

# LA DEMOCRACIA Y SUS INSTITUCIONES EN DEBATE

## Capítulo 5

---

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI  
(EDITORES)

---

HOMENAJE AL PROFESOR DIETER NOHLEN



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*La democracia y sus instituciones en debate*

Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani (editores)

© Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani, 2011

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo  
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-13840

ISBN: 978-9972-42-977-4

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101836

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

# Sistema de partidos Diagnóstico, análisis y propuestas de reforma en el sistema de partidos

Milagros Campos, Piero Corvetto, Wilson Jaime,  
Jarís Mújica y Otoniel Velasco

## INTRODUCCIÓN

Jarís Mujica

Voy a presentar los antecedentes a la estructura de reformas políticas que dos compañeros del doctorado en Ciencia Política de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas van a proponer con más precisión. Debido a mi formación como antropólogo, quisiera proponer estructuras contextuales antes que propuestas de cambios político institucionales, que por el contrario son más las experticias de mis compañeros. Cabe destacar que el grupo que ha trabajado este capítulo está conformado además por los candidatos a doctor Wilson Jaime y Otoniel Velasco, y por Milagros Campos y Piero Corvetto.

A continuación propongo cuatro puntos breves y un antecedente referente al sistema de partidos peruano. El antecedente es el desprestigio sistemático de los partidos políticos y el hecho de que la ciudadanía asume que los partidos están en retroceso como estructura formal de representación social, que hay un problema de representación y que hay una suerte de imaginario anti partido sistematizado. Este es el punto de partida para casi todos, pues ese es más bien nuestro punto de llegada. La pregunta es: ¿qué elementos permiten que estas disposiciones imaginarias o estos dispositivos sociales se produzcan? insisto en cuatro puntos.

Primer asunto, hay una literatura extensa sobre la evolución de los sistema de partidos y sobre las estructuras de partidos y una premisa de perogrullo: que el actor del sistema de partidos no es el candidato, ni es el individuo,

ni es el político sino el partido y por ende la estructura que se debe organizar no es la función del candidato, no es el carácter ético del candidato sino la estructura del partido; el actor racional de transformación, movilización y actuación es el partido. En efecto, la literatura sobre la evolución de estos sistemas de partidos marca una pauta que parte de la existencia de partidos de élites, partidos tradicionales —ligados a modelos oligárquicos en el caso peruano— dispuestos por élites del espacio social; y evoluciona hacia un partido de masas que inserta a un conjunto amplio de la ciudadanía. Se trata de la aparición del partido *catch all* o de modelo «atrápalo todo», donde ya no hay una estructura de clase ni solamente una disposición de élite, sino un modelo y una estructura partidaria donde puede entrar cualquiera. Posteriormente, se empieza a referirse, especialmente desde hace algunos años en Europa, sobre los modelos de partidos «cartel», es decir a la evolución del sistema de los partidos como la aparición de partidos de élite, la transformación en partidos de masa, la producción de partido atrápalo todo y la aparición de partidos de modelo cartel. Pero esa evolución en la literatura no es necesariamente la que se ha producido en nuestro país. Los partidos de élites, que se asociaban a la oligarquía tradicional, suponían una oligarquía fuera una unidad, pero en nuestros países y en el Perú en particular, la oligarquía no era una unidad de clase: habían oligarquías burguesas y oligarquías vinculadas a la producción terrateniente y gamonal del campo. Bajo esa premisa la oligarquía no era una unidad homogénea y, por ende, el partido de élite asociada a las formas oligárquicas tampoco representaba toda la estructura de clase.

De otro lado, los partidos de masa dentro del imaginario tradicional, es decir, partidos que insertarían a grandes contingentes de clase y de identidad de clase, implicarían también la existencia de un conjunto de ciudadanos de clase trabajadores, obreros y campesinos en nuestros países. Sin embargo, en nuestro país los ciudadanos existen como votantes hace relativamente pocas décadas. En esas circunstancias, ¿de qué partidos de masas se puede hablar cuando las masas eran reducidas y no implicaban a un conjunto de ciudadanos amplio? El partido de masas implicaba una unidad de clase, pero la clase no era todo el conjunto social. Por ende, lo que ha aparecido es una suerte de traspaso desequilibrado y fragmentario de los partidos de élites, también fragmentarios, a partidos «atrápalo todo» o de modelo «atrápalo todo», es decir de inserción de identificaciones amplias en la estructura del modelo. Esto quiere decir que el actor central —otra vez el partido— no solamente no ha seguido

esa evolución sistemática trazada en alguna literatura sino que además ha sido constantemente interrumpido en nuestro proceso republicano.

