

Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política: representación, partidos políticos y movimientos regionales

Milagros Campos R.

Sumilla

En este artículo se aborda la problemática de los partidos políticos en el Perú en el marco del informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política que integré. Aquí explico el contexto en el que se creó la comisión y los ejes que determinaron las propuestas planteadas al Poder Ejecutivo. Uno de esos ejes aborda la crisis de representación política que tiene entre sus elementos más notorios la debilidad de los partidos políticos en un contexto de desafección ciudadana por la política y desconfianza en sus principales instituciones. El artículo explica las principales normas propuestas que modifican la inscripción de partidos políticos, su cancelación y las reglas de democracia interna, procurando con ello acercar los partidos a los ciudadanos. Asimismo, se desarrollan respuestas a las preguntas planteadas: ¿podemos pensar democracias sin partidos?, ¿qué hacer para mejorar la representatividad política?

Introducción

El 12 de diciembre pasado, el presidente de la República, Martín Vizcarra, presentó en un mensaje los resultados del referéndum que fuera convocado a fin de consultar sobre cuatro reformas constitucionales: conformación y funciones de la Junta General de Justicia, financiamiento público de organizaciones políticas, prohibición de reelección y sobre la bicameralidad aprobada por el Congreso. En dicho mensaje¹ anunció la creación de una comisión para la «impostergable» reforma política, refiriéndose especialmente sobre tres temas: reglamentación del financiamiento de partidos políticos, inmunidad parlamentaria y voto preferencial, «entre muchas otras propuestas que puedan surgir del trabajo de la comisión». Dicha comisión, la cual integré, se instaló el 4 de enero de este año, teniendo una duración de 60 días, plazo señalado para proponer las normas orientadas para la implementación de la reforma política² que puedan ser revisadas por el Poder Ejecutivo y presentadas al Congreso para su debate en tiempo razonable,

¹ «Vizcarra anuncia creación de Comisión de Alto Nivel de Reforma Política». *andina.pe*, Lima, 12 de diciembre del 2018. En: bit.ly/2EixW6E

² Mediante la Resolución Suprema n° 228-2018-PCM, publicada el 22 de diciembre del 2019, se crea la Comisión Consultiva denominada «Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política». Ver: bit.ly/2l2kPYJ

a fin de contar con el nuevo marco constitucional y legal, un año antes de las elecciones del 2021³. La comisión tuvo como horizonte lo que terminó siendo el título del informe: Hacia la democracia del bicentenario, pues las elecciones de abril del 2021 elegirán al presidente y al Congreso que recibirán los doscientos años de la Independencia.

La comisión eligió el camino de presentar una propuesta que no puede considerarse maximalista, pero sí integral, incluyendo propuestas para el sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno, a ser aplicadas en el proceso electoral del 2021. De esta forma, de aprobarse el conjunto de medidas propuestas, la comisión confía en que las elecciones generales del 2021, las del bicentenario de nuestra patria, sean recordadas como las del inicio de una nueva dinámica política que haga posible el inicio del reencuentro de los peruanos con sus instituciones políticas. Las reformas deberían conducir a procesos electorales más ordenados, sencillos y accesibles a toda la ciudadanía, con un calendario electoral más ordenado; elecciones con mayor control al financiamiento privado y con un mayor financiamiento público indirecto; con una mejor supervisión de los organismos electorales sobre las organizaciones políticas, que optimicen el principio de

³ De acuerdo a lo establecido por una reciente reforma a la Ley Orgánica de Elecciones, el marco legal que regula los procesos electorales debe estar publicado un año antes del día de la elección.

«Artículo 4.- La interpretación de la presente ley, en lo pertinente, se realizará bajo la presunción de la validez del voto.

Todas las normas con rango de ley relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde un (1) año antes del día de la elección o de la consulta popular, tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente.

Todas las normas reglamentarias relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde su convocatoria, tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente». Segundo y tercer párrafo incorporados por el artículo 1 de la ley n° 30682, publicada el 18 noviembre del 2017.

representación y diseñen un sistema político más gobernable con control político.

Una primera parte del informe desarrolla el diagnóstico de los problemas que enfrenta la política peruana y plantea propuestas de reforma. Una segunda desarrolla proyectos de reforma constitucional y legal.

El diagnóstico mencionado comprende cuatro grandes ejes de problemas:

- 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) Problemas de gobernabilidad y de control político en el sistema de gobierno.
- d) Problemas referidos a diversas limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos.

Estos problemas de representación y representatividad se ven reflejados en la baja aprobación del Congreso y en la desconfianza en los partidos políticos. ¿Podemos pensar democracias sin partidos? Aun cuando el Perú se acerca a esta realidad, es nuestra convicción que sin partidos no hay democracia y por ello las propuestas están dirigidas a impulsar una reforma normativa que conduzcan a crear un sistema de partidos para mejorar la representatividad política.

Representación, partidos políticos y Congreso

Cuando se analiza la crisis en los parlamentos, la mirada debe dirigirse fuera de estos. En efecto, buena parte del funcionamiento del Congreso depende de los partidos políticos y del sistema electoral parlamentario. El grado de institucionalización de los partidos políticos que obtienen escaños, su organización interna,

presencia en diversas circunscripciones, continuidad a través de los años, línea ideológica, porcentaje de participación de militantes o invitados, así como la idoneidad de las candidaturas que presentan, inciden en su desempeño en el Congreso. Otros factores que determinan el funcionamiento del Congreso son las reglas electorales, entre ellas, el tamaño de las circunscripciones, la valla electoral, la simultaneidad de las elecciones presidenciales con las parlamentarias, las reglas para la participación de mujeres, el tipo de listas -voto preferencial-, entre otros. Por este motivo, cuando se hace referencia a la reforma política se abordan tanto el sistema electoral como el sistema de partidos. Igualmente, la reforma política incluye también el sistema de gobierno, en la medida en que las relaciones Ejecutivo-Legislativo afectan al régimen político en su conjunto.

Cabe recalcar que recientemente el Perú ha logrado un record histórico, 19 años sin golpes de Estado, por lo que nuestra democracia es joven, aun *ad portas* del bicentenario. En nuestro país, el desarrollo y el fortalecimiento de los partidos políticos como instituciones esenciales de la democracia para colocar candidatos en puestos de gobierno o del Congreso mediante elecciones, no fue un hecho constante. Y aunque desde el 2001 el país tiene una sucesión de gobiernos democráticos, se lo califica como una «democracia sin partidos»⁴. Algunos hechos reflejan esta debilidad: los casos de transfuguismo o la escasa representación parlamentaria del partido de gobierno en las elecciones inmediatamente siguientes. Como puede observarse en la siguiente tabla, los grupos parlamentarios se incrementaron en promedio más de 50% en cada periodo entre el 2001 y el 2019. El transfuguismo afectó a casi todos los grupos, modificando sustancialmente la composición que surgió del proceso electoral y la toma de decisiones en el Congreso. De otro

⁴ Tanaka, Martín. *Democracia sin partidos Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2005.

lado, ninguno de los partidos que tuvo a su cargo el Gobierno logró en las elecciones siguientes el número de escaños suficiente para formar una bancada.

Cuadro n° 1
Grupos parlamentarios en el Congreso peruano

Período parlamentario	Grupos parlamentarios al inicio del período	Grupos parlamentarios al término del período
2001-2006	5	8
2006-2011	5	8
2011-2016	6	9
2016-2019	6	10

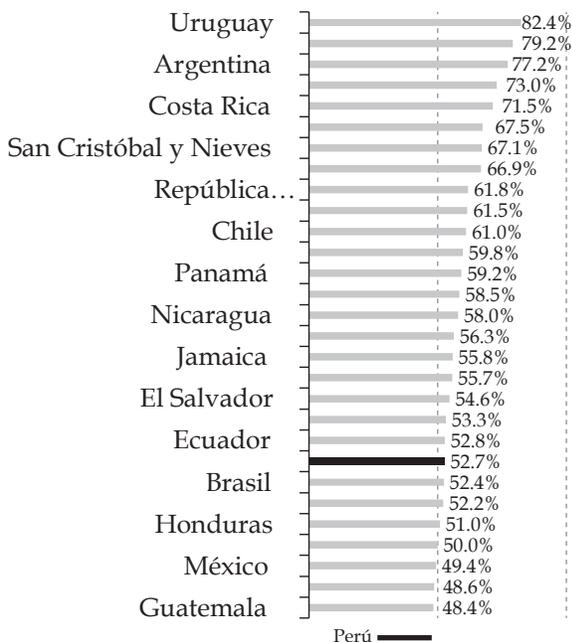
Fuente: Congreso de la República.
Elaboración propia.

Con tasas de reelección muy bajas en comparación a otros países de la región, alta volatilidad y transfuguismo, el Congreso, órgano de representación por excelencia, simboliza la crisis de partidos.

Diagnóstico del funcionamiento de la política peruana

El sistema político peruano tiene escasa legitimidad. De acuerdo con los datos mostrados en el siguiente gráfico, el apoyo a nuestra democracia se encuentra entre los niveles más bajos de América Latina.

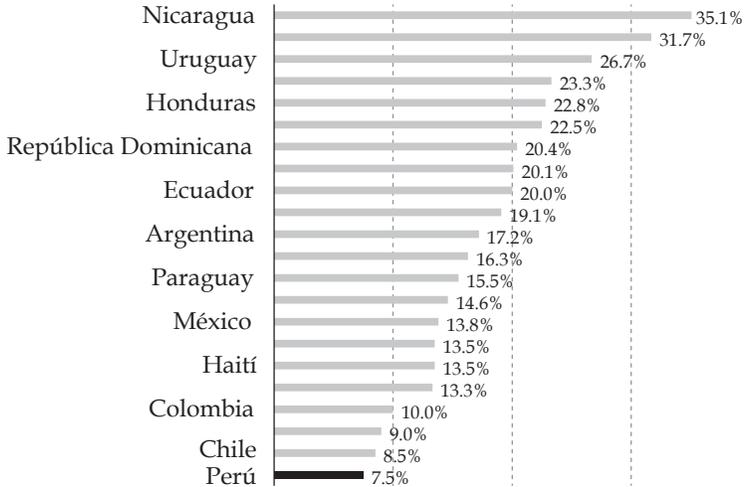
Gráfico n° 1
Apoyo a la democracia en las Américas (2016-2017)



Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

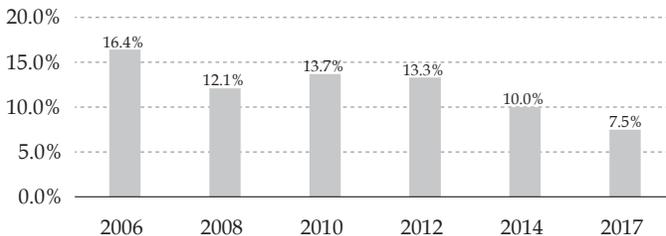
Por otro lado, la militancia y adhesiones partidarias históricamente no han sido altas. Hoy se percibe un fuerte rechazo a la política y una gran desconfianza a las principales instituciones democráticas. Así, el Perú está entre los países con menos confianza en los partidos políticos. Más aun, según se aprecia en los siguientes cuadros, esta ha disminuido con el tiempo.

Gráfico n° 2
Confianza en los partidos políticos



Fuente: Lapop.

Gráfico n° 3
Confianza en los partidos políticos (2006-2017)



Fuente: Lapop.

En este contexto, muchos de los partidos y movimientos regionales inscritos no existen como tales. Estos carecen de estructura y organización, cuando no de militantes reales (identificados con el partido y con algún nivel de vida partidaria). Es más, algunos

partidos y movimientos no son ni siquiera maquinarias electorales, sino que funcionan como «vientres de alquiler», facilitándose así candidaturas improvisadas. Otros, antes que colectivos con una vida orgánica real en el mediano plazo, son vehículos personalistas o coaliciones temporales entre independientes que se disuelven una vez acabadas las elecciones⁵. La precariedad organizativa se transforma en improvisación a la hora de seleccionar e inscribir candidatos, lo que no asegura un adecuado filtro de quienes ingresan al sistema político. Esta precariedad partidaria hace también que las decisiones dentro de estas agrupaciones políticas se manejen de manera arbitraria por los líderes dueños de las «franquicias» políticas, lo que dificulta, desincentiva, las carreras partidarias y fomenta el transfuguismo estratégico. Estos problemas generan dinámicas como la personalización de la política, la pérdida de identidades ideológicas y programáticas, la mercantilización de la posibilidad de participar en procesos electorales, etcétera. La comisión considera que estas dinámicas hacen al sistema político particularmente vulnerable a su captura o penetración por parte de diversas mafias y actores vinculados a actividades ilícitas, acrecentando los problemas de representatividad.

Cabe recalcar que el Perú es uno de los países que registra mayor volatilidad electoral, posee partidos con las raíces más débiles en la sociedad, con los menores niveles de legitimidad y de organización. Producto de todo ello, aparece con los niveles más bajos de institucionalización de América Latina⁶. Una de las manifestaciones más claras de estos problemas de institucionalización es el alto número de partidos inscritos ante el Registro de Organizaciones Políticas (ROP). El excesivo número

⁵ Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

⁶ Mark, Jones. «Beyond the Electoral Connection: the Effect of Parties and Party Systems in the Policymaking Process». En: C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi, eds. *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank (IADB), 2010.

de partidos y movimientos inscritos complica el debate electoral y, una vez culminado el proceso electoral, genera problemas de gobernabilidad. Actualmente, el ROP tiene registrados 24 partidos políticos nacionales y 181 movimientos regionales. En muchos casos, han mantenido su registro vigente mediante diversos mecanismos, a pesar de no contar con apoyo electoral. Uno de estos fue la existencia de una disposición legal que les permitió mantener la inscripción aunque no participen de elecciones generales por una vez. Como consecuencia de ello, algunos partidos se retiraron del proceso faltando pocos días para la elección, al constatar sus pocas posibilidades de superar la valla electoral. La alianza electoral fue otro mecanismo recurrente para mantener la inscripción, que lejos de responder a coaliciones, en muchos casos lo hizo a la necesidad de pasar la valla electoral.

Actualmente hay 24 partidos inscritos. De esos, seis son los que cuentan con representación parlamentaria. Los grupos parlamentarios que surgieron de los procesos electorales entre el 2001 y el 2016 fueron entre cinco y seis. La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política encuentra, a partir de los resultados electorales para las elecciones del Congreso de la República, que existe una alta desproporción entre la voluntad de los electores de concentrar el voto en cinco o seis opciones y la existencia de tantos partidos políticos. En el ámbito regional se replica la misma situación: 181 movimientos regionales inscritos en todo el país, con un promedio de 7.24 movimientos por departamento. Sobre el promedio, Arequipa tiene 12 movimientos; Ayacucho, 11; y Amazonas, Huánuco, Puno, Tacna y Tumbes, 10. De esos 181, 15 han ganado alguna gubernatura regional, 54 han ganado alguna alcaldía provincial y 93 alguna alcaldía distrital. Así tenemos que hay 76 organizaciones políticas regionales que no han ganado ninguno de los cargos descritos, ni tampoco logrado tener ningún consejero regional o regidor distrital (ver el cuadro n° 2).

Cuadro n° 2
Cargos obtenidos por movimientos regionales

N° de cargos obtenidos	N° de movimientos regionales
Con 0 cargos obtenidos	76
De 1 a 50	55
De 50 a 100	24
De 100 a 150	12
De 150 a 200	8
De 200 a 250	5
De 250 a 300	1
Cargos	N° de movimientos regionales
Con gobernador regional	15
Con vicegobernador regional	15
Con consejero regional	64
Con alcalde provincial	54
Con regidor provincial	90
Con alcalde distrital	93
Con regidor distrital	102

Fuente: Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob).
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

A partir de diferentes trabajos académicos⁷, se sabe que, debido a las altas exigencias a los partidos nacionales para inscribirse y mantener el registro, las condiciones de competencia tienden a

⁷ Tanaka, Martín. *¿En qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto?* Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009; Vergara, Alberto. *El choque de los ideales: reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009.

favorecer a los movimientos regionales. En este sentido, el informe de la comisión muestra el crecimiento de los movimientos en desmedro de los partidos. A nivel regional, entre el 2002 y el 2014, el porcentaje de candidatos presentados por los partidos políticos a las presidencias de los gobiernos regionales pasó del 76.6% al 49.2%, mientras que el de los movimientos regionales pasó del 23.3% al 50.8%. Los partidos pasaron del 78.1% de votos válidos al 35.4% en el mismo periodo. Entre el 2002 y el 2014 los partidos políticos pasaron de ganar los cargos de gobernadores regionales de 18 a 5, mientras los movimientos regionales de 7 a 20. A nivel municipal, los partidos pasaron de presentar el 67.6% de los candidatos a las alcaldías provinciales el 2002, al 44.4% el 2014, mientras que los movimientos regionales pasaron del 12.6% al 52.7%. Del total de alcaldes provinciales electos, los partidos políticos pasaron de obtener 110 autoridades el 2002 a 47 el 2014. A la inversa, los movimientos regionales pasaron de 30 alcaldes el 2002 a 141 el 2014. En las últimas elecciones del 2018, los partidos políticos tuvieron más éxito que en el periodo anterior, pues ganaron 10 cargos, mientras que los movimientos regionales consiguieron 15. En el caso de los alcaldes provinciales, los partidos ganaron 85 frente a los 111 de los movimientos regionales.

Por las razones expuestas en este diagnóstico, la comisión propuso reformas que incentiven a canalizar las elecciones nacionales a través de partidos políticos representativos, fortaleciendo a los existentes, evitando que compitan con quienes de manera improvisada incursionan en política. Asimismo, se busca que existan menos partidos y organizaciones políticas regionales, y que las que hayan sean más estables.

Propuesta para la inscripción de partidos

La legislación actual establece requisitos para la inscripción de una organización política. Así, por ejemplo, debe presentarse una relación de adherentes en número no menor del cuatro por ciento de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de estos. Los adherentes, sin embargo, no se comprometen a votar y menos ser candidatos por el partido cuya inscripción apoyan. Así, este requisito formal no constituye prueba de enraizamiento social, más bien es una barrera de entrada al sistema. De otro lado, las causales para la cancelación del registro de organizaciones políticas no son suficientes para depurar el sistema político, pues se mantienen la inscripción de partidos sin apoyo electoral. Por ello, la propuesta de la comisión tiene como objetivo dar los incentivos para tener menos partidos y organizaciones políticas regionales, y que las que hayan sean más estables, fuertes y representativas, dentro de una dinámica pluralista y moderada.

Complementariamente, otro objetivo de la propuesta es nivelar las condiciones de competencia entre partidos nacionales y movimientos regionales. Para ello se establecen mecanismos para propiciar la articulación entre la política nacional y la subnacional, facilitando fusiones y alianzas entre ellos, incentivando también la participación de partidos políticos en las elecciones subnacionales.

La comisión propone como principal y nuevo requisito de inscripción de partidos políticos, la presentación de una relación de afiliados en número no menor del 0.075% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones del Congreso⁸, con la firma y

⁸ En el proceso electoral del 2016 sufragaron 18 751 264 electores. El 0.075% es equivalente a 14 064 afiliados.

el número del DNI de cada uno de ellos. Este padrón será público y de libre acceso, de actualización permanente y será la base para el 80% de candidatos que postule el partido a futuras elecciones. Tratándose de un partido nacional, no más de un tercio de los afiliados puede tener domicilio en una misma circunscripción electoral. Este requisito es funcional al objetivo de fortalecer a los partidos políticos y promover relaciones más fuertes entre las organizaciones políticas y sus candidatos, limitando la presentación de candidaturas basadas en criterios meramente oportunistas. El objetivo de establecer estos porcentajes es plantear un requisito que los partidos políticos y las organizaciones políticas regionales puedan cumplir, pero que también refleje representatividad en la población a la cual buscan representar.

Democracia interna y cancelación de la inscripción de partidos

La reforma planteada por la comisión para la inscripción de partidos se presenta conjuntamente con renovadas reglas de democracia interna. Actualmente estas elecciones son requisito para la inscripción de candidatos. La propuesta tiene como objetivo plantear la participación de la ciudadanía en las elecciones de candidatos, las mismas que tendrán las características de ser abiertas, simultáneas y obligatorias.

La comisión consideró importante que en este momento de desafección a la política⁹ los ciudadanos participen en la renovación del sistema político y de los partidos, dado su escaso nivel de legitimidad, a fin de hacerlos corresponsables del proceso de

⁹ Según la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), realizada en enero del 2019, un 87% de los encuestados a nivel nacional declara no simpatizar con ningún partido político, mientras que ningún grupo concita las simpatías de más del 4% de los encuestados, de modo que resulta importante hacer que la decisión de definir las candidaturas no quede reducida solamente al mundo de los afiliados o militantes.

selección de candidatos. Además, la decisión de hacer la elección abierta y obligatoria tiene la finalidad de prevenir la ocurrencia de un fenómeno negativo registrado en muchos casos: que los resultados muestren un sesgo por la mayor participación de los sectores más educados, los que tienen simpatía con los partidos y quienes tienen posiciones ideológicas más extremas, lo que hace que los precandidatos que se ubiquen en posiciones más radicales resulten beneficiados¹⁰. La obligatoriedad de la participación ciudadana ayuda a que los candidatos seleccionados se encuentren más cerca del promedio de votantes, mejorando el vínculo de representación. La simultaneidad, de otro lado, cumple con el objetivo de evitar que los ciudadanos puedan votar por partidos diferentes y para hacer más ordenado el proceso de selección, el mismo que será organizado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). La propuesta plantea, además, que en las elecciones internas solo puedan participar quienes tengan al menos un año de afiliación en la organización política por la que pretenden postular, buscando evitar la aparición de candidaturas improvisadas que luego se expresan en conductas personalistas, oportunistas y con escasos vínculos con las organizaciones que supuestamente representan.

Y si bien el padrón electoral se convierte en esencial para la inscripción, para participar en el proceso electoral los partidos políticos deben lograr una votación en su elección interna en un número no menor al 1.5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional. De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en 0.5% por cada partido adicional, según corresponda. En caso de no cumplir con este requisito se cancelará su inscripción. El objetivo final

¹⁰ Ver, por ejemplo: Buquet, D. y Piñeiro, R. «Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay». *Revista Debates*, vol. 5, n.º 2. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2011, pp. 79-95.

es acreditar que una determinada organización política cuenta con un mínimo de respaldo de la ciudadanía y ofrecer opciones representativas en las elecciones.

Aun cuando el objetivo es formalizar la política, tener partidos con políticos y políticos en partidos, se ha previsto que ciudadanos no afiliados puedan postular. Para ello, se propone que hasta un quinto de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política pueda ser designado por el órgano de la organización política que disponga el estatuto, reservando ese espacio para no afiliados.

En el siguiente cuadro puede observarse la situación actual de los padrones partidarios luego de haber presentado el número de firmas hábiles. El cambio propuesto es registrar un padrón de afiliados con un número bastante menor al que tienen actualmente más de la mitad de partidos inscritos, pero, para mantener la inscripción y competir en las elecciones generales, deben acreditar la posibilidad de movilizar votos en elecciones obligatorias, previas y simultaneas. Los afiliados y simpatizantes apoyaran con su voto al partido político de su elección, contribuyendo además en la selección de sus candidatos.

Cuadro n° 3
Padrón de afiliados y comités por partido político

Partido político	N° de comités	N° de afiliados (último padrón enviado)
Acción Popular	107	188 316
Alianza Para el Progreso	78	159 876
Avanza País - Partido de Integración Social	77	0
Democracia Directa	102	11 962
El Frente Amplio Por Justicia, Vida y Libertad	68	4148
Frente Popular Agrícola Fia del Peru (Frepap)	108	41 806
Fuerza Popular	86	7489
Juntos por el Perú	88	9557
Partido Aprista Peruano	136	215 042
Partido Democrático Somos Perú	75	119 456
Partido Nacionalista Peruano	120	234 753
Partido Popular Cristiano (PPC)	132	270 247
Perú Libertario	72	7197
Perú Nación	74	8695
Perú Patria Segura	94	21 317
Peruanos Por el Kambio	68	7689
Podemos por el Progreso del Perú	79	-
Restauración Nacional	95	27 096
Siempre Unidos	81	0
Solidaridad Nacional	103	4350
Todos por el Perú	85	18 994
Unión por el Perú	93	43 607
Vamos Perú	106	27 356

Fuente: Infogob.

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

Otro de los problemas detectados por la comisión es la poca articulación entre la política nacional y subnacional. Por ello se ha propuesto facilitar la fusión de partidos políticos, de organizaciones políticas regionales y de partidos con organizaciones políticas regionales, para así propiciar la formación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales más sólidos.

A manera de conclusión, debo señalar que la comisión es consciente de que si bien el encargo fue elaborar propuestas normativas, reconocemos las limitaciones de un enfoque centrado solamente en reformas legales. Sin duda alguna, para cambiar el sistema político no basta con reformas normativas, requiriéndose de cambios en las conductas de nuestros representantes, en un mayor compromiso e involucramiento de los ciudadanos, en los modelos de gestión pública, así como de medidas que fortalezcan las dependencias gubernamentales encargadas de hacer cumplir de manera efectiva las leyes aprobadas. Solo así las elecciones del bicentenario iniciarán la construcción de una democracia renovada para todos los peruanos y peruanas.

