el sistema de segunda vuelta, contra la extendida creencia, no ha logrado otorgar mayor legitimidad ni evitar la elección de candidatos cuestionados; tampoco ha reducido el número de partidos ni los conflictos sociales han disminuido”<sup>6</sup>.

**d.-** Se incorpora la “**paridad con alternancia**” (listas de candidatos deberán tener un 50% de hombres y un 50% de mujeres de manera alternada) tanto para el Congreso como en las listas de candidatos al Consejo Regional y Concejo Municipal. Elizabeth Salmón, Presidenta del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, afirma que “La exigencia de inclusión de las mujeres en los cargos públicos es una obligación asentada en el derecho internacional”<sup>7</sup>. En la encuesta de Ipsos 77% aprueba esta propuesta.

**e.-** Se establece el **voto por correspondencia**, respondiendo a una preocupación de la Comisión, que señalaba que en el 2011 un 30% de personas con discapacidad no pudo ejercer su derecho al voto, y que “el ausentismo de los peruanos en el extranjero en los procesos electorales entre el 2016 y 2018 ha sido, en promedio de 55%” (p.24). También se proponen medidas para que las personas internadas en establecimientos de salud o procesados sin condena en establecimientos penitenciarios puedan ejercer su derecho al voto.

**f.- Se pagará a los miembros de mesa.** Para resolver el creciente problema de que los ciudadanos y ciudadanas no asisten a asumir su responsabilidad en las mesas en que resultan sorteados (ONPE señala que en la primera vuelta del 2016 no asistió el 29,5%), se establece que los miembros de mesa de sufragio recibirán una asignación del 1,5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT). Siendo su valor actual 4,200 soles, el miembro de mesa recibirá 63 soles por su labor.

**g.-** Se propone eliminar el domicilio múltiple. Según el artículo 35 del Código Civil el domicilio múltiple implica que la persona que vive de forma alternada o tiene ocupaciones habituales en varios lugares, es considerada domiciliada en cualquiera de ellos y, por lo tanto, puede postular en cualquiera de dichas circunscripciones electorales.

**h.-** Se propone establecer la **cuota indígena** para el Parlamento. Con ello se busca superar la dificultad que hoy encuentra dicha población para estar adecuadamente representada.

---

<sup>6</sup> ) Fernando Tuesta Soldevilla “Partidos en su laberinto. Una reforma sin brújula” *Perú Hoy. Sin Paradero Final* (Lima, Desco, Julio 2018) p.86.

<sup>7</sup> ) ¿Es la paridad de género una obligación internacional? En [https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/paridad-genero-obligacion-internacional-elizabeth-salmon-noticia-607870?newsletter=true&envio=am&utm\\_source=mail&utm\\_medium=newsletter&utm\\_content=2&utm\\_campaign=1550206800](https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/paridad-genero-obligacion-internacional-elizabeth-salmon-noticia-607870?newsletter=true&envio=am&utm_source=mail&utm_medium=newsletter&utm_content=2&utm_campaign=1550206800)

## SISTEMA DE GOBIERNO

El informe de la comisión constata que “la tensión entre poderes del Estado genera no solo problemas de gobernabilidad sino también de eficacia, y aumentan la percepción de lejanía entre élites y ciudadanos” (p.21). Teniendo esto en consideración se han propuesto los siguientes proyectos de ley:

**a.-** Que nuestros representantes al **Congreso de la República sean elegidos en la segunda vuelta** de las presidenciales. Con ello se busca que no haya tantos grupos parlamentarios y sentar las bases para que el Ejecutivo pueda construir mayorías parlamentarias que lo ayuden a gobernar.

**b.-** También se propone que el **número de congresistas** será determinado en función de la población electoral, no hay que olvidar que hoy tenemos menos representantes que en 1980, a pesar que la población ha aumentado desde esa fecha. Recordemos que antes que Fujimori cerrara el Congreso, el 5 de abril de 1992, el Congreso Peruano tenía 240 representantes.

**c.-** Por otro lado, otro proyecto establece que ya no será el Congreso el encargado de evaluar las denuncias contra los congresistas por la comisión de delitos y retirar la **inmunidad parlamentaria**, sino que lo hará la Corte Suprema. Lo que se busca con esta medida es evitar los altos niveles de impunidad a los que nos ha acostumbrado el Congreso, que tiene la mala costumbre de blindar a los miembros de la bancada mayoritaria o sus aliados, a pesar de las contundentes pruebas que los acusan de ilícitos legales. Un caso patético, pero no el único, es el del congresista Edwin Donayre, condenado por el Poder Judicial por robar gasolina cuando era Comandante General del Ejército.

Además, el proyecto de ley propone que cuando los delitos de que se le acusan sean anteriores a su elección (mandato) no se requerirá un pronunciamiento de la Corte Suprema. En la encuesta de Ipsos 66% de la Opinión Pública urbana aprueba esta propuesta.

**d.-** En cuanto a la presidencia, se propone **eliminar la vacancia por incapacidad moral**, pues se considera que ésta genera inestabilidad, dado que está sujeta a la particular interpretación que pueda dar el Congreso a esta causal.

**e.-** Se restablece la opción de que los **candidatos a la presidencia, puedan simultáneamente postular al Congreso**, como fue el caso de Alberto Fujimori en los noventa.

**f.-** Se **elimina el llamado voto de investidura** (la aprobación por el Congreso del Gabinete Ministerial) y se precisa que no se puede censurar individualmente a ministros, sino que la censura solo cabe contra el gabinete.

## Los plazos

Como señala la Comisión existe una limitación en la ley para efectuar reformas legales pues la Ley Orgánica de Elecciones establece que solo es posible que una modificación tenga aplicación para el proceso electoral correspondiente si se publica hasta antes del año de dicha elección. Lo que significa que si queremos que las propuestas se apliquen para las Elecciones Generales de 2021, tenemos solo hasta un día antes del segundo domingo de abril de 2020.

Samuel Abad, comentando las propuestas del Ejecutivo, señala que “Estamos ante una agenda de temas clave para el fortalecimiento institucional del país. La clase política debería entender que es indispensable asumir temas estructurales. Un Congreso responsable debería priorizar el debate y, en su momento, la aprobación de las propuestas de reformas planteadas. En definitiva, el desarrollo económico sostenible de un país está basado en una institucionalidad democrática sólida que garantice la gobernabilidad, la representatividad y brinde servicios básicos y de calidad a la ciudadanía, libres de corrupción. Esta es una de las tareas más importantes que tiene un Estado moderno. Nunca seremos verdaderos ciudadanos y ciudadanas sin ello. La reforma política es clave. Solo con cambios tan relevantes podremos llegar en mejores condiciones al bicentenario”<sup>8</sup>.

Y desde aquí nos preguntamos el Congreso ¿estará a la altura de su responsabilidad histórica?

Nos parece importante tener en cuenta lo que afirma la CANRP en su informe final “para cambiar el sistema político no basta con reformas normativas, sino que se requiere también de cambios en las conductas de nuestros representantes; en un mayor compromiso e involucramiento de los ciudadanos” (p.1). Esto último es muy importante pues nos parece que el Presidente tiene razón cuando en su último Mensaje a la Nación afirmó que la decisión de impulsar reformas políticas, judiciales y tributarias ha ocasionado ataques sistemáticos de “grandes intereses y grupos de poder” contra él y su gobierno.

En esa oportunidad Vizcarra también cuestionó al Congreso por la demora en la aprobación (ocho meses) de los proyectos enviados para implementar la reforma del sistema de justicia. Dijo “Exhortamos al Parlamento a que sean atendidos con la celeridad que el pueblo reclama”.

Lima, 16 de abril del 2019

---

<sup>8</sup>) Samuel Abad “Reforma Política, una agenda para el cambio” en *Gestión* 12 de abril del 2019.