

Siete propuestas de reforma política y recomendaciones para su implementación⁵

RESUMEN:

La crisis política y los problemas de representación han traído como consecuencia el deterioro de la democracia. En este contexto, se plantea la necesidad de retomar la reforma política, reconociendo los límites de las reformas normativas, pero también la importancia de mejorar el diseño institucional con el objetivo de lograr una gobernabilidad democrática. Con base en el diálogo con expertos de la academia, el sector público y el sector privado, se formularon propuestas de reforma respecto a la reelección parlamentaria inmediata, la bicameralidad, la renovación por mitades, las restricciones para la formación de grupos parlamentarios, la cuestión de confianza obligatoria, la disolución del Congreso y la responsabilidad del presidente durante su mandato. Este artículo busca aportar al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

PALABRAS CLAVE:

reforma política, gobernabilidad democrática, Congreso de la República, reelección inmediata, bicameralidad

En los treinta años de vigencia de la Constitución de 1993, en el Perú se han realizado diversas reformas al sistema de gobierno, a la regulación de los partidos y a las elecciones, pero no se ha logrado mejorar la institucionalidad democrática. Una de las modificaciones sustanciales implementadas en el sistema político fue el cambio del histórico bicameralismo por un Congreso unicameral; con ello, se redujo el número de congresistas. Asimismo, se incorporó al sistema de gobierno de manera explícita el voto de confianza obligatorio y se redujeron los candados para la disolución del Congreso.

En el 2003, se aprobó la primera Ley de Partidos Políticos, que fue modificada en reiteradas ocasiones respecto a los requisitos para la inscripción y cancelación de partidos políticos, las reglas para elegir a los candidatos y el financiamiento partidario.

Además, se insertó la barrera electoral para evitar la fragmentación en el Congreso, pero se mantuvo la regulación que incentiva el transfuguismo y la conformación de nuevos grupos parlamentarios.

En el 2018, se aprobó por referéndum la prohibición de reelección parlamentaria inmediata en el Perú, un país sin carrera política, en el que la reelección era la excepción y la renovación era la regla. Esta constituye una de las modificaciones más perjudiciales para el sistema político peruano.

En 1997, se incorporó la cuota de género en las elecciones parlamentarias, con lo que se duplicó la elección de mujeres, pero no fue sino hasta la aplicación de la Ley de Paridad y Alternancia en las elecciones del 2021, cuando se logró un récord histórico de mujeres electas. Las numerosas

⁵Este artículo es una versión resumida del informe *Reforma política en Perú: propuestas, retos y estrategias para su implementación*, elaborado por Milagros Campos, coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Reforma Política, del proyecto “Construyendo diálogo democrático”, ejecutado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) con financiamiento de National Endowment for Democracy (NED). El documento completo se encuentra disponible en <www.cies.org.pe>.

reformas, sin embargo, han sido insuficientes, pues, como se observa, no tuvieron el mismo objetivo.

La inestabilidad política, así como los problemas de desconfianza e insatisfacción ciudadana hacia el sistema político han mantenido en la agenda el debate de la reforma política. Desde distintas instituciones públicas y privadas se ha planteado la necesidad de hacer reformas en la regulación

del diseño institucional respecto del sistema de gobierno, las reglas electorales y los aspectos relacionados a la regulación de los partidos políticos. Asimismo, en el mensaje del 28 de julio de 2023, la presidenta Dina Boluarte se refirió a la necesidad de la reforma política «para garantizar la gobernabilidad, convencidos que solo en democracia construiremos justicia y desarrollo para nuestros pueblos».

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En el informe *Reforma política en Perú: propuestas, retos y estrategias para su implementación*, la investigadora Milagros Campos⁶ recoge las propuestas planteadas en el grupo de trabajo que coordinó como parte del proyecto *Construyendo Diálogo Democrático*.

Tabla 1. Reuniones del Grupo de Trabajo sobre Reforma Política

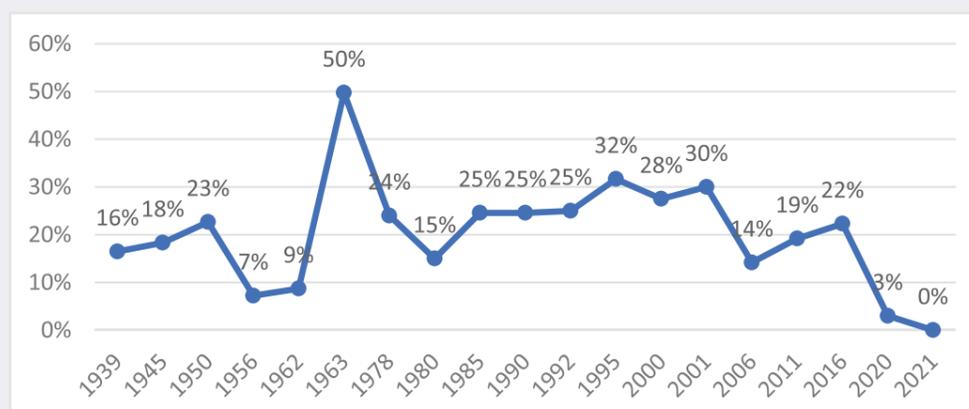
Fecha	Tema	Expositores
28 de abril de 2022	Consensos para retomar la reforma política	Milagros Campos
6 de junio de 2022	Bicameralidad	Mariana Llanos
22 de agosto de 2022	Balance de la reforma para la bicameralidad	Martín Tanaka
24 de octubre de 2022	¿Por qué están en crisis los partidos políticos?	Flavia Freidenberg
13 de marzo de 2023	Salidas a la crisis política	Ruth Luque, Flor Pablo y Hernando Guerra García
15 de mayo de 2023	Reformas sin políticos	Mauricio Zavaleta
3 de julio de 2023	Balance y retos de la reforma política	Fernando Tuesta

Las sesiones del grupo tuvieron como punto de partida el documento *Consensos para retomar la reforma política* (Campos, 2022), que se redactó como parte del mismo proyecto con base en informes de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019) y del Acuerdo Nacional (2021). Luego, a partir del diálogo y las exposiciones de expertos de la academia, el sector público y el sector privado, se plantearon siete reformas priorizadas.

Reelección parlamentaria inmediata

Entre el 2001 y el 2021, solo el 11.8% de parlamentarios contaba con experiencia legislativa. Como señalan Barrenechea & Vergara (2023), la fragmentación y la rotación han acabado con la posibilidad de una carrera política. En ese sentido, la reelección parlamentaria inmediata favorece la especialización (Tuesta, 2018), genera incentivos para profesionalizar la política y acortar la curva de aprendizaje en el ejercicio de la función parlamentaria (Campos, 2020; Morales, 2021) y fortalece la responsabilidad frente a los electores (Mejía, 2004).

Gráfico 1. Porcentaje de reelección inmediata en el Perú (1939-2021)



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2015); Ayala *et al.* (2021).

⁶Docente del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Reforma Política del proyecto *Construyendo Diálogo Democrático*.

Bicameralidad

El modelo unicameral que adoptó el Perú en la Constitución de 1993 ha mostrado falencias y limitaciones para optimizar la democracia representativa (Álvarez, 20018; CANRP, 2019) y la deliberación que se ha visto afectada con exoneraciones en el procedimiento legislativo que afectan el debate (Campos, 2020). Al respecto, Llanos (2002) sintetiza algunas de las razones que justifican un Congreso bicameral: representación de intereses distintos a los de la primera cámara, oportunidad de promover una legislación basada en un mayor consenso político y social, resultados legislativos más estables, y mejora del sistema de pesos y contrapesos.

Renovación por mitades

La renovación por mitades tiene como objetivo una mayor representatividad. El electorado tiene oportunidad de evaluar la actuación de los partidos políticos con representación parlamentaria a mitad del periodo y de intervenir en la priorización de temas en la agenda política (Reynoso, 2010) con un impacto positivo en el nivel de confianza en la institución. La propuesta se hace en el marco del restablecimiento de la bicameralidad, solo para renovar la Cámara de Diputados.

Restricciones para la formación de grupos parlamentarios

Si bien la modificación del marco normativo no solucionará los problemas derivados de la debilidad partidaria que origina el transfuguismo, la propuesta tiene como objetivo eliminar incentivos existentes para renunciar a los grupos parlamentarios. Por ejemplo, solo podrían conformarse grupos parlamentarios al inicio del periodo legislativo, a partir de los partidos o alianzas de partidos que participaron en elecciones.

Eliminar la cuestión de confianza obligatoria

Actualmente, cada gabinete debe presentarse ante el Congreso dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, para exponer y debatir la política general del Gobierno y, con ello, plantear una cuestión de confianza que debe ser aprobada por mayoría simple. La propuesta es mantener la exposición y debate sin una votación. El voto de confianza no ha generado un compromiso con las políticas expuestas por los gabinetes. La eliminación del voto de confianza obligatorio no afectaría la capacidad del Congreso de manifestar su desconfianza pues podría optar por censurar al gabinete

Eliminar la facultad de disolver el Congreso

El mecanismo de disolución del Congreso es propio de regímenes parlamentarios, pero se puede desnaturalizar en democracias presidencialistas multipartidistas como la nuestra. La disolución del Congreso en el 2019 develó la limitación de su Comisión Permanente para realizar un control político eficaz. En un Congreso unicameral como el actual, el Ejecutivo gobierna sin control político sobre los decretos de urgencia u otras medidas del Gobierno.

Responsabilidad del presidente durante su mandato

Se propone incluir dos causas adicionales por las que un presidente puede ser denunciado durante su mandato: a) graves delitos vinculados con actos de corrupción, violación de derechos humanos o vinculación con actos de narcotráfico u organizaciones criminales y b) delitos comunes graves o graves infracciones de la Constitución (Eguiguren, 2007; 2021). Así, se amplían las causas para que el Congreso proceda con el antejuicio o juicio político. Ello permitiría revisar las causales de vacancia, específicamente la de permanente incapacidad moral, cuyo uso ha ocasionado controversias.



Fuente: Víctor Aguilar/El Comercio

CONCLUSIONES

La inestabilidad política ha afectado la implementación de políticas públicas con consecuencias negativas para el bienestar de los ciudadanos. La democracia peruana requiere recuperar la confianza de los ciudadanos. Ello exige de parte del Gobierno resultados en la mejora de la calidad de vida. Por ello, se necesita ver en conjunto estas reformas para canalizar una gestión pública eficaz que controle y sancione la corrupción, fortalezca la carrera pública y reduzca la pobreza, entre otros objetivos.

El contexto actual es crítico. Justamente por ello, las reformas políticas son necesarias y se requiere desarrollar una estrategia de diálogo que involucre a distintos sectores de la sociedad. Plantear reformas normativas no significa en modo alguno ignorar que estas son insuficientes si los actores políticos no se comprometen. Las reglas importan, pero si no hay un compromiso de los actores políticos con la democracia, ninguna reforma normativa logrará los objetivos propuestos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS⁷

- Acuerdo Nacional. (2021). *Consensos por el Perú*. <https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2022/11/CONSENSOS-POR-EL-PERU-27-de-mayo-2021-FINAL.pdf>
- Álvarez, E. (2018). Reforma política en la organización del Congreso de la República: ¿es necesario restituir el sistema bicameral en el Congreso peruano? *VOX JURIS*, 35(1), 145-152.
- Ayala, H., Brou, P., & Ponte, M. (2021). *Una elección extraordinaria. Análisis de las Elecciones Congresales de 2020*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Barrenechea, R. & Vergara, A. (2023). Peru: the danger of powerless democracy. *Journal of Democracy*, 34(2), 77-89.
- Campos, M. (2020). El debate sobre la cuestión de confianza. *Gaceta Constitucional*, 52, 203-207.
- Campos, M. (2022). *Consensos para retomar la reforma política*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. <https://cies.org.pe/investigacion/consensos-para-retomar-la-reforma-politica/>
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP). (2019). *Hacia la democracia del bicentenario*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Eguiguren, F. (2007). *La responsabilidad constitucional y penal del presidente de la República en el Perú: propuestas para su reforma*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Eguiguren, F. (2021). *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano*. Palestra.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2015). *Elecciones parlamentarias en el Perú (1931-2011)*.
- Llanos, M. (2002). *El bicameralismo en América Latina. Arbeitspapier (5)*. Institut Für Iberoamerika-Kunde.
- Mejía, A. (2004). La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998). En *Ecuador Debate*, 62, 251-270.
- Morales, F. (2021). Las reformas a la Constitución Política de 1993 (comentarios a las leyes de reforma constitucional). *Vox Juris*, 39, 59-75.
- Reynoso, D. (2010). La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 18(35), 105-144.
- Tuesta, F. (2018). El círculo perverso de la no reelección. *El Comercio*, 29 de noviembre.

⁷La bibliografía completa se encuentra en el informe *Reforma política en Perú: propuestas, retos y estrategias para su implementación*, disponible en <www.cies.org.pe>.