

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Paper preparado para su presentación en el Seminario Permanente sobre Reformas Electorales y Democracia 2024

Impacto de las reformas electorales en el funcionamiento del Congreso peruano

Milagros Campos

Documento de trabajo

Octubre, 2024

I. Introducción

La inestabilidad política en el Perú ha sido el escenario de reformas normativas que abordaron las reglas electorales, la regulación de los partidos políticos y la relación entre ejecutivo y legislativo. Los problemas de la política peruana fueron diagnosticados en el 2019 por la comisión de reforma política en el informe “Hacia la democracia del Bicentenario”¹ que los clasificó en cuatro grandes ejes: a) La existencia de partidos políticos y movimientos regionales precarios y poco representativos. b) Una política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas. c) Falta de gobernabilidad y de control

¹ La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política fue creada por el Poder Ejecutivo con el objetivo de proponer iniciativas legislativas, estuvo integrada por cinco académicos.

político en el sistema de gobierno. d) Limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos (Tuesta, 2019). A pesar del intenso tiempo concurrido estos problemas subsisten y algunos se han agravado como los que se derivan de la representación política. La Comisión de Reforma Política presentó doce iniciativas legislativas que abordaban de manera integral reformas a las reglas del sistema electoral, del sistema de gobierno y la regulación de los partidos políticos. Las propuestas tuvieron como objetivo dar el marco normativo adecuado para la solución de los problemas del diagnóstico de la política peruana antes descritos.

La investigación en curso busca analizar el efecto de las reformas políticas en la conformación y funcionamiento del Congreso peruano. Hubo tres congresos entre 2016 y 2024, periodo en el que se analizan las reformas políticas aprobadas. La volatilidad electoral que caracteriza al Perú tuvo un impacto importante en la conformación de estos congresos. Se observa en el periodo una creciente fragmentación política. Asimismo, la prohibición de reelección parlamentaria inmediata contribuyó en la elección de personajes sin experiencia parlamentaria ni política. Actualmente, el congreso presenta problemas de legitimidad y el mayor número de grupos parlamentarios registrado desde 2001.

Hay coincidencia en señalar que el Congreso es una muestra de la degradación de la política con la presencia de representación de sectores informales o ilegales (Dargent y Rousseau 2022). Evidentemente, buena parte de los problemas del Congreso se explican por los partidos políticos que logran representación, por las dinámicas intra e interpartidarias. Al Perú se le ha calificado como un caso extremo de descomposición partidista (Levitsky y Zavaleta, 2019). Los partidos políticos se convirtieron en vehículos electorales personalistas y en coaliciones de independientes (Zavaleta, 2014). Mas que un proyecto programático, los partidos son constituidos por los candidatos, unidos por su interés en postularse. Los partidos inscritos convocan candidatos a los que se les exige afiliarse y lo hacen al término del plazo. Como consecuencia de ello, tienen poca fidelidad a los grupos por los que resultaron elegidos (Dargent y Muñoz, 2012). Otros autores encuentran una dilución de poder expresada en la fragmentación electoral, el reemplazo paulatino de políticos profesionales por políticos “outsiders”, y la ruptura de vínculos entre las autoridades electas y la sociedad (Barrenechea y Vergara 2023). En la medida que los partidos no son institucionalizados en congreso presenta también problemas de institucionalización que se manifiestan en la falta de cohesión de las bancadas y el transfuguismo.

En una primera parte se presenta el periodo convulsionado en el que se dan una nueva ola de reformas. En la segunda parte se abordan algunas reformas específicas, mostrando las idas y venidas de una reforma política y cómo impacta en el funcionamiento del Congreso. Aunque es difícil hacer un balance pues las reformas continúan en un contexto preelectoral, se analiza cómo estas reformas se han traducido en resultados concretos en la conformación y funcionamiento del Congreso peruano. Específicamente, el impacto de las reformas que se impulsaron entre 2016 y 2021 así como las modificaciones aprobadas entre 2021 y 2024.

II. Un país con inestabilidad política y en constante reforma

En 2016 se eligió el primer gobierno dividido de la historia republicana. Fuerza Popular, el partido de Keiko Fujimori, logró el 56% de escaños en el Congreso. Pedro Pablo Kuczynski ganó la presidencia en la segunda vuelta, pero su partido sólo obtuvo el 14% de los escaños. El desentendimiento entre los dos partidos de derecha fue creciente, agudizado por el escándalo de *Lavajato* (Sosa Villagarcía y Camacho, 2019), que tuvo un efecto demoledor

sobre las principales figuras políticas del país (Ponce de León y García Ayala, 2019). Las investigaciones fiscales incluyeron a la mayoría de líderes políticos de los últimos quince años.

Por hechos derivados del caso *Lavajato*, el Congreso inició un proceso de vacancia a Pedro Pablo Kuczynski por permanente incapacidad moral en 2017 que logró superar. Sin embargo, meses más tarde se vio forzado a renunciar ante un segundo proceso de vacancia. Entonces asumió la presidencia Martín Vizcarra, vicepresidente de Kuczynski. Pocos meses después, se reanudaron las tensiones entre el gobierno y el Congreso. Vizcarra presentó cuestiones de confianza sobre proyectos de reforma constitucional que solicitó aprobar por referéndum y con ocasión del mensaje presidencial de Fiestas Patrias propuso adelantar elecciones generales. Sendas propuestas fueron archivadas. En una decisión polémica pero avalada por el Tribunal Constitucional disolvió el Congreso en 2019. El nuevo Congreso se eligió en 2020 para completar el periodo. El conflicto continuó escalando a través de figuras constitucionales canalizándolo, pero sin contenerlo (Campos M. , 2021). Así, el Congreso vacó a Vizcarra por permanente incapacidad moral, invocando una investigación fiscal por corrupción con empresas constructoras mientras fue gobernador. Se sucedieron dos presidentes hasta la elección de Pedro Castillo. El país tuvo una continuidad democrática sin estabilidad (Paredes y Encinas 2020).

Las elecciones de 2021 configuraron un Congreso muy fragmentado y polarizado, con poca experiencia política. En efecto, ningún partido obtuvo un porcentaje de escaños mayor al 30%. Asimismo, respecto a la experiencia, sólo el 7% de congresistas había ejercido anteriormente el cargo. El 79% del total no contaba con experiencia política en ningún cargo de elección popular (Ayala, 2021).

