



Consensos para retomar la reforma política

| Milagros Campos (PUCP)



Proyecto “Construyendo diálogo democrático”

El proyecto tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país a través de una mejor articulación entre el Congreso, el Ejecutivo, la sociedad civil, la cooperación internacional y otros actores clave, en el marco de los Consensos por el Perú aprobados por el Acuerdo Nacional.

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Calle Luis Mannarelli 1100, Magdalena del Mar, Lima, Perú
Contacto: prensa@cies.org.pe
www.cies.org.pe

Coordinación y supervisión editorial: Luz Gamarra Caballero y Kevin Tello
Diagramación: Agustín Portalatino
Corrección de estilo: Mabel Barreto

Depósito legal N° 2022-08907
Primera edición: Lima, setiembre de 2022

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y el National Endowment for Democracy (NED) no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Índice

1. Contexto político.....	5
2. Diagnóstico.....	7
3. La reforma pendiente.....	9
4. Agenda.....	10
5. Conclusiones.....	11
Bibliografía.....	12
Anexo 1.....	15
Anexo 2.....	16

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) asocia a 48 instituciones peruanas dedicadas a la investigación y a la docencia en ciencias económicas, sociales y ambientales. Su actividad fundamental es la promoción de la investigación aplicada. Como institución de segundo piso, desarrolla la investigación mediante concursos en los que jurados independientes califican no solo la calidad académica, sino también la relevancia de los proyectos para las políticas públicas, así como el enfoque de género. El CIES favorece la investigación en redes, la participación de los usuarios, el enfoque interdisciplinario, la descentralización de las capacidades y la promoción de los jóvenes.

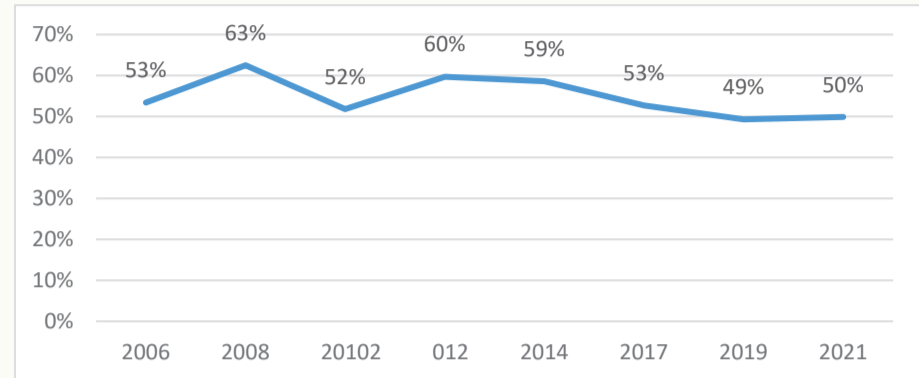
La misión del CIES es contribuir al desarrollo del Perú elevando el nivel del debate nacional sobre las opciones clave de política económica, social y ambiental. Su propósito es fortalecer a la comunidad académica peruana para producir y diseminar conocimiento útil para analistas y agentes de decisión en el sector público, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado y la cooperación internacional.

1 Contexto político

En abril de 2021 se realizaron elecciones generales en el contexto de una triple crisis: política, sanitaria y económica. El periodo 2016-2021 transcurrió con cuatro presidentes y dos congresos. Dos presidentes se vieron obligados a renunciar y uno fue vacado por la causal de permanente incapacidad moral. Meses antes se había disuelto el Congreso. El país tuvo una continuidad democrática sin estabilidad (Paredes y Encinas, 2020). Las elecciones no cumplieron con la función de encausar o solucionar la crisis política (Aragón Reyes, 1998; Krennerich, 1998), más bien los problemas heredados se normalizaron, generando una inestabilidad política endémica.

Como consecuencia de las crisis institucionales y políticas que han asediado la política peruana en los últimos años, hay un problema de legitimidad y desafección ciudadana que enfrenta nuestra democracia (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019). En el 2021, solo 1 de cada 5 personas mostraron satisfacción con la democracia. Aunque diversos informes han mostrado una tendencia en el mundo respecto a la disminución de los niveles de democracia, en el caso específico de Perú, de acuerdo con el último Informe del Barómetro de las Américas 2021, existe un descenso sostenido desde el 2012, registrándose en 2021 que poco menos de la mitad de la ciudadanía consideraba a la democracia como la mejor forma de gobierno en el país¹. Este porcentaje es uno de los niveles más bajos en la región —solo por encima de Honduras y Haití— y uno de los menores valores desde el 2006 en que se realizan estas mediciones en Perú.