Hay que recordar que hemos tenido muchas interrupciones a la democracia y muchas interrupciones «dictatoriales», por lo que el actor central ha sido constante bloqueado e interrumpido. En conclusión, esta evolución no implica necesariamente un modelo puro de élites, masas, *catch all* y modelo cartel y este actor en transformación permanente ha sido constantemente limitado por las interrupciones democráticas.

Un segundo punto es que el contexto de formación de partidos es también distinto en casi todos los países y el caso del Perú es también bastante particular. Las unidades internas de los partidos no han sido precisamente homogéneas, existen más que facciones, fracciones que tienden a fragmentarse más. Es decir, las facciones que deberían deliberar para producir democracias internas tienden más bien a generar fraccionamientos y divisiones internas. Por ello, las facciones que deberían ser las unidades de discusión sistemática dentro de la estructura partidaria han tendido a generar fraccionamientos y divisiones. De otro lado, los partidos tradicionales de élites oligárquicas tampoco eran estables ni unidos; los partidos de masas tampoco eran de tanta masa, sino más bien reducidos debido a la exclusión sistemática de un conjunto de ciudadanos, y las unidades electorales unidades partidarias han tendido, por esta fragmentación interna, a fusionarse y fisionarse de acuerdo a las coyunturas electorales. Eso ha marcado su debilidad estructural interna — el fraccionamiento y la fácil división— y su debilidad estructural externa que los hace permeables a la penetración de otros actores no institucionales que algunos llaman poderes fácticos. Es decir, en el partido se generan autonomías internas y severas tensiones estructurales que permiten establecer formas partidarias diversas y abiertas a alianzas coyunturales con fines electorales, una amplitud ideológica que implica un no-programa y al mismo tiempo la capacidad de unificar diversos actores sistemáticamente, lo que lo abre a diversos proyectos coyunturales. Esto genera indisciplina partidaria y transfugismos, que es lo que hemos visto en nuestro país en los últimos años y además nos deja en el punto de llegada: el desprestigio de la institución. La fragmentación interior permite la articulación de alianzas, pero alianzas inestables, y la fragmentación exterior permite la penetración fácil de actores no partidarios, no ideológicos y de otros intereses. El problema de la estructuración del partido no es solamente que no sea un actor racional unificado sino que permite en su fragmentación interna y externa que otros actores puedan penetrarlo

con mucha facilidad: ejemplo de ello son los intereses económicos, *lobbies*, etcétera. Entonces el problema del partido no es solamente un problema electoral o un problema de representación, es también el problema de inserción de actores que no pertenecen al sistema político pero que pueden penetrarlo con mucha facilidad por otras vías.

Tercera idea, las estructuras informales de nuestra vida cotidiana participan también de las estructuras cotidianas de los partidos. En nuestro país lo informal es parte de lo formal en casi todo, y en efecto esto permite la existencia de reglas de juego inestables y muchas veces contradictorias. Por un lado se asume que hay que construir partidos sólidos racionales y unificados, pero no se castiga la no entrega de padrones, no se castiga la no vida partidaria o los militantes irregulares. El problema es que el sistema está abierto y está fragmentado y sus reglas no son sistemáticas. Las barreras electorales que buscan solidificar la inserción de partidos y además reducir su número en el Parlamento funcionan en la elección, pero después de esta no hay ninguna regla que evite que dentro del Parlamento el partido se fragmente y se generen unidades divididas.

Cuarta idea, se habla de una crisis de representación, pero esa crisis implica la fragmentación de las sociedades y del discurso político y la capacidad del partido de representar al espacio social. No olvidemos que la representatividad tiene un par que se llama representabilidad, es decir, la capacidad de los actores sociales de generar demanda de representación. La crisis de representación implica por un lado la representatividad, la capacidad del partido de ofrecer representación, pero también la representabilidad, la capacidad de actores sociales unificados de demandar consistentemente ciertos elementos.

Esta grieta que se produce entre representatividad y representabilidad hace que el elector pierda su relación con el partido inmediatamente después del voto, que en algunos casos es una pérdida de vínculo total.

En resumen, tenemos al menos cuatro elementos: 1) esta evolución de los partidos no es una evolución lineal y ha supuesto diversos tropiezos e interrupciones; 2) este contexto de formación del partido ha implicado fracturas internas y externas que lo hacen fácil de fragmentarse, fácil de dividirse y al mismo tiempo fácil de ser penetrados por intereses no políticos, oficialmente no partidarios pero también por poderes fácticos; 3) las reglas de juego permiten la amplia movilidad y fragmentación de los partidos, por ejemplo el mecanismo de valla que sirve para insertarse en la elección pero que no necesariamente funciona después de la elección; y 4) la crisis de representatividad implica la de

representabilidad, no hay demanda y por ende se pierde el vínculo, entonces se vuelve al punto en que los partidos están desprestigiados. A un imaginario anti partido se suma una crisis anti partido, pero esto no es una consecuencia de individuos sino una consecuencia de la estructura del sistema.

La pregunta es, ¿qué mecanismos institucionales se pueden modificar no para cambiar la imagen de los partidos o el problema de representabilidad, sino para generar una reforma que haga más sólido al actor central?

## **1. OBJETO DE ESTUDIO**

La existencia de partidos sólidos, institucionalizados, eficientes y democráticos es vital para el funcionamiento de la democracia representativa en el Perú.

Los partidos políticos tienen serias dificultades para ser verdaderos canales de participación. Aparecen ante la ciudadanía como organizaciones ineficientes, informales, antidemocráticas y hasta corruptas, en el contexto de una cultura política anti partido y de una falta de continuidad institucional así como un sistema de partidos no institucionalizado y muy fragmentado.

Las reformas propuestas tienen como objetivo principal favorecer la gobernabilidad democrática. Para ello sería ideal contar con partidos políticos estables y democráticos, que canalicen las demandas de los ciudadanos y que tengan un buen desempeño en las tareas de gobierno. Estas reformas deben ser coherentes con las reformas del sistema de gobierno y del sistema electoral a fin de lograr un efecto sinérgico en nuestro sistema político. Un aspecto fundamental es que otras normas, como el reglamento del Congreso, apunten en la misma dirección.

Este documento tiene dos partes: la primera, el diagnóstico de los partidos políticos y el sistema de partidos en el Perú y, la segunda, las propuestas de reforma.

## **2. DIAGNÓSTICO**

### **A. Cultura política antipartido**

Existe desconfianza de los ciudadanos en la política y en las instituciones. Al respecto, Mainwaring señala que en el Perú «hay un sentimiento creciente, ampliamente difundido de que nada funciona; en este contexto la política es una política antipartidos».

## B. Crisis de representación, la representación no funciona

Coincidimos en que buena parte del problema se debe a la crisis de representación y de representatividad. Los partidos tienen dificultades para ser canales de participación ciudadana y la ciudadanía ha encontrado otros mecanismos informales de participación.

No existe una relación clara entre el elector y su representante, hay grandes sectores de la población que no tienen representación o, en el mejor de los casos, están subrepresentados.

## C. Estructura y evolución de los partidos políticos:

La estructura de los partidos políticos en el Perú tiene características diferentes a otras partes del mundo por la particularidad de su historia, la formación de clases sociales, y el sistema de gobierno. En esta situación, los actores centrales (los partidos políticos) no han tenido necesariamente la misma estructura evolutiva que marca la idea del paso de partidos de cuadros o de élites a partidos de masas, y de estos a los partidos de modelo *catch-all*. Los llamados partidos de masas, por ejemplo, no han tenido una presencia tan masiva como en otros países, debido a la exclusión y no participación de la población en los procesos políticos, sino hasta el último cuarto del siglo XX. Asimismo, los partidos cartel, que se enuncian en algunas partes del mundo como un sistema de penetración del Estado en la vida partidaria, no aparecen en el escenario peruano como un tema relevante. En otras palabras, la historia de evolución de los partidos no ha sido la misma y, por ende, el sistema de partidos no tiene la misma estructura ni el mismo horizonte que en otros países del mundo.

## D. La formación de partidos

El contexto de formación de partidos ha implicado sistemas inestables que no tienen consistencia más allá del periodo electoral. Esto, junto a la penetración de poderes fácticos e intereses económicos, permite la gestación de núcleos monádicos al interior del partido. Es decir, se configuran autonomías relativas dentro del partido político, pero que no tienen la estructura de una facción o una fracción partidaria, sino más bien, la de compartimentos que no se penetran ni debaten entre sí. Esto genera articulaciones amplias, pero inestables, grupos de fusión que no tienen solidez, interpenetración y por lo tanto tampoco tienen proyectos conjuntos. En la práctica política esto se traduce en indisciplina partidaria y en transfuguismo.

Los partidos políticos formados con intereses y objetivos electorales se convierten entonces en vehículos armados para intereses individuales. Esto genera que los patrocinadores económicos de estos partidos no sean necesariamente los mismos, sino que se tenga un abanico amplio de actores que respalden las campañas individuales de los parlamentarios, del presidente, etcétera. Esto genera múltiples conexiones al interior de los partidos que no tienen una referencia unitaria, sino conjuntos desconectados de financiación, enganche y reciprocidad.

### **E. Problemas derivados de la tolerancia a la informalidad**

Las instituciones estatales tienen graves problemas. Convive la formalidad con la informalidad, como en la economía. Al aplicarse controles con estándares diferentes a los partidos políticos se consienten prácticas ilegales que permiten la existencia de partidos sin padrones, militantes, organización ni estructura. Así, el sistema no incentiva la formalización de partidos políticos, mostrando un área más en la que se aprecian normas rígidas de aplicación flexible. Uno de los principales problemas es la informalidad de los partidos políticos, informalidad que es tolerada por el Jurado Nacional de Elecciones. De otro lado, puede observarse una incoherencia entre la legislación electoral, que busca brindar incentivos para evitar la fragmentación partidaria en el Congreso a través de la barrera electoral, pero que consiente a través del reglamento del Congreso que los partidos que participan en elecciones en una alianza recuperen su individualidad. Estos partidos lograron pasar la barrera electoral en mérito a la alianza, ya que solos no lo hubieran logrado. Así consiguen representación parlamentaria o al menos no pierden la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas de Jurado Nacional de Elecciones.

La actual Ley de Partidos Políticos<sup>1</sup>, no dispone explícitamente que el Jurado Nacional de Elecciones fiscalice y, en su caso, sancione a los partidos por el incumplimiento de sus obligaciones como, por ejemplo, el funcionamiento del local partidario y de los comités provinciales. De otro lado, la Oficina Nacional de Procesos Electorales tampoco tiene capacidad fiscalizadora ni sancionadora respecto a las elecciones internas, la transparencia de fondos partidarios, etcétera.

---

<sup>1</sup> Esta ley, según sostiene Piero Corvetto, ha ayudado significativamente a formalizar la estructura de los partidos políticos en el Perú, pues ha tendido a democratizarlos y a fomentar que rindan cuentas a través de la publicidad y transparencia de sus actos. Sin embargo, tras siete años de legislación de la norma en mención, creemos que en un afán reformista que ayude a mejorar la institucionalidad de los partidos, es conveniente proponer algunas mejoras tendientes a su regulación.

### 3. PROPUESTAS DE REFORMA

Las reformas tienen como uno de los objetivos esenciales favorecer la gobernabilidad democrática, evitando la fragmentación de partidos políticos. Para ello, las medidas deben ser coherentes con los objetivos tanto del sistema electoral como del sistema de partidos. Los incentivos que se diseñen y la regulación que se establezca deben ser cumplidos para dar a los diversos actores un mensaje claro y lograr los efectos deseados.

#### Principales propuestas de reforma

1. Los requisitos para entrar y permanecer en el sistema deben ser más exigentes: algunos miembros del grupo proponen el incremento de la valla electoral de 5% a 8% o 10%. Otros consideran que 5% es suficiente debido a la pluralidad de la sociedad peruana así como la base electoral, que en muchos casos es territorial.

A fin de corregir el recurso de recurrir a alianzas electorales para pasar la valla debe establecerse que se contabilice la valla por partido, o que se incremente la valla en un punto por cada partido adicional que se incorpore a una alianza. Ello está destinado a evitar que varios partidos pequeños pretendan burlar la valla mediante una alianza electoral.

En tal sentido, a efectos de darle permanencia a las alianzas electorales, de debe establecer que los grupos parlamentarios en el Congreso solo se formen al inicio del período, agrupando a miembros de un partido o alianza electoral<sup>2</sup>. Por ende, los congresistas que decidan apartarse de sus grupos parlamentarios estarán impedidos de formar nuevos grupos o de integrarse a los existentes; y así, formarán parte de lo que se denomina en otros países «grupo mixto».

2. Modificar el calendario electoral para distanciar al menos un año las elecciones generales de las regionales o municipales<sup>3</sup>. En efecto, las

---

<sup>2</sup> Corvetto sostiene que las alianzas electorales deben darse con tiempo suficiente, pues hoy se constituyen luego de terminado el periodo para realizar internas partidarias. Necesitamos alianzas electorales que sean claras y previas al momento de democracia interna.

<sup>3</sup> Piero Corvetto precisa que el actual escenario electoral subnacional no está representado por partidos políticos nacionales sino por movimientos o partidos políticos locales. Corvetto además indica que ello se debe a un vacío o debilidad de la ley, que no fomenta la institucionalidad de los partidos subnacionales. Esta marginación afecta indirectamente el sistema de partidos y las elecciones generales en el Perú. En cuanto a regulación normativa que afecte a los partidos subnacionales, se ha aprobado la regulación referente a transparencia de fondos en movimientos políticos regionales.

elecciones fortalecen a los partidos y permiten que sus cuadros ganen y ocupen cargos públicos. Cuando las elecciones son cercanas, los partidos que van a elecciones generales prefieren diseñar una estrategia que no los mida ante el electorado de manera que pueda afectar su posibilidades.

3. Modificar el calendario electoral a fin de inscribir las candidaturas al congreso y a la presidencia con mayor anticipación. Con ello se evita la improvisación. Asimismo, habrá más tiempo a los fines de dar a conocer la hoja de vida de los candidatos. El plazo de dos meses en el caso del congreso resulta muy estrecho.
4. Exigir que el Jurado Nacional de Elecciones suspenda la inscripción de partidos que no cumplen con mantener vigentes los requisitos que permitieron su inscripción. Las elecciones internas deben ser obligatorias, financiadas por el Estado, en una única fecha, supervisadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y los resultados deben tener carácter vinculante. Debe suprimirse la tercera modalidad de elecciones a través de órganos partidarios.
5. Relacionar el financiamiento público de las actividades partidarias con el cumplimiento de algunos requisitos de capacitación de sus cuadros.
6. Debatar medidas eficaces contra el transfuguismo. Promover un pacto antitransfuguismo. Evaluar vacancia en el cargo, aunque afecta la prohibición de mandato imperativo y puede resultar ineficaz cuando el tráfuga no abandona formalmente el partido pero lo hace en sus votaciones. Puede ser una medida contraproducente, cuando es el partido el que toma decisiones contrarias a su programa.
7. Restablecer la bicameralidad. Elegir al Senado en distrito nacional y con una barrera del 5%. Con ello se estimula la carrera política y fortalece a los partidos políticos.
8. Eliminar el voto preferencial. Sin duda este es un tema que genera mucho debate. Con elecciones internas, no tiene mucha razón de ser el voto preferencial, pues este multiplica los gastos de campaña y distorsiona el mensaje del partido, ya que cada candidato tiende a individualizarse y por ende desinstitucionalizarse. La presencia de personajes públicos en el Congreso tiene como causa inmediata al voto preferencial. De otro lado, los candidatos de la misma lista compiten

entre sí, generando un efecto pernicioso para la institucionalidad partidaria. Ello lleva a que el partido pierda el control del financiamiento y se vea impedido de diseñar su presencia en el Congreso.

9. Establecer reglas que condicionen el *ballotage*. Establecer por ejemplo la posibilidad que gane en primera vuelta el candidato que obtenga más del 40% y tenga diez puntos o más que el siguiente. Ello obligaría a los partidos políticos a formar coaliciones y alianzas antes de la primera vuelta.

a) **Propuestas de modificación de la Ley de Partidos Políticos del Perú, Ley N° 28094**

**Artículo 5. Requisitos para la inscripción de partidos políticos**

*Propuesta:* Eliminar inciso b)<sup>4</sup>, que exige relación de adherentes en número no menor del 3%<sup>5</sup> de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad de cada uno de estos.

*Argumento:* Las firmas de adherentes no aportan nada, ni generan relación adherente-partido político. Incluso hay partidos que falsifican firmas o que pagan para conseguirlas.

**Artículo 8. Actas de constitución de comités**

*Modificar:* La solicitud de inscripción a la que se refiere el artículo 5° debe estar acompañada de las actas de constitución de comités del partido en por lo

---

<sup>4</sup> La eliminación del artículo 5 se propone en función de la coherencia al objetivo de fortalecer los partidos políticos y sincerar la relación que existe actualmente entre los partidos y los ciudadanos. Si uno se pregunta cómo los partidos pretenden representar a los ciudadanos si solo aparecen o se relacionan con este cuando necesitan presentar un candidato a un puesto político, uno comprende la precariedad de la relación. Esto último se evidencia con la precaria presencia distrital y provincial de los partidos políticos. De otro lado, es necesario evidenciar que actualmente se solicita a los partidos nacionales que mantengan 65 comités en dos tercios de regiones, cada uno con cincuenta firmas. Creemos que este margen debe crecer, y que se debería exigir 130 comités en dos tercios de regiones. Por tanto, si un partido no está en un distrito, no puede presentar candidatos ahí, si el partido no está en una provincia no debe presentar candidatos en la provincia, y si un partido no está en la región, habría que preguntarse por qué tiene que presentar candidatos en la región.

<sup>5</sup> Corvetto señala además, a propósito de este punto, que las firmas de adherentes que si bien ayudan a la inscripción de los partidos políticos —otorgando la licencia electoral—, esta institución de legitimación de acción política ha sido utilizada como negocio privado, creándose las mal llamadas «fábricas de firmas». Este punto merece una reflexión, ya que quien firma no es necesariamente afiliado, militante, ni adherente a la causa política del partido.

menos el tercio de las provincias del país ubicadas en al menos las *dos terceras partes de los departamentos...*

*Propuesta:* «dos tercios de las provincias del país ubicadas en todos los departamentos».

*Argumento:* Incrementar el número de comités partidarios asegurando su presencia en todo el territorio nacional permitirá afianzar el carácter nacional que todo partido debe tener.

### **Artículo 13. Cancelación de la inscripción**

*Propuesta:* Modificar inciso a) Elevar valla del 5% al 8% para mantener inscripción, y de 6 a 10 congresistas.

*Argumento:* Al cumplirse un año de concluido el último proceso de elección general, si no hubiese alcanzado al menos seis (propuesta de cambio por diez) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir el 5% (propuesta de cambio por 8%) del número legal de miembros del Congreso o haber alcanzado al menos el 5% (propuesta de cambio por 8%) de los votos válidos a nivel nacional<sup>6</sup>.

Se suspende la participación de partidos políticos que no cumplan con mantener vigentes los requisitos de inscripción o incumplan con la presentación del padrón electoral, la rendición de cuentas.

En el caso de los movimientos de alcance regional o departamental, la inscripción se cancela cuando no hubiesen superado el 5% (propuesta: 8%) de los votos válidamente emitidos en el proceso electoral en el que hayan participado, a nivel de su circunscripción.

### **Artículo 17. Movimientos y Organizaciones Políticas de alcance local**

*Propuesta:* Eliminar inciso a) Firmas de adherentes. Modificar inciso b) Las Actas de Constitución de comités en, a lo menos, la mitad más uno del número de (propuesta de cambio por todas las) provincias que integren

---

<sup>6</sup> Sobre este punto, hay que recordar que en la última elección congresal pasamos de 120 a 130 congresistas, por tanto si ponemos una valla de 8%, esto significa que los grupos parlamentarios tendrían 10 integrantes cuando menos. Trece grupos parlamentarios sería una cifra manejable al interior del Congreso. Otro de los puntos a tomar en consideración es que si elevamos la valla para los partidos políticos, debemos hacer lo mismo para los movimientos regionales. A partir del 25 de diciembre de 2010 estos ya tienen una valla del 5%, pero antes podían existir movimientos regionales con un solo voto y mantener su inscripción. Hay movimientos regionales que sacaron menos del 5% y han competido en la última elección. Además cuando un partido decida no participar en una elección congresal se debe cancelar su inscripción, pues los partidos tienen como fin y objetivo participar en elecciones.

la región o el departamento correspondiente, en el caso de los movimientos. Para los casos de las organizaciones políticas locales cuyas actividades se realicen a nivel de las provincias de Lima y el Callao, así como de cualquier otra provincia en particular, se deberán presentar las Actas de Constitución en, por lo menos, la mitad más uno del total de distritos.

#### **Artículo 20. Del órgano electoral**

*Propuesta:* Incorporar en el primer párrafo que los órganos electorales (centrales y descentralizados) deben ser necesariamente electos de forma directa por los afiliados, para garantizar su autonomía.

#### **Artículo 21. Participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)**

*Propuesta:* Modificar el primer párrafo consignando la obligatoriedad de la participación de la ONPE en todos los procesos de democracia interna, tanto para la elección de candidatos a puestos de poder como para la elección de autoridades internas.

#### **Artículo 24. Modalidades de elección de candidatos**

*Propuesta:* Incorporar en el cuarto párrafo que los candidatos a alcaldes distritales, alcaldes provinciales, presidentes y vicepresidentes regionales deben ser necesariamente electos.

*Propuesta:* Eliminar último párrafo: «Cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, del Parlamento Andino, de los Consejeros Regionales y para Regidores hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa».

*Argumento:* La proporcionalidad complica la elaboración de listas por complejidad de cuotas.

#### **Artículo 26. Participación de hombres y mujeres en elecciones del partido político**

*Propuesta:* Agregar «Para tal efecto, cada partido político reglamentará el mandato de posición al interior de cada lista a presentar a competencia».

*Argumento:* El mandato de posición asegura el ingreso de mujeres a puestos de poder.

### **Artículo 36. Las sanciones**

*Incorporar:* «El ROP suspenderá a los partidos políticos que resulten sancionados de forma reincidente y a aquellos que no cumplan con presentar sus informes contables ante la ONPE».

#### **Disposiciones transitorias.**

##### *Tercera: Respecto del financiamiento de partidos políticos:*

*Propuesta:* Eliminar «con arreglo a las previsiones presupuestarias para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional».

*Argumento:* Esto impide su aplicación.

## **4. REFLEXIONES FINALES**

### **Milagros Campos**

Al igual que el grupo de estudio del doctorado que elaboró propuestas a favor de mejorar el sistema electoral, nuestro grupo ha privilegiado la necesidad de fortalecer a los partidos políticos como organizaciones de la sociedad y con ello fortalecer el sistema de partidos peruano. Ello en razón de identificar al sistema de partidos y a los partidos políticos como un eje fundamental para consolidar un régimen democrático en el Perú. En ese sentido, mi exposición está centrada en mostrar que en muchos casos se ha dado incentivos al sistema electoral o a la propia Ley de Partidos Políticos, pero que no han sido estos coherentes con otras disposiciones que complementan la relación partido-sistema. Nada peor que solo un enfoque meramente legal para este fenómeno, y es que una buena norma pero rígida y de aplicación flexible no nos sirve, lo óptimo es lo contrario. Estamos cansados de normas que se cumplen de rato en rato y que afecten el desempeño de las instituciones, queremos y necesitamos normas que se cumplan de verdad.

Muchas veces un problema se soluciona mediante una norma, pero cuando la norma no se cumple creemos que hay que volver a legislar, cuando lo que hay que hacer es que la norma se cumpla. Eso atraviesa las propias instituciones u organismos del sistema electoral. Con ello estoy tratando de mostrar, como ya se dijo, que lo informal es parte de lo formal.

Un ejemplo concreto es el de la barrera. En las elecciones de 2006 se filtró solamente un partido político, que por cierto después volvió a inscribirse.

**Grupos parlamentarios en el periodo 2006-2011**

Partido	jul. 2006	jul. 2008	nov. 2009	oct. 2010
PNP-UPP	42			
APRA	36	36	36	36
PNP		23	22	25
UPP		19	8	6
UN	17	15	13	13
AF	13	13	13	12
AP	9	9	7	7
BP			7	
AN				11
BP CD				6

Lo que ocurrió es que las alianzas electorales hicieron que lleguen al Congreso cinco grupos parlamentarios que se conformaron como aparece en el cuadro superior. Conforme ha ido pasando el tiempo, a pesar de que teníamos una barrera que