Tabla 1. Número de partidos con representación parlamentaria, distribución de escaños y concentración y transfuguismo (2016 – 2021)

Proceso Electoral	Número de partidos políticos electos	Concentración de escaños de los tres partidos políticos más votados	Concentración de escaños del partido político más votado	Número de escaños al término del período	Partido político más votado
Elecciones Generales 2016	6	85,4%	56,1%	41,5%	Fuerza Popular
Elecciones Congresales Extraordinarias 2020	9	47,7%	19,2%	18,4%	Acción Popular
Elecciones Generales 2021	10	59,2%	28,4%	8,4% ²	Partido Político Perú Libre

Fuente: INFOgob. Portal del Congreso de la República. Elaboración propia.

Como se observa en la tabla 1, después de las elecciones generales de 2016, la concentración de escaños se redujo tanto en los tres más votados como en el partido mayoritario o con la primera minoría. En los tres periodos se observa reducción del grupo

² Se consigna el porcentaje de escaños a la fecha, aunque el periodo parlamentario es hasta 2026.

parlamentario con mayor porcentaje de escaños. Aunque las elecciones presidenciales y parlamentarias se realizan de manera simultánea, desde 2001, el presidente fue electo en segunda votación al no alcanzar ningún candidato más del 50% de votos. El Congreso se eligió en la primera votación. En las elecciones de 2021, el mayor porcentaje de escaños –la primera minoría–favoreció al partido de gobierno.

Actualmente, la presidenta Boluarte ejerce el cargo sin bancada ni partido. Asumió el cargo en su condición de vicepresidenta luego del frustrado golpe de estado de Pedro Castillo que culminó con su vacancia. El polarizado Congreso de 2021, con una fragmentación histórica cambió. Hoy, quienes pugnaron por la presidencia en 2021 en las elecciones más polarizadas de este siglo, logran acuerdos con altas mayorías para modificar las Constitución, así como otras reformas.

Como se muestra en la Tabla 2, de los dieciséis partidos políticos con representación parlamentaria en el periodo bajo estudio, solo tres han mantenido representación parlamentaria en los tres congresos. Cuatro lo hicieron en dos. Nuevos actores y otros intermitentes protagonizaron un intenso periodo de inestabilidad política y constantes reformas.

Tabla 2 Partidos Políticos con Representación parlamentaria 2016-2021

Partido Político	2016	2020	2021
Fuerza Popular	73	15	24
Alianza para el Progreso	9	23	15
Acción Popular	5	25	16
Frente Amplio	20	9	---
Peruanos por el Cambio	18	----	---
Partido Aprista	5	---	---
Frepap	----	15	---
Podemos	---	11	5
Partido Morado	---	9	3
Somos Perú	---	10	6
Unión por el Perú	---	13	---
Perú Libre			37
Renovación Popular			12
Avanza País			7
Juntos por el Perú	---	---	5

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia.

El Perú ya había sido clasificado como hiperactivo en las investigaciones sobre reformas políticas. Entre 1977 y 2022, se registraron más de veinte reformas legislativas en la regulación del sistema electoral, el sistema de partidos o el sistema de gobierno (Freidenberg

y Došek 2016) (F. Freidenberg 2022). Al carecer de un objetivo común, las reformas han marchado en sentidos opuestos, con motivaciones y coaliciones coyunturales. Como señaló Fernando Tuesta (2016), la reforma política ha sido desarrollada de manera pragmática, sin una mirada integral. De otro lado, la volatilidad electoral y el cambio de actores políticos favorece a un cambio de reglas. Con frecuencia los acuerdos se logran entre quienes ocupan cargos en el Congreso sin un debate más amplio.

En treinta años de vigencia de la Constitución peruana, ha sido modificada en treinta y una leyes de reforma constitucional, sólo tres de ellas a través de un referéndum. Las otras se hicieron en un procedimiento parlamentario con mayoría de dos tercios en dos legislaturas sucesivas³. De ellas, nueve inciden en reformas que impactan en los procesos electorales, partidos políticos o sistema de gobierno.

La primera ley de partidos políticos se dio en noviembre de 2003. A la fecha, al menos veintiséis leyes modificaron su contenido, incluyendo el título que cambió a ley de organizaciones políticas. Los temas con mayores idas y venidas son las reglas para constituir partidos, para el financiamiento partidario y las de democracia interna. Algunas normas se modificaron sin implementarse.

A la fecha de cierre de este artículo, entre 2016 y 2024, se dieron 29 leyes de reforma política, la mayoría con un impacto específico en la legislación electoral. Como puede observarse en el gráfico 1, un primer grupo se concentra en la aprobación mediante el referéndum de 2018 que impulsó el presidente Vizcarra. Un segundo grupo se dio en el marco de las propuestas de reforma política que presentó el Ejecutivo en 2019 a partir de lo planteado en el informe de la Comisión de Reforma Política. Un tercer grupo se dio en el marco de la pandemia para facilitar los dos procesos electorales que se realizaron. Finalmente, desde 2023 hubo modificaciones a las reformas realizadas, pero conjuntamente con ellas se aprobó la reforma política más importante de los últimos treinta años: el retorno a la bicameralidad.

Como en otros países, las elecciones generales de 2021 estuvieron marcadas por la pandemia de la COVID-19. Se dieron normas específicas para esta elección. Entre ellas las reglas de democracia interna, la exoneración de multas por omisión al sufragio o inasistencia a la instalación de las mesas de sufragio para las personas en grupos de riesgo por COVID-19.

³ Cada periodo anual de sesiones se organiza en dos legislaturas.

Gráfico 1 Las leyes de reforma política (2016-2024)



Elaboración propia a partir del Sistema Peruano de Información Jurídica.

Como se señaló anteriormente, durante este periodo hubo seis presidentes y tres congresos. La mayor parte de reformas se realizaron entre 2019 y 2020 durante la presidencia de Martín Vizcarra. El referéndum y el debate de las iniciativas propuestas por la comisión de reforma política fue un escenario del conflicto entre ejecutivo y legislativo, con un congreso fragmentado en doce grupos parlamentarios y con una reducida bancada oficialista. La agenda de reformas estuvo liderada por el ejecutivo, aunque con iniciativas de los congresistas. En cambio, las seis reformas realizadas entre 2023 y 2024 provienen de iniciativas presentadas por los congresistas. Se han aprobado en un congreso que tiene doce grupos parlamentarios, luego de la despolarización producida con la vacancia de Pedro Castillo.

III. Impacto de las Reformas en el Congreso

Las materias que se abordan en este artículo son: Democracia interna, paridad y alternancia, reelección parlamentaria inmediata, idoneidad de candidatos voto preferencial, y la reciente reforma sobre bicameralidad.

III.1 Democracia interna

Uno de los objetivos de la ley de partidos políticos de 2003 fue introducir reglas para la selección de candidaturas. Las elecciones internas tienen como objetivo permitir la participación de los militantes, pero también constituyen una herramienta útil para estimular una mayor competencia al interior de los partidos.

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propuso elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias - PASO. La reforma tuvo el objetivo de dotar de mayor legitimidad al sistema político con la participación de la ciudadanía en la renovación y selección de candidatos. En estas elecciones estaría disponible el voto preferencial, eliminándolo para las elecciones parlamentarias. El segundo objetivo fue la reducción del número de partidos políticos, excluyendo a los que no lograran pasar una barrera del 1,5% de electores a nivel nacional. Los partidos con representación parlamentaria no estuvieron de acuerdo, pero

aprobaron la reforma en el contexto de una cuestión de confianza presentada por el Ejecutivo⁴.

El Congreso complementario, elegido después de la disolución en 2019, aprobó la suspensión de las primeras PASO debido a la pandemia para las elecciones generales de 2021. El Congreso electo en 2021 hizo lo propio para las elecciones subnacionales de 2022. En enero de 2024 se derogó la reforma sin que se haya implementado. Se mantuvo la regla que facilitó la inscripción de nuevos partidos, pero se eliminó el mecanismo reductor. En 2021, se mantuvo la inscripción de los diez partidos con representación parlamentaria. A la fecha de cierre del artículo existen 37 partidos inscritos para las elecciones de 2026 y un grupo de al menos 15 en proceso de inscripción.

Las reglas de democracia interna vigentes serán organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE, bajo tres modalidades: a. Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de todos los afiliados y ciudadanos previamente inscritos como electores ante la organización política, estén o no afiliados a esta. b. Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados. c. Elecciones a través de delegados, los que previamente deben haber sido elegidos, de acuerdo con las normas partidarias. En esta elección previa, el partido puede solicitar el apoyo de los órganos del sistema electoral.

Evidentemente, los incentivos están dados para la tercera opción. Más aun considerando que se establece una valla del 10% de votos válidamente emitidos del total de electores hábiles del padrón de la organización política para participar de las elecciones generales, en el caso de las dos primeras modalidades. Para la elección por delegados se requiere el 10% de votos válidos de los delegados electos por el partido. Así ocurrió en las últimas elecciones primarias. En 2021, de los 24 partidos, 7 optaron por la modalidad de elecciones internas a través del voto de los afiliados y 17 a través de delegados.

Una reciente modificación establece que solo el afiliado que tenga como mínimo un año de afiliación a la fecha límite de la convocatoria a elecciones generales puede postular para ser candidato en una elección primaria. El incumplimiento de esta exigencia invalida la candidatura. Se permite que los partidos puedan designar hasta el 20% de las listas parlamentarias.

III.2 De la cuota a la ley de paridad y alternancia

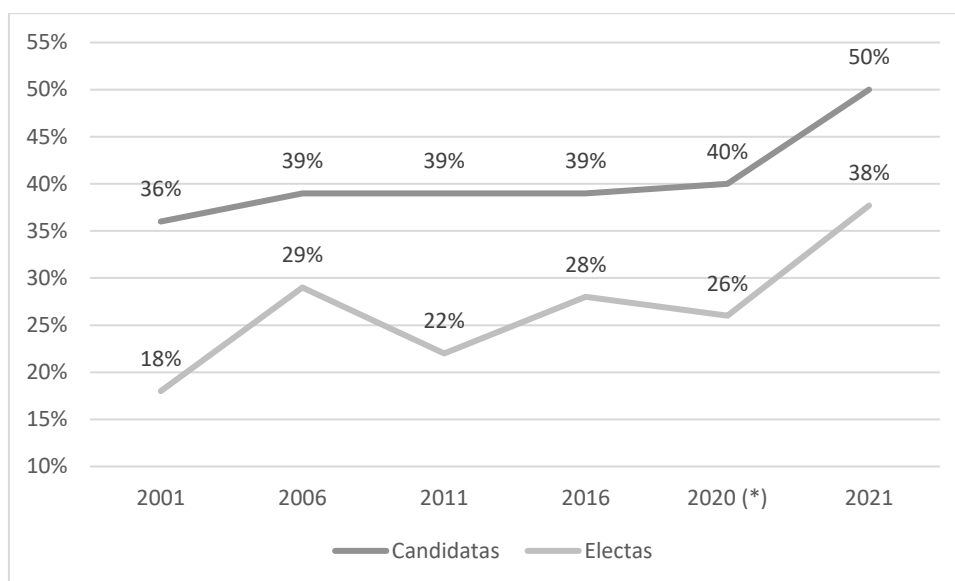
La cuota de género se aplicó por primera vez en las elecciones del año 2000, duplicando la representación femenina del 10,8 al 20%. En 2001 alcanzó el 18,3%; en 2006, el 29,1%; en 2011, el 21,5%. En 2016 llegó al 28% y en el proceso de elecciones congresales de 2020 al 26%.

La primera ley de paridad y alternancia en elecciones parlamentarias se aprobó en 2019. Su aplicación sería de manera escalonada: 40% en 2021, 45% en 2026 y 50% en el año 2031. El Congreso complementario estableció su aplicación plena para las elecciones de 2021 y la extendió a la lista de candidatos a la presidencia en la que se elige al presidente y dos

⁴ La cuestión de confianza está prevista en la Constitución de 1993, en el marco de un presidencialismo parlamentarizado. Si el Congreso deniega dos cuestiones de confianza o si censura a dos gabinetes se habilita la disolución del Congreso.

vicepresidentes. Como resultado, el número de mujeres parlamentarias electas para el periodo 2021-2026 fue de 49 parlamentarias, 37,7%, 13 más que en 2016 (JNE, 2021c).

Gráfico 2. Porcentaje de mujeres candidatas y electas al Congreso (2001 - 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de INFOgob.

Como se observa en el gráfico 2, las candidaturas de mujeres se vinieron incrementando desde 2001, siendo del 39% desde 2006. En las elecciones de 2020 el número de candidatas mujeres al Congreso llegó, en promedio, al 40% de las listas. La cuota parecía un techo pues hasta 2021 no lograron pasar del 29% de mujeres electas. La razón es que las mujeres estaban ubicadas en el último tercio de las listas. La ubicación en las listas importa.

La aplicación de la ley de paridad y alternancia de género impulsó el mayor número de mujeres tanto en las candidatas como en las parlamentarias electas con una variación del 10% y del 12% frente a las elecciones congresales extraordinarias de 2020, respectivamente. Se registró el mayor número de mujeres electas desde 1956, año en el que se eligieron a las primeras mujeres parlamentarias. El impacto de esta reforma no solo es cuantitativo pues algunas circunscripciones por primera vez vieron mujeres electas. A pesar de ley, solo el 22% de las listas estuvieron encabezadas por mujeres (Uchuypoma, 2022).

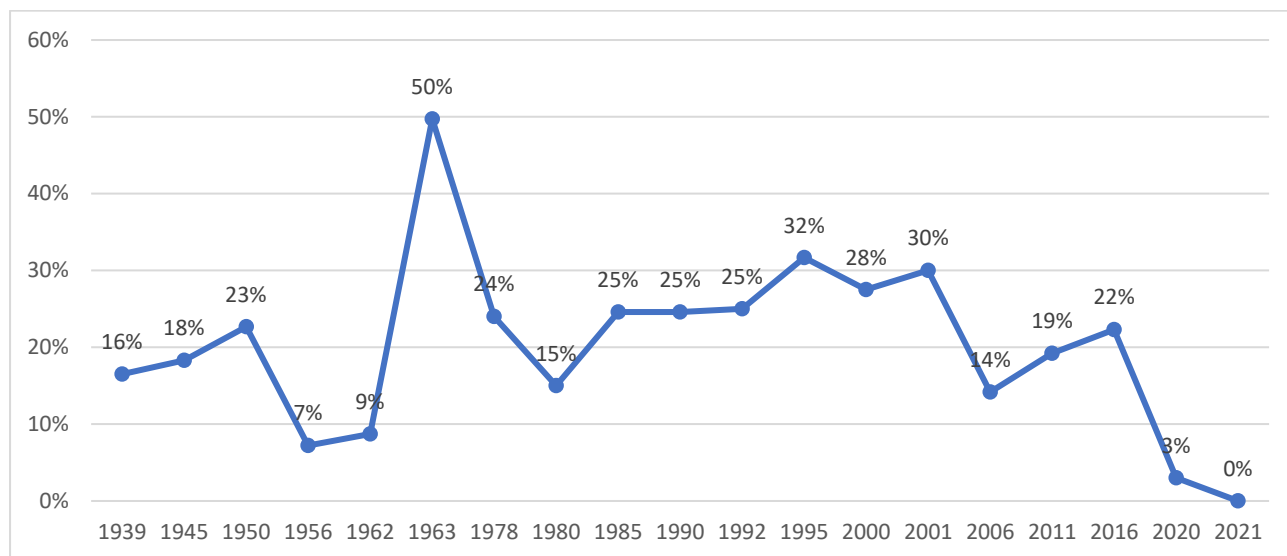
En junio de 2024 se eliminó la alternancia de las listas presidenciales.

III.3 Reelección parlamentaria

En diciembre de 2018, durante un momento crítico en la relación entre ejecutivo y legislativo, se llevó a cabo el referéndum propuesto por el presidente Vizcarra. Una de las reformas constitucionales que se sometió a consulta fue la que prohibía la reelección parlamentaria inmediata. Fue aprobada por el 85.81% de los votos. La propuesta se fundamentó en la necesidad de equiparar la prohibición de reelección para todas las autoridades de elección popular, así como fomentar la alternancia. Lo cierto es que la alternancia y renovación fue la regla en el Perú, como puede observarse en el gráfico 3. La reelección ha sido 19% en promedio entre 1939 y 2011 y 22%, entre 2001 y 2016. En 2016, el 49% de legisladores habían ocupado algún cargo de elección popular como autoridad en alguno de los niveles de gestión estatal. Para el periodo parlamentario 2020-2021, solo 29%. (Ayala, Brou, & Ponte,

2021). En el Congreso electo para el periodo 2021-2026, nueve congresistas tenían experiencia parlamentaria. Es decir que el 93% no contaba con experiencia parlamentaria previa.

Gráfico N°3 Tasa de reelección inmediata en el Perú (1939 - 2021)



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2015); Ayala, Brou y Ponte (2021)

Las bajas tasas de reelección inmediata, aunado a la alta volatilidad electoral han impedido la construcción de carreras políticas, generando mayores alicientes para el amaterurismo político (Levitsky & Zavaleta, 2019). La presencia de políticos con experiencia facilita la negociación y el acuerdo entre los actores (Valencia Escamilla, 2009). De otro lado, la curva de aprendizaje para los políticos nuevos es mayor con una renovación total. Pero tal vez la razón más importante es que los congresistas trabajan sin el mejor incentivo: ser evaluados al final del periodo y premiados por su electorado. La agenda parlamentaria sin reelección parlamentaria inmediata está más expuestas a agendas territoriales y correspondientes con sus distritos electorales (Meléndez 2020). Los congresistas vieron en la prohibición la oportunidad de continuar con su carrera política en cargos subnacionales.

En 2019, la Comisión de Reforma Política recomendó restablecer la reelección pues consideró que la experiencia parlamentaria es muy importante para la mejora del funcionamiento del Congreso y que la decisión de la reelección debería estar en manos de los electores.

La reforma constitucional que restablece la bicameralidad aprobada a inicios de 2024 derogó la prohibición de reelección parlamentaria inmediata aprobada por referéndum en 2018. Con ello se restituye una de las características del diseño de la constitución histórica. Si bien el impacto en la conformación del Congreso puede mantenerse en el histórico 20%, la posibilidad de ser reelectos impacta en la conducta de los legisladores y en sus votos.

III.4 Idoneidad de candidaturas

Las críticas a la inmunidad parlamentaria y el número de candidatos con procesos judiciales motivaron que se ponga en la agenda la idoneidad de candidatos a cargos públicos

representativos. En 2018, se aprobó el impedimento para ser candidatos a quienes hubieran sido condenados a pena privativa de la libertad por la comisión de delitos referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual. El impedimento resulta aplicable aun cuando el sentenciado hubieran cumplido su condena. Esta limitación se extendió a las personas que, por su condición de funcionarios públicos, hubieran sido condenadas a pena privativa de la libertad por delitos dolosos vinculados a actos de corrupción de funcionarios, aun cuando hubieran cumplido su condena. En Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la ley que impedía la postulación de quienes hayan cumplido condenas por narcotráfico, terrorismo, trata de personas y corrupción de funcionarios en el 2022. No se había solicitado la inconstitucionalidad de los otros extremos de la ley. La Comisión de Constitución del Congreso aprobó un dictamen de reforma constitucional que extiende la prohibición a otros delitos graves, aunque cuando se hubiera cumplido la condena. El Pleno lo debatió, pero decidió que vuelva a estudio en comisión.

En el 2019 se aprobó otra medida propuesta por la Comisión de Reforma Política, que estableció el impedimento para quienes hubieran sido sentenciados en primera instancia por delitos cuya pena fuera mayor a cuatro años. La iniciativa se aprobó mediante reforma constitucional. El impedimento para postular sería en un proceso electoral específico, y alcanzaba a quienes tuvieran en ese momento sentencia en primera instancia por delitos dolosos. En aplicación de la norma no pudo inscribirse la candidatura del vicepresidente de Pedro Castillo, Vladimir Cerrón, hoy prófugo de la justicia.

Tabla 3 Candidaturas a elecciones generales 2021

Tipo de Elección	Exclusión	Improcedente
Congresal	198	269
Parlamento Andino	25	20
Presidencial	-	5
Total General	223	294

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

Como puede observarse en la tabla 3, en el proceso electoral de 2021 se eliminaron 517 candidaturas por diversas causas previstas en la ley, además del impedimento citado en los párrafos anteriores. Se trata de obligaciones formales cuya omisión o la declaración de información falsa dan lugar al retiro del candidato.

Los impedimentos para ser candidatos y la exclusión del proceso electoral como sanción por omitir requisitos constituyen temas complejos por la implicancia constitucional que implica la limitación a los derechos políticos. En algunos de los proyectos se planteó un *test* de proporcionalidad considerando que la limitación de los derechos políticos debía ceder frente al derecho a contar con autoridades idóneas a fin de no socavar la confianza en la democracia. La sentencia del Tribunal Constitucional citada en párrafos precedentes abre un frente para la interpretación de la ley por parte del juez electoral para las próximas elecciones.

III.5 Circunscripción de Peruanos en Exterior

La elección del Congreso se realiza en 26 circunscripciones plurinominales y una uninominal. La última en aprobarse en 2020 fue la de peruanos residentes en el exterior. La participación de peruanos en el exterior regularmente es baja pues, entre otras razones, se dificulta su

desplazamiento hasta el consulado a causa de las distancias que deben recorrer. Por este motivo se debaten iniciativas legislativas a fin de habilitar el voto postal o anticipado.

La participación de los peruanos en el exterior en las elecciones parlamentarias fue del 23%. Los dos representantes varones electos pertenecían a los partidos conservadores Renovación Popular y Fuerza Popular y recibieron 4.619 y 1.773 votos, respectivamente. Ello es consistente con las investigaciones sobre el voto de los peruanos desde el exterior en el periodo 2006-2016 que muestra una tendencia al aumento de la abstención, así como del voto blanco y nulo. El ausentismo para las elecciones parlamentarias fue de 73.6% y 73.1% en el 2020 y 2021, respectivamente. Cabe destacar que la mayor tasa de ausentismo se presentó en Asia y África en ambas elecciones.

Tabla 4. Ausentismo en el extranjero

País	2020		2021 ⁵	
	Electores	Ausentismo	Electores	Ausentismo
América	488336	75.1%	661,763	76%
Asia	30611	80.6%	36,910	79.4%
África	258	80.6%	340	72.4%
Oceanía	4505	75.2%	6,222	66.5%
Europa	193400	68.8%	291,798	67.4%
Total	717110	73.6%	997,033	77%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones

La creación de la circunscripción de peruanos en el exterior fue una iniciativa planteada diez años antes de su aprobación. Los dos escaños asignados fueron restados a la circunscripción de Lima Metropolitana donde ya se registraba una subrepresentación. La distribución proporcional de escaños con 130 congresistas sobre la base de los departamentos del Perú genera una subrepresentación no solo para Lima sino al menos otros cuatro departamentos con mayor población.

III.6 Voto preferencial

El voto preferencial se introdujo para la Asamblea Constituyente de 1978. El fundador y líder histórico del Partido Aprista denunció que este respondía a la intención del gobierno militar de debilitar a los partidos políticos. La historia del voto preferencial ha sido compleja desde entonces. Su eliminación ha estado en el debate público y en la agenda parlamentaria. Ha sido muy criticado por las dirigencias partidarias y aunque medió un acuerdo entre los partidos para eliminarlo se ha mantenido. Las altas votaciones alcanzadas para ello fueron insuficientes pues se requería mayoría absoluta para eliminarlo. Con la debilidad de los partidos políticos y la política parlamentaria más personalizada, el voto preferencial se instaló en el sistema electoral. Es difícil que quienes se vieron favorecidos con este voto voten para eliminarlo.

⁵ Para el cálculo del ausentismo en el 2020 se retiró el número de electores de Chile, Aruba, Venezuela y Paraguay debido a que las restricciones por Covid-19 impidieron la realización de las elecciones en estos países.

El voto preferencial es opcional y reordena la lista, aunque sean pocos los electores que hagan uso de él. La Comisión de Reforma Política reiteró la conveniencia de su eliminación, de acuerdo con lo señalado en los párrafos precedentes. En 2019, el Congreso aprobó la eliminación, pero dispuso su vigencia para las elecciones de 2021. En enero de 2024, sin que existiera una iniciativa legislativa al respecto, se incorporó en el dictamen sobre la eliminación de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. Entre los argumentos se señaló que el voto preferencial dinamiza las campañas.

Habiéndose aprobado la bicameralidad para las próximas elecciones, es posible que los electores utilicen ocho votos preferenciales: dos para la elección de diputados, dos para la elección de senadores por circunscripción nacional, dos para la circunscripción del senador departamental y dos para el Parlamento Andino. La evidencia muestra que el uso del voto preferencial no es mayoritario y cuando se usa suelen darse errores. Por ello, más allá de la conveniencia o no de mantenerlo, en este contexto puede incrementar el número de votos nulos. El tema no es menor pues debido a las denuncias de fraude no probadas en las elecciones de 2021, la polarización e impugnaciones durante la campaña, la confianza en las elecciones en el Perú se ha reducido de 46% en 2012 a 22% en 2023, de acuerdo con el informe del Barómetro de las Américas 2023.

III.7 Barrera legal y Transfuguismo

En las elecciones parlamentarias se aplica la barrera legal del 5%. El cálculo se realiza a partir de los votos válidos a nivel nacional al Congreso. En las elecciones de 2021, el partido político Victoria Nacional fue excluido de la asignación de escaños debido a que solo alcanzó el 4,96% de votos válidos. El problema es que el efecto de la barrera legal queda desnaturalizado pues se evita la fragmentación en el proceso de asignación de escaños, pero los grupos parlamentarios se incrementan durante el periodo.

En el Perú el transfuguismo se ha institucionalizado. Los nuevos grupos parlamentarios que se forman entre quienes renuncian a sus bancadas han llegado a duplicar los que se formaron al inicio del periodo. Regularmente los nuevos grupos no responden a un proyecto sino a intereses personales. Estos grupos carecen de vínculo partidario, pero participan de la junta de portavoces y reciben oficinas, así como apoyo de asesores.

El transfuguismo es de tal magnitud que implicó al 30% de representantes hasta 2021. En este periodo no sólo se ha superado ese promedio, sino que algunos congresistas han cambiado hasta seis veces de grupo parlamentario. Perú Libre la bancada de Pedro Castillo tuvo 28% de escaños al inicio del periodo y hoy solo cuenta con el 8%. Esta regla permisiva para formar nuevos grupos parlamentarios durante el periodo constituye un incentivo para que renuncien a sus grupos y formen nuevos.

Hay dos problemas adicionales. El primero viene dado porque los partidos que obtienen escaños no pueden formar grupo parlamentario si no logran una pluralidad, actualmente de cinco congresistas. La conformación de los grupos parlamentarios debiera ser el reflejo de los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria. Por ello se debate la posibilidad de permitir la conformación de grupos a partir de los partidos políticos que logren representación, sin exigir pluralidad.

El segundo problema está vinculado a la asignación de recursos del financiamiento público directo. Este es percibido por los partidos políticos y alianzas electorales que logran

representación parlamentaria. El criterio para la asignación de recursos es el equivalente al 0,1% de la unidad impositiva tributaria⁶ por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. Será necesario modificar para precisar si se consideran los votos para el Senado o la Cámara de Diputados. Lo razonable es que se aplique el criterio de los votos para la cámara baja pues el Senado se elige con dos criterios: circunscripción nacional y circunscripciones electorales que aún están por definirse. Asimismo, será necesario precisar el criterio para la aplicación de la barrera electoral.

El otro tema que se ha planteado es si debe mantenerse el criterio del voto para los cinco años o ajustarse anualmente al número de escaños que conserve el partido. Como se explicó en los párrafos precedentes, los grupos parlamentarios pierden miembros durante el periodo. Ello supone que el partido político reciba dinero, aunque haya reducido el número de miembros como el caso de Perú Libre o Peruanos por el Cambio, ambos partidos políticos que ganaron elecciones en 2021 y 2026 respectivamente.

III.8 El retorno al bicameralismo

Aun cuando esta reforma merece un mayor análisis, no puede dejar de mencionarse. El retorno a la bicameralidad ha estado presente en la agenda pública y parlamentaria durante los años de vigencia del unicameralismo que instaló la Constitución de 1993. Así, en todos los periodos parlamentarios se presentaron proyectos de reforma constitucional para restablecer el sistema bicameral.

El diseño del nuevo Congreso es muy diferente al que venía funcionando con la Constitución de 1979. También tiene diferencias sustanciales con otros congresos de la región. Algunos temas han quedado pendientes de desarrollo en la ley orgánica de elecciones, así como en los reglamentos del Congreso y de las cámaras. Nos referimos a algunas características del diseño:

a. Tamaño del Congreso

Actualmente, el Congreso unicameral está integrado por 130 congresistas para una población de 34 millones, de allí que se considere que es pequeño por la ratio entre el número de representantes y el de congresistas, en comparación con los congresos anteriores a 1993 también en relación con otros países de América Latina. La reforma constitucional ha previsto que se elijan 130 diputados y 60 senadores, aunque una ley orgánica puede aumentar el número.

b. Circunscripciones

Las circunscripciones pueden ser uninominales o plurinominales. Las uninominales suelen generar una mayor desproporción que se agudiza en países con fragmentación política. Sin embargo, la desproporción también se registra en el sistema electoral parlamentario actual, en el que algunos departamentos se encuentran sobrerrepresentados y otros subrepresentados. El Congreso peruano se elige en 27 circunscripciones plurinominales, que incluye una reciente circunscripción para peruanos en el exterior y una circunscripción uninominal (Madre de Dios).

De acuerdo con la reforma aprobada, los futuros senadores serán elegidos asegurando que haya un representante por circunscripción y el resto por “distrito único nacional”. Para diputados no señala criterio. Aún se encuentra pendiente la aprobación de una ley orgánica

⁶ La unidad impositiva tributaria a la fecha de cierre del capítulo equivale a 1373 dólares americanos.

que desarrolle este elemento del diseño que resulta esencial. A fin de garantizar un senado incongruente, los criterios para definir la circunscripción deberían ser diferentes en cada cámara de forma que se fortalezca la representación.

d. Edad

Las diferentes edades para elegir a representantes en la cámara de senadores y diputados es otro de los requisitos que conduce a un bicameralismo incongruente. La reforma precisa que los diputados deben contar con 25 años, los senadores con 45, salvo que antes hayan sido congresistas o diputados. Actualmente para ser elegidos congresistas se requiere haber cumplido 25 años.

El diseño del Senado no ha incorporado otros elementos que pueden contribuir al bicameralismo incongruente como períodos diferenciados o renovación escalonada. De allí que es muy posible que las cámaras se parezcan en su composición partidaria inicial. En el mismo sentido de lo señalado en párrafos anteriores, la Comisión de Venecia ha señalado que “una segunda cámara puede contribuir a mejorar la legislación si sus miembros representan otros intereses diferentes a los de la mayoría nacional presente en la otra cámara, o si pueden aportar una experiencia y unos conocimientos específicos” (Comisión de Venecia 2024).

e. Atribuciones de las Cámaras

Al analizar las atribuciones de diputados y senadores se observa un nivel de asimetría, no sólo por competencias diferenciadas sino por la cuota de poder asignada a cada cámara. En el ámbito legislativo, los senadores no tendrán iniciativa legislativa, pero controlan el contenido de la futura ley. El procedimiento legislativo es iniciado por iniciativa de los diputados –así como del presidente y en las materias que les son propias a los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales y los ciudadanos, según lo establece el artículo 107 de la Constitución. Luego de la aprobación por la cámara de diputados, el Senado, como cámara revisora tendrá un plazo, que fijará el reglamento, para revisar. A continuación, pueden ocurrir los siguientes supuestos: a) Si ratifica lo aprobado por la cámara baja o vence el plazo sin pronunciarse, se remitirá la autógrafa de ley al Ejecutivo para su promulgación y publicación u observación. b) Ocurre lo propio si el Senado modifica el texto aprobado por la Cámara de Diputados. c) Si no alcanza los votos para su aprobación, se archiva.

A diferencia de lo establecido en los congresos en la región y Europa, frente al desacuerdo con la cámara de origen, no existe un sistema *navette* ni una obligación de recurrir a conferencias. Es decir que los senadores definen la legislación. Con ello se reduce la ventaja de la bicameralidad para lograr mayor deliberación y reflexión. En materia legislativa, el Senado aprueba tratados internacionales y ejerce el control de los actos normativos del presidente, así como el de la declaratoria de los regímenes de excepción.

Solo para el caso de la ley de presupuesto se establece que la iniciativa, que presenta de manera exclusiva el Ejecutivo, es estudiada y dictaminada por una comisión bicameral integrada por igual número de senadores y diputados. Este procedimiento debería seguirse también para leyes orgánicas y reformas constitucionales.

Respecto de otros mecanismos de control parlamentario, la Cámara de Diputados como cámara política, interpela y censura a los ministros de Estado, otorga o rehúsa la confianza (voluntaria) planteada por iniciativa ministerial. Asimismo, puede conformar comisiones investigadoras con la finalidad de iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.

El Senado define la conformación de los órganos constitucionalmente autónomos por dos tercios de votos. Elige a los siete magistrados del Tribunal Constitucional, elige y remueve por falta grave al defensor del pueblo con igual votación; designa a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años al contralor general de la República, y lo puede remover por falta grave. Asimismo, puede remover por causa grave a los miembros de la Junta Nacional de Justicia con el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros. También elige a tres directores del Banco Central de Reserva y ratifica la designación de su presidente con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros; los remueve por falta grave con igual votación. Ratifica al superintendente de banca, seguros y administradoras privadas de fondos de pensiones designado por el Ejecutivo.

f. Antejudio y Juicio Político

En el caso de lo dispuesto por los artículos 99 y 100 de la Constitución, la Cámara de Diputados acusa ante el Senado al presidente de la República y otros altos funcionarios por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas. El Senado puede suspender o no al funcionario acusado, inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función. Las mayorías requeridas serán definidas por los correspondientes reglamentos.

Lamentablemente, el artículo 117 de la Constitución no fue reformado. Existe un dictamen aprobado en febrero de 2023 pendiente de debate en el Pleno. El dictamen prevé la inclusión de la imputación de delitos vinculados al terrorismo; al narcotráfico; a la corrupción de funcionarios: colusión, cohecho pasivo propio, cohecho pasivo impropio, cohecho activo transnacional, cohecho activo específico, negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo, tráfico de influencias, y enriquecimiento ilícito; y a delitos contra los poderes del Estado y el orden constitucional: rebelión, sedición y motín entre los supuestos para acusar al presidente durante su periodo.

Sin embargo, la amenaza para los presidentes sin mayoría parlamentaria no ha sido el juicio político sino la declaratoria de vacancia por incapacidad moral. Cuatro de los seis presidentes desde 2016 libraron procedimientos de vacancia por esta causa, dos fueron destituidos. Ahora, corresponderá al Congreso declararla, pero el procedimiento y votación de cada cámara no ha sido regulado aún. Es otra tarea pendiente.

g. Disolución de la Cámara de Diputados

La reforma mantiene la facultad de disolver, pero sólo la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. Se precisa que los nuevos diputados electos completan el período constitucional de la cámara disuelta. Asimismo, respecto de los decretos de urgencia del interregno, se establece que necesariamente están vinculados al normal funcionamiento del Estado o las materias propias de la política general del Gobierno, de los que da cuenta al Senado para que los revise e inclusive queda habilitado para modificarlo.

Cabe señalar que esta facultad del presidente podría reemplazarse por la renovación por mitades de la cámara de diputados. Una medida como esta permite que los electores intervengan respecto de los posibles conflictos entre ambos poderes. Con el voto y la nueva conformación de la cámara, el elector puede apoyar al ejecutivo o a la oposición.

En la reforma se observa una asimetría en favor del Senado. Es posible que la mayor deliberación y control de poder intraorgánico, objetivos que estuvieron en el debate académico sobre el retorno a la bicameralidad no se cumplan.

IV. Conclusiones preliminares

Como se puede apreciar, la conformación del congreso ha sido de una alta fragmentación partidaria, llegando al máximo registrado desde 2001. La alta volatilidad se incrementó en dos niveles el partidario y el de los políticos individuales por hechos como el desgaste el conflicto entre ejecutivo y legislativo, las investigaciones del caso Lavajato y la prohibición de reelección inmediata. Los nuevos actores han encontrado espacios para acomodar algunas de las reformas políticas que los perjudicaron o les quitaron autonomía, incorporando otras reglas que les resulten más favorables. La fragmentación parlamentaria fue creciente debido al transfuguismo.

Como señalan las investigaciones habría una mayor probabilidad de que un país realice una reforma en un año determinado por el nivel de volatilidad. El porcentaje de votos entre partidos políticos de una a otra elección explicaría la probabilidad de reforma electoral en cualquier dimensión (Freidenberg, Garrido de Sierra y Uribe 2022). En este sentido, pareciera ser que diferentes niveles de reformismo se encuentran más relacionados con los intereses (de corto plazo) de los actores políticos (Freidenberg y Uribe 2019).

En el balance podríamos señalar que hay algunos aspectos positivos. Sin duda la reforma de mayor impacto es la paridad y alternancia. En el caso de las reglas de democracia interna, la organización y financiamiento de las elecciones para la selección de candidaturas a cargo del Estado a través de la Onpe significa un paso para estandarizar el proceso.

La eliminación de la prohibición de reelección parlamentaria inmediata y la bicameralidad son reformas que van en sentido correcto para contribuir a generar carreras políticas.

En el contexto del próximo proceso electoral de 2026, la Comisión de Constitución viene debatiendo reformas. Entre ellas las correspondientes a la elección e implementación del congreso bicameral. En el debate está pendiente la delimitación de circunscripciones para la elección de diputados y senadores, la eliminación de la prohibición del financiamiento de personas jurídicas con y sin fines de lucro.

Respecto de la inestabilidad política y el compromiso democrático de los actores políticos hay consenso respecto de los límites del marco normativo para hacer cambios profundos (Dargent & Muñoz, 2018) (F. Freidenberg 2023). Uno de ellos es que al cambiar normas constitucionales o legales no se solucionan los evidentes problemas de gestión, tampoco se eliminan las prácticas informales de hacer política y que lindan con actos de corrupción, menos aún se crean partidos políticos institucionalizados. En suma, una reforma normativa no es una solución a los problemas descritos, pero puede generar incentivos en la conducta de los actores políticos (Campos Ramos, 2021).

V. Referencias bibliográficas

- Ayala Abril, Henry. «Elecciones Generales Perú 2021: claves para diseccionar las elecciones del Bicentenario.» *Revista Elecciones*, 2021: 303–326.
- Ayala, H., Brou, P., & Ponte, M. (2021). *Una Elección Extraordinaria. Análisis de las Elecciones Congresales de 2020*. Lima: Perú. Jurado Nacional de Elecciones.
- Campos Ramos, 2021 Campos, Milagros. «Gobernabilidad democrática en congresos fragmentados.» *Gaceta constitucional N° 162*, 2021: 53-61.
- Comisión de Venecia. «Informe sobre bicameralismo.» www.venice.coe.int, Venecia, 2024.

- Dargent y Muñoz, (2012). Perú: Continuidades y Cambios en la Política sin Partidos. *Revista de Ciencia Política*. Volumen: 32. (pp. 245 - 268).
- Dargent, E., & Muñoz, P. (2018). Importando Dinamarca por decreto. Panfleto contra el Institucionalismo ingenuo. En S. M. R. Farfán, *Repensando las reglas de juego : Caminos para evitar el colapso institucional y social* (págs. 21-34). Lima : Fondo Editorial Universidad del Pacífico.
- Dargent, E., & Rousseau, S. (2022). Choque de Poderes y Degradación Institucional: Cambio de Sistema sin Cambio de Reglas en el Perú (2016-2022). *DARGENT, E. H. y ROUSSEAU, S.(2022). Choque de Poderes y Degradación Institucional: CPolítica y Gobierno. Volumen: 29, (pp. 1 - 28).*
- Freidenberg, F., & Uribe, C. (2019). Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018). *Revista de estudios políticos, N° 185, 191-2023.*
- Freidenberg, F. (2022). *Reformas electorales en América Latina*. México : Instituto Electoral de la Ciudad de México, UNAM.
- Freidenberg, F. (9 de febrero de 2023). *Desenredando los nudos de la política: el hiperactivismo reformista en América Latina Blog del CEPC*. Recuperado el 20 de febrero de 2023, de <https://www.cepc.gob.es/blog/desenredando-los-nudos-de-la-politica-el-hiperactivismo-reformista-en-america-lati>
- Freidenberg, F., & Došek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina 1978-2015. En K. V.-P. Casas-Zamora, *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos* (págs. 25-92). Washington, D. C.,: Organización de los Estados Americanos.
- Freidenberg, F., Garrido de Sierra, S., & Uribe, C. (2022). ¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina . En F. Freidenberg, *Las reformas a la representación política en América Latina* (págs. 3-33). Ciudad de Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Levitky, Steven; Zavaleta, Mauricio. (2019). *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Lima: Planeta Perú.
- 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).
- Paredes, M., & Encinas, D. (2020). 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, 483-510.
- Ponce de León, Z., y García Ayala, L. (2019). "Perú 2018: La precariedad política en tiempos de Lava Jato". *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 341-65.
- Sosa Villagarcía, P., y Camacho, G. (2019). Gobernabilidad y control político. *Perú Hoy, Una cuestión de confianza*, 41-54.
- Tuesta, F., Tanaka, M., Muñoz, P., Campos, M., & Bensa, J. (2019). *Hacia la democracia del Bicentenario. Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Lima: KAS.

Uchuypoma, D. y. (2022). Elecciones congresales con paridad y alternancia en el Perú: Los desafíos de la reforma sobre la participación política electoral de las mujeres. En F. Tuesta Soldevilla, *Elecciones 2021. Pandemia, crisis y representación* (págs. 201-230). Lima: Fondo Editorial PUCP.

Valencia Escamilla, Laura. «Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México.» *El Cotidiano*, núm. 155, 2009: 69-76.

Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de Independientes: las reglas no escritas de la política electoral en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.