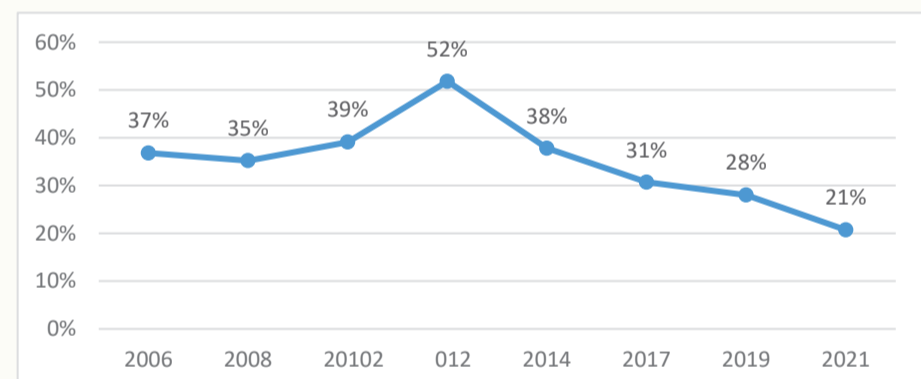
Gráfico 1. Apoyo a la democracia, 2006 - 2021



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Solo el 21% mencionaba sentirse satisfecho con la democracia, lo cual posiciona a Perú como el segundo país de América Latina con el menor nivel en esta dimensión. Este punto es el más bajo en cuanto a satisfacción en los últimos quince años. Según LAPOP, este porcentaje ha venido decreciendo desde 2012, cuando 1 de cada 2 peruanos se sentía satisfecho con la democracia.

Gráfico 2. Satisfacción con la democracia, 2006-2021



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

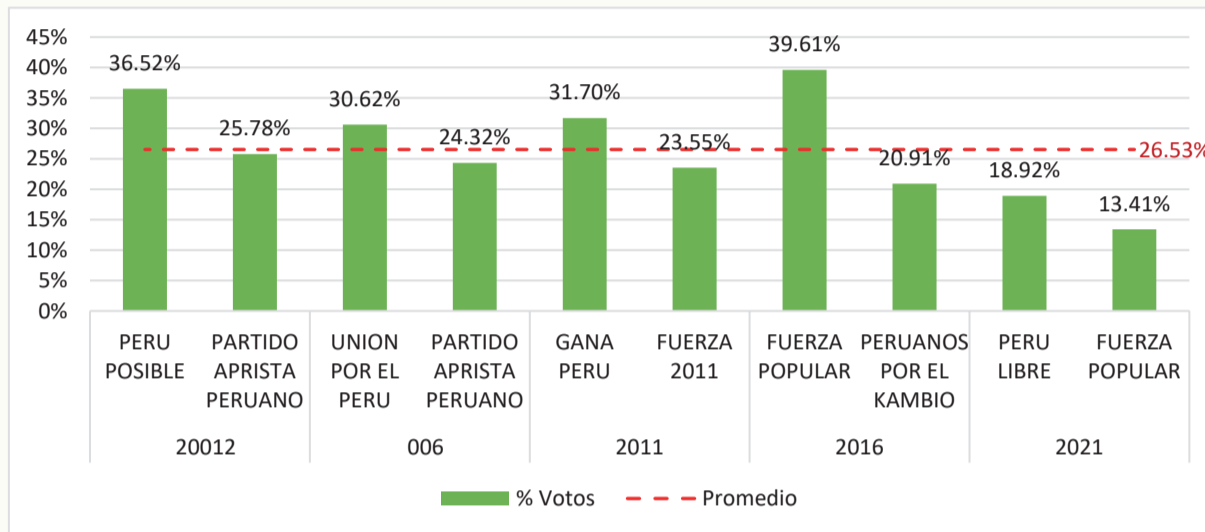
Las elecciones se realizaron en un clima de mayor desconfianza hacia los partidos políticos (Ayala Abril, 2021; Tanaka, 2021), con una ciudadanía más alejada del sistema político debido a la confrontación entre Ejecutivo y Legislativo, escándalos de corrupción, crisis de la economía y la salud pública, así como una ciudadanía menos inclinada a votar por candidatos del establishment (Muños, 2021).

Los resultados, imprevistos como suelen serlo, presentaron un elemento inusual que se explica por lo dicho anteriormente. Los dos candidatos alcanzaron los porcentajes históricamente más bajos registrados para ir

¹Ante la pregunta sobre si considera que “la democracia puede tener problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”, se considera las respuestas entre 5 a 7 de una escala de 1 a 7.

al ballottage: Pedro Castillo obtuvo el 15.38% y Keiko Fujimori el 10.90% de votos emitidos en la primera vuelta, realizada el 11 de abril. Como consecuencia de la fragmentación y del porcentaje de votos blancos o viciados el porcentaje obtenido en la primera vuelta descendió hasta los niveles que se muestran en el siguiente gráfico. Un porcentaje de 29,9% de electores hábiles no acudió a votar.

Gráfico 3. Porcentaje de votos válidos en primera vuelta presidencial 2001-2021



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2021)

Las elecciones generales determinaron otro rasgo que se repite desde 2001 y que tiene serios efectos en el sistema de gobierno. El presidente gobernaría sin mayoría. En las elecciones parlamentarias 10 de las 20 listas obtuvieron representación, mostrando una alta fragmentación, aunque menor a la registrada en las elecciones para el Congreso complementario 2020. En las elecciones extraordinarias fueron reelectos 4 congresistas. Por la prohibición de reelección parlamentaria inmediata la renovación del Congreso ha sido total. Solo 9 (7%) de los 130 congresistas tienen experiencia parlamentaria previa.

Gráfico 4. Índice de Fragmentación parlamentaria, 2001-2021



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2021)

La segunda vuelta se realizó en un clima de polarización que no terminó una vez instalado el gobierno, con ánimos exacerbados debido a denuncias de fraude que fueron declaradas infundadas. La diferencia en la segunda vuelta entre Pedro Castillo y Keiko Fujimori fue de 44,263 votos.

En ocho meses de gobierno hubo cuatro gabinetes. Si bien el Congreso les dio a todos el voto de confianza, de acuerdo a lo previsto en el artículo 130 de la Constitución, también ha ejercido el control parlamentario sobre los ministros presentando 21 mociones de interpelación y 4 mociones de censura. El presidente Pedro Castillo se ha librado de 2 mociones de vacancia por permanente incapacidad moral.

La situación descrita se ha agravado por un incremento de conflictos sociales² y problemas económicos provocados fundamentalmente por causas externas. Ello afecta en mayor medida a los sectores más pobres. En el Perú persisten importantes desigualdades regionales. Por ejemplo, el IDH (Índice de Desarrollo Humano) en Lima es casi el doble que en Huancavelica, el departamento con el puntaje más bajo. Proporcionalmente esta diferencia equivale a la existente en los niveles de desarrollo humano de Noruega y Haití (Ganoza y Augusto, 2021). Los problemas económicos son un agravante en la aprobación del sistema político en su conjunto, pero afecta especialmente al gobierno. Así, a las constantes manifestaciones contra el gobierno pidiendo la renuncia del presidente, se han sumado protestas por el alza de precios impulsadas por gremios específicos en distintas zonas del país. La más importante se llevó a cabo en Lima el martes 5 de abril debido a la declaración de estado de emergencia anunciada y publicada a escasas dos horas de entrar en vigencia. La aprobación del presidente Castillo para el mes de abril es de 19% y la del Congreso de 14%³. Se trata de los niveles más bajos, en periodos similares, observados entre 2001-2022 (Lira, 2022).

²El reporte de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo registra un incremento en el mes de marzo. Puede consultarse en el siguiente enlace <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/04/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-217-Marzo-2022.pdf>

³Ipsos opinión y mercado S.A, abril 2022. Las preguntas consultadas: En general, ¿diría que aprueba o desaprueba la gestión del presidente Pedro Castillo? ¿Diría que aprueba o desaprueba al Congreso de la República?

2 Diagnóstico

En el año 2019, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política⁴—en adelante la comisión— desarrolló en el informe titulado “Hacia la Democracia del Bicentenario”, un diagnóstico de los problemas que enfrenta la política peruana en cuatro grandes ejes:

- 1) La existencia de partidos políticos y movimientos regionales precarios y poco representativos.
- 2) Una política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas.
- 3) Problemas de gobernabilidad y de control político en el sistema de gobierno.
- 4) Limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019).

Cumpliendo con el encargo elaboraron doce iniciativas legislativas (anexo 1). El Ejecutivo presentó al Congreso las iniciativas, excluyendo la propuesta del restablecimiento de la bicameralidad.

Entre 2019 y 2020, a pesar del difícil contexto político descrito, se aprobaron diversas normas destinadas a corregir los problemas señalados (anexo 2). Naturalmente, como parte del debate parlamentario, se realizaron cambios a las iniciativas presentadas. Así, por ejemplo, atendiendo a los problemas de representación política descritos, se aprobó la ley N° 30995, que modificó la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación de organizaciones políticas y que además eliminó el requisito de las firmas. Se estableció como requisito para la inscripción de un partido político la relación de afiliados equivalente al 0,1% de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral nacional, entre otros requisitos. Respecto a la cancelación de organizaciones políticas se estableció que, al concluir el último proceso de elección general, si no se hubiera alcanzado al menos cinco representantes en el Congreso, en más de una circunscripción y al menos 5% de los votos válidos a nivel nacional

en las elecciones parlamentarias, se cancelaría la inscripción.

A fin de atender los problemas derivados de la falta de legitimidad del sistema político y la distancia entre electores y partidos, se aprobó la ley N° 30998, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas. Las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) fueron también diseñadas para evitar la competencia electoral entre agrupaciones de escaso apoyo ciudadano. Se estableció que para continuar con su participación en el proceso electoral un partido político debe obtener al menos el 1,5% de los votos válidamente emitidos en las elecciones primarias. Sin embargo, el Congreso suspendió las PASO, sustituyéndolas por elecciones internas organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Una de las normas aprobadas que logró un importante impacto en su aplicación fue la ley N° 31030, destinada a garantizar la paridad y alternancia de género en las listas de postulantes. La ley extendió su alcance a las candidaturas para la presidencia, así como en las listas para elecciones subnacionales y para los cargos de dirigencia en los partidos políticos. El número de mujeres elegidas como representantes en el Congreso de la República alcanzó a 50, el mayor de la historia republicana, aun cuando la paridad y alternancia se introdujo manteniendo el voto preferencial. Previamente, mediante ley N° 30996, norma que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional, el voto preferencial fue eliminado, pero una disposición transitoria dispuso que su eliminación sería efectiva a partir de las elecciones de 2026.

La ley N° 31032 creó la circunscripción para peruanos residentes en el extranjero. Sin embargo, los dos representantes se restaron a la circunscripción de Lima, que ya estaba subrepresentada.

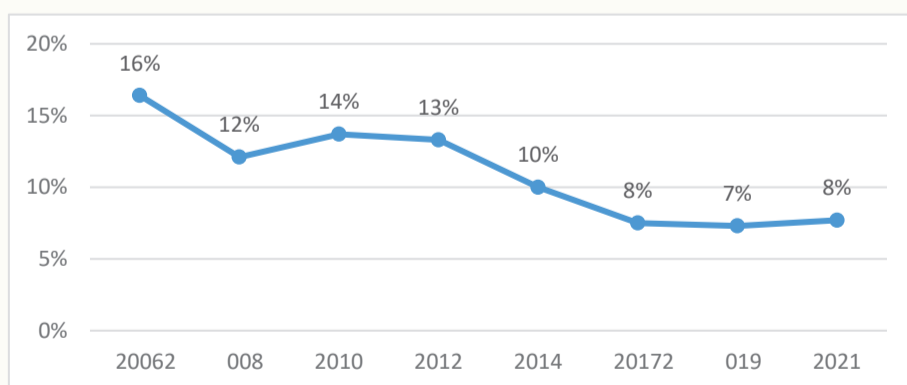
Atendiendo al segundo eje de problemas —la

⁴La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política fue presidida por Fernando Tuesta, e integrada por Jessica Bensa, Milagros Campos, Paula Muñoz y Martín Tanaka. Puede consultarse el informe en el siguiente enlace: <https://www.kas.de/documents/269552/7547910/Hacia+la+democracia+del+bicentenario.+Comisi%C3%B3n+de+Alto+Nivel+para+la+Reforma+Pol%C3%ADtica.pdf>

política vulnerable a actos de corrupción— durante el periodo señalado, se dictaron normas para tipificar delitos de financiamiento, prohibidos según la ley N° 30997, norma que modifica el Código Penal incorporando el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas, así como para regular el financiamiento de las organizaciones políticas, ley N° 31046. Asimismo, se aprobó mediante ley N° 31042 la reforma constitucional que establece impedimentos para postular a cargos de elección popular a las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso. La referida reforma constitucional extendió el impedimento a la designación de funcionarios en cargos de confianza. Finalmente, se aprobó la ley de reforma constitucional que elimina la inmunidad parlamentaria.

Muchos de los problemas descritos en el diagnóstico de la comisión subsisten y han sido señalados en estudios académicos y columnas de opinión, entre otros espacios, en algunos casos proponiendo soluciones. Así, como puede observarse en el gráfico 5, la confianza en los partidos políticos se ha mantenido en el mismo rango de los últimos años, situándose en 8% para el año 2021. La población no confía en sus partidos políticos y lo viene haciendo cada vez en menor medida desde 2010. A ello se suma la percepción de corrupción vinculada a la política.

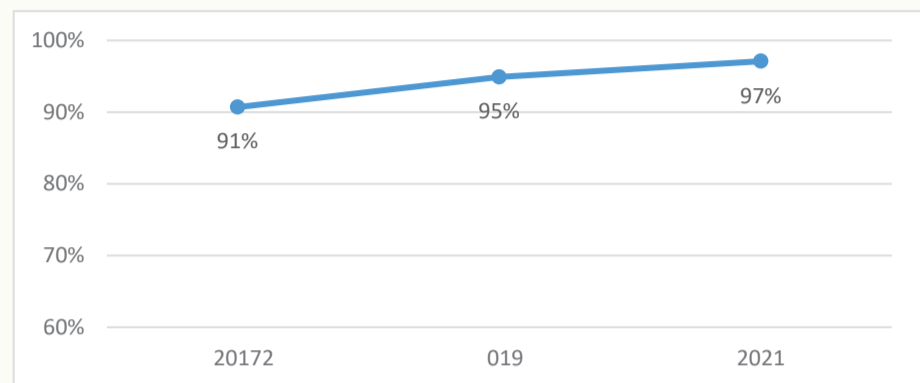
Gráfico 5. Confianza en partidos políticos, 2006 - 2021



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

Como se muestra en el gráfico 6, el 97% de personas consideran que más de la mitad de políticos es parte de este tipo de situaciones ilegales en el Perú, porcentaje que ha ido aumentando en los últimos años.

Gráfico 6. Porcentaje de población que considera que más de la mitad de políticos están involucrados en actos de corrupción, 2017-2021



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

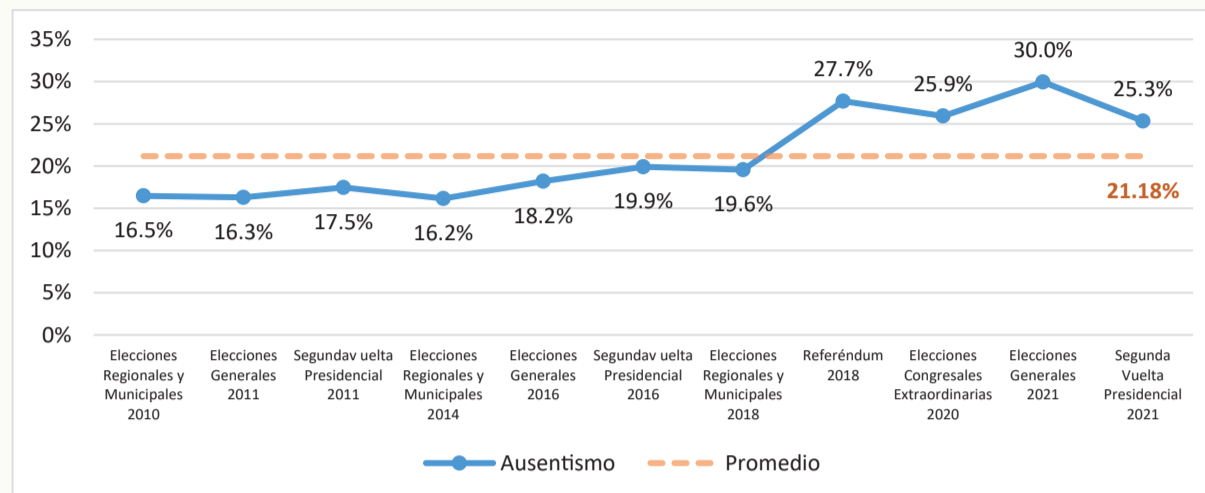
De otro lado, como explican Vergara y Watanabe, la ausencia de partidos deja a los políticos mal equipados para gobernar. Sin partidos, los políticos a menudo ganan las elecciones como novatos políticos que carecen del conocimiento crítico y las habilidades que brinda la experiencia para el cargo. Sin partidos, los políticos son ineficaces y los ciudadanos se desalientan (Vergara y Watanabe, 2019). Tampoco hacen una carrera política. Los políticos sin partidos pueden ser agentes libres pero su permanencia en la escena política es corta, su aparición y desaparición ocurre frecuentemente (Paredes y Encinas, 2020). Sin incentivos para la construcción partidaria las políticas públicas están dominadas por una visión de corto plazo (Ponce de León y García, 2019).

3 La reforma pendiente

Entre las reformas planteadas por la comisión, cuyo debate quedó pendiente, están las propuestas destinadas a optimizar la gobernabilidad democrática y mejorar la participación electoral y política. El presidencialismo parlamentario peruano no ha podido crear una gobernabilidad permanente y en especial de carácter democrático (García Belaunde, 2009). El escalamiento del conflicto entre Ejecutivo y Legislativo no se detuvo con la disolución del Congreso en setiembre de 2019. Si bien el conflicto político se canalizó a través de las vías constitucionales, no pudo contenerse (Campos, 2021). Por ello, en el marco de la reforma política, estos hechos deben llevar a un debate sobre el uso de la cuestión de confianza, la disolución del Congreso, la vacancia por permanente incapacidad moral y la regulación de la responsabilidad del presidente de la República, a fin de procurar un balance entre estos poderes del Estado que no genere un bloqueo y facilite la gobernabilidad democrática.

En cuanto a la participación electoral a partir del Referéndum Nacional de 2018, como puede observarse en el gráfico 9, se ha producido un incremento en el ausentismo electoral a lo largo del territorio nacional que ha llegado a representar hasta un tercio de la población en las elecciones generales de 11 de abril de 2021. El factor del temor a la COVID-19 y la lejanía del local de votación, por la magnitud de la migración interna ocasionada por la emergencia sanitaria, explicarían la tasa de ausentismo.

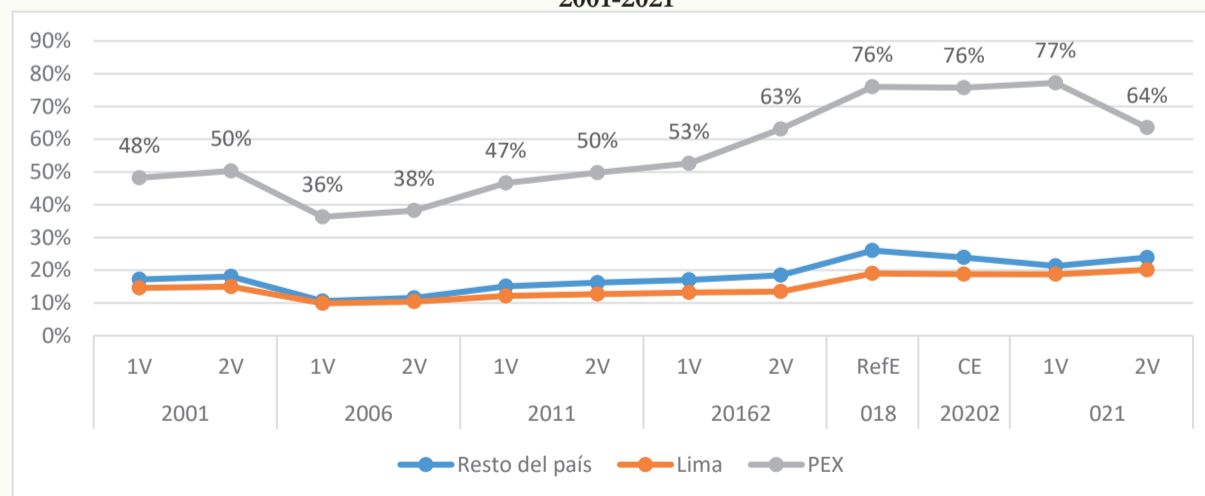
Gráfico 7. Ausentismo en procesos electorales, 2010-2021



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2021)

En el caso de peruanos en el exterior (PEX), las tasas de participación son mucho más reducidas al promedio nacional, como puede observarse en el gráfico 10. En la primera vuelta, el nivel de ausentismo llegó hasta el 77% del padrón PEX, lo cual significa que solo 1 de cada 4 electores acudieron a votar. Pese a la creación de la circunscripción especial que permite que esta población elija a dos representantes al Congreso de la República, la participación electoral de la ciudadanía PEX aún es muy reducida. Esto se vincula al bajo número de ciudades que cuentan con locales de votación y a la falta de alternativas como el voto postal en la legislación vigente para facilitar el voto de este grupo de electores.

Gráfico 8. Tasa de ausentismo PEX en comparación a Lima Metropolitana y el resto del país, 2001-2021



Fuente: ONPE. Elaboración propia

³La circunstancia ha sido arbitrariamente elegida, debido a la disponibilidad de datos.

⁴Se dejaron fuera por escasez de datos a Argentina, Haití y Venezuela.

4 Agenda

El funcionamiento del sistema político está condicionado por los actores de manera que ningún diseño institucional puede garantizar el buen funcionamiento de la democracia. Sin embargo, si bien la reforma política no resuelve todos los problemas, sin ella no hay cambio (Tuesta, 2021). Las reformas deben tener un amplio debate para su aprobación. Ninguna reforma será suficiente si no hay un compromiso de los actores políticos por la democracia, por una política consistente con políticas públicas. Se plantean tres reformas constitucionales que pueden tener un importante impacto en el sistema político. Estas reformas están en la misma línea de los objetivos planteados por la comisión, así como por el Acuerdo Nacional, “a fin sentar las bases que lleven a consolidar nuestra democracia y el Estado de derecho, a fortalecer la representatividad, a afianzar la independencia y el equilibrio de los poderes, y a asegurar un clima de estabilidad y cooperación política en el país” (Acuerdo Nacional 2021).

Las tres reformas son:

- Reestablecer la reelección parlamentaria inmediata
- Reestablecer la bicameralidad
- Modificar la regulación de la vacancia por la causal de permanente incapacidad moral, la responsabilidad del Presidente de la República durante su mandato, la cuestión de confianza y la disolución del Congreso

Reestablecer la reelección parlamentaria inmediata

La comisión recomendó reevaluar la reimplantación de la reelección parlamentaria, pues la experiencia parlamentaria es muy importante para la mejora del funcionamiento del Congreso, por lo que se debería dejar la decisión de la reelección en manos de los electores (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019; Acuerdo Nacional,

2021). Las tasas de reelección han sido bajas, por lo que la renovación ha sido la regla, más aún en contextos de alta volatilidad (Aragón e Incio, 2015; Campos y Zegarra, 2021). Se reeligió poco y los nuevos representantes, con contadas excepciones, no mejoraron el desempeño de la función parlamentaria. Es decir, no reelegir no produjo un impacto positivo. Los parlamentarios con más de un período no requieren un período de aprendizaje. Suelen especializarse en temas y políticas que solo el factor tiempo permite (Tuesta, 2018). Asimismo, se generan incentivos para profesionalizar la política (Campos, 2020; Morales, 2021). En efecto, la ausencia de reelección inmediata coadyuva a los actuales congresistas a proyectar el futuro de sus carreras políticas en la arena subnacional. Por lo tanto, sus iniciativas legislativas no están signadas por preocupaciones nacionales (muchas de ellas sectoriales), sino por agendas territoriales y correspondientes con sus distritos electorales. (Meléndez, 2020).

Bicameralidad

Se trata de una reforma que ha estado presente en la agenda pública y parlamentaria. Desde 1995, en todos los periodos parlamentarios, se presentaron proyectos de reforma constitucional para retornar al sistema bicameral. La comisión planteó una bicameralidad asimétrica, correspondiéndole al Senado un rol de revisión en la función legislativa y preponderante en la designación de autoridades. El modelo unicameral no contribuye a optimizar la democracia representativa (Álvarez, 2018; Campos, 2020). Se espera que la relación de representación se fortalezca con la adopción de la bicameralidad, definiendo criterios de representación diferenciados para ambas cámaras (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019). Esta reforma constitucional debería remitir a la ley orgánica las precisiones respecto del número de senadores y diputados, así como otros del sistema electoral (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019; Tuesta, 2018; Acuerdo Nacional, 2021).

Relaciones Ejecutivo – Legislativo

Desde 2001, los presidentes han tenido que gobernar sin mayoría parlamentaria en congresos cada vez más fraccionados, aglutinados en función de intereses particulares por la propia debilidad de los partidos políticos (Muñoz, 2021). El clima de confrontación antes descrito ha logrado colocar como recursos comunes de la disputa política las armas de la disolución y la vacancia por permanente incapacidad moral (Dargent y Rousseau, 2021). Con el objetivo de lograr un mejor equilibrio entre poderes del Estado, mejorar la gobernabilidad del sistema político y minimizar la lógica de confrontación se planteó eliminar la declaratoria de vacancia presidencial por la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente y su sustitución por el juicio político (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019; Acuerdo Nacional, 2021).

En efecto, la regulación de la responsabilidad del presidente en el artículo 117 de la Constitución⁵ ha resultado insuficiente. En esa línea se propone incluir graves delitos vinculados con actos de corrupción, violación

de derechos humanos, vinculación con actos de narcotráfico u organizaciones criminales y delitos comunes graves o graves infracciones de la Constitución (Eguiguren Praeli, 2007; Eguiguren Praeli, 2021). Asimismo, establecer con claridad que si bien el presidente no puede ser acusado durante su mandato sí puede y debe ser investigado (Tanaka, 2022).

En el marco de las relaciones entre poderes, y en línea con los objetivos descritos, debe replantearse las condiciones y límites para la disolución del Congreso, la eliminación de la cuestión de confianza obligatoria y los alcances de la cuestión de confianza voluntaria. Todos estos mecanismos corresponden a la parlamentarización de nuestro presidencialismo. Sus efectos, por ello, son diferentes a los que tienen en los regímenes parlamentarios (Tuesta, 2021; IPAE, 2021).

En cuanto al procedimiento, su aprobación debe darse en el marco de artículo 206 de la Constitución⁶, pues se trata de reformas constitucionales. La viabilidad dependerá de los consensos en el Congreso. Un punto a favor es que existen iniciativas de distintos grupos parlamentarios sobre estas materias.

5 Conclusiones

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política presentó un diagnóstico con los principales problemas que presentaba la política peruana en el 2019, el mismo que fue expuesto en cuatro ejes temáticos: 1) La existencia de partidos políticos y movimientos regionales precarios y poco representativos, 2) Una política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas, 3) Problemas de gobernabilidad y control político en el sistema de gobierno, y 4) Limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019).

Aun cuando se aprobaron leyes de reforma, el diagnóstico está vigente. Se han citado, aunque no de manera exhaustiva, algunos estudios y opiniones posteriores al informe que complementan ese diagnóstico y sugieren algunas reformas constitucionales y legislativas.

Algunos de los problemas descritos incluso se han agravado. La inestabilidad política, por ejemplo. La solución no depende del diseño institucional, los actores políticos juegan un papel fundamental. Otras reformas deben mantenerse, como aquellas que favorecen una

⁵Artículo 117. El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

⁶El artículo 206 de la Constitución establece el procedimiento para las reformas constitucionales. Artículo 206°.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República (...).

mejor representación política, a fin de darle mayor legitimidad al sistema político.

En el corto plazo puede debatirse algunas reformas constitucionales. Se han sugerido tres que pueden tener un importante impacto para mejorar la representación política y la rendición de cuentas, brindar incentivos para una carrera política y establecer mejores condiciones para la gobernabilidad democrática. Estas son: 1) Reestablecer la reelección parlamentaria inmediata, 2) Reestablecer la bicameralidad, y 3) Modificar la regulación de la vacancia por

la causal de permanente incapacidad moral, la responsabilidad del presidente de la República durante su mandato, la cuestión de confianza y la disolución del Congreso.

Es necesario un consenso entre distintos actores para retomar la reforma política. Los proyectos de reforma constitucional han sido presentados al Congreso por distintos grupos parlamentarios. Son ellos quienes deben liderar este proceso.

Bibliografía

- Acuerdo Nacional. «Consensos por el Perú.» <http://www.acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2021/08/CONSENSOS-POR-EL-PERU-27-de-mayo-2021-FINAL.pdf>, Lima, 2021.
- Álvarez, Ernesto. «Reforma Política en la Organización del Congreso de la República: ¿Es Necesario Restituir el Sistema Bicameral en el Congreso Peruano?» *VOX JURIS*, 2018: 145-152.
- Aragón Reyes, Manuel. «Derecho de sufragio: principio y función.» En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, de Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, 71-82. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Aragón, Jorge, y Jose Luis Incio. «La medición de la volatilidad electoral en sistemas de partidos escasamente institucionalizados. Análisis del caso peruano.» En *¿Qué implica hacer ciencia política desde el sur y desde el norte?*, de Tanaka y Eduardo Dargent, 39-63. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas., 2015.
- Ayala Abril, Henry. «Elecciones Generales Perú 2021: claves para diseccionar las elecciones del Bicentenario.» *Revista Elecciones*, 2021: 303-326.
- Campos, Milagros. «Gobernabilidad democrática en congresos fragmentados.» *Gaceta constitucional N° 162*, 2021: 53-61.

- Campos, Milagros. «La Parlamentarización del Presidencialismo Peruano.» En *Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*, de César Landa, 15-35. Lima: Palestra Editores, 2020.
- Campos, Milagros, y Katherine Zegarra. «¿Cómo elige Perú a sus representantes?» *Elecciones*, 2021: 197-230.
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, CANARP. *Hacia la Democracia del Bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.
- Dargent, Eduardo, y Stéphanie Rousseau. «Perú 2020: ¿El quiebre de la continuidad?» *Revista de Ciencia Política*, 41(2), 2021: 377-400.
- Eguiguren Praeli, F. *La responsabilidad constitucional y penal del Presidente de la República en el Perú: propuestas para su reforma*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007.
- . *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano*. Lima: Palestra, 2021.
- Ganoza, Carlos, y María Claudia Augusto. «Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú postpandemia.» En *Perú Debate: propuestas hacia un mejor gobierno 2021-2026*, de Martín Tanaka, Cecilia Blondet, Iván Lanegra, Gustavo Yamada, Percy Medina, (Eds.) Javier Portocarrero, 6-34. Lima: CIES; PUCP - EGPP; IEP; Transparencia; UP - CIUP; IDEA, 2021.
- García Belaunde, Domingo. «El presidencialismo atenuado y su funcionamiento.» En *Como hacer que funcione el sistema presidencial*, de A., Orozco, J. y Zovatto, D. Ellis. México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto Internacional para la Democracia, 2009.
- IPAE. «#RutaPerú: Democracia Representativa.» <https://www.ipae.pe/wp-content/uploads/2021/07/Ruta-Peru-Democracia-Representativa.pdf>, Lima, 2021.
- Krennerich, Michael. «Elecciones y contexto político.» En *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, de Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, 16-21. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Lira, Adriana. «El rechazo a Pedro Castillo rompió récord en el noveno mes de gobierno.» *El Comercio*, 18 de abril de 2022: 4.
- Meléndez, Carlos. *Ciper Chile Crisis política en Perú II: ¿Es el Congreso peruano "suicida"?*. 20 de noviembre de 2020. Crisis política en Perú II: ¿Es el Congreso peruano "suicida"? 01.11.2020 <https://www.ciperchile.cl/2020/11/01/crisis-politica-en-peru-ii-es->

el-congreso-peruano-suicida/ (último acceso: 2 de febrero de 2021).

Morales, Francisco. «Las reformas a la Constitución política de 1993 (comentarios a las leyes de reforma constitucional).» *Vox Juris*, Vol. 39, 2021: 59 - 75.

Muñoz, Paula. «América Latina erupciona: Perú gira al populismo. .» *Revista Elecciones*, 20(22), 2021: 284-305.

Paredes, Maritza, y Daniel Encinas. «Paredes y Encinas 2020) Paredes, Maritza y Daniel Encinas. 2020. "Perú 2019: Crisis Política y Salida Institucional." *Revista de Ciencia Política* 40(2): 483-510.» *Revista de Ciencia Política* 40, 2020: 483-510.

Ponce de León, Zoila, y Luis García. «Perú 2018: La Precariedad Política en Tiempos de Lava Jato.» *Revista de Ciencia Política* 39, 2019: 341-365.

Tanaka, Martín. «¿Qué reformas políticas serían necesarias y posibles?» *El Comercio*, 19 de abril de 2022: 14.

—. «Primeros apuntes.» *El Comercio*, 13 de abril de 2021.

Tuesta, Fernando. «El círculo perverso de la no reelección.» *El Comercio*, 29 de noviembre de 2018.

—. «La desnudez de la investidura.» *El Comercio*, 26 de octubre de 2021: 15.

—. «Lo que hay que cambiar.» *El Comercio*, 7 de junio de 2021: 11.

—. «Salvar la bicameralidad.» *El Comercio*, setiembre de 27 de 2018.

Vergara, A., y A. Watanabe. «Presidents without Roots: Understanding the Peruvian Paradox. .» *Vergara, A., & Watanabe, A. (2019). Presidents without Roots: UndersLatin American Perspectives*, 46(5), 2019: 25-43.

ANEXO 1

Proyectos presentados por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma política (marzo, 2022)

	Proyecto	Tipo de reforma
1	Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad	Reforma constitucional
2	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional	Reforma legal
3	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve a la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos	Reforma legal
4	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Reforma legal
5	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas e incorpora artículos en el Código Penal, sobre el financiamiento de organizaciones políticas	Reforma legal
6	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato	Reforma constitucional
7	Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato	Reforma legal
8	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución	Reforma constitucional
9	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral	Reforma legal
10	Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal	Reforma legal
11	Ley que modifica las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los consejos regionales y concejos municipales	Reforma legal
12	Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal	Reforma constitucional

ANEXO 2

Leyes aprobadas entre 2019-2020 en el marco de las iniciativas de reforma política

Ley	Fecha de publicación	Título
Ley N° 30995	27/08/2019	Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas
Ley N° 30996	27/08/2019	Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional
Ley N° 30997	27/08/2019	Ley que modifica el código penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas
Ley N° 30998	27/08/2019	Ley por la que se modifica la ley 28094, ley de organizaciones políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas
Ley N° 31010	27/03/2020	Ley que incorpora la tercera disposición transitoria de la ley 26859, ley orgánica de elecciones, para otorgar un plazo de seis meses para modificar la legislación electoral
Ley N° 31030	23/07/2020	Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos
Ley N° 31032	23/07/2020	Ley que modifica el artículo 21 de la ley 26859, ley orgánica de elecciones, para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero
Ley N° 31038	22/08/2020	Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las elecciones generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la covid-19
Ley N° 31042	15/09/2020	Ley 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
Ley N° 31046	26/09/2020	Ley que modifica el título VI "del financiamiento de los partidos políticos" de la ley 28094, ley de organizaciones políticas.
Ley N° 31118	06/02/2021	Ley de reforma constitucional que elimina la inmunidad parlamentaria.

Fuente: Diario Oficial El Peruano. Elaboración propia

Auspiciador:



Aliados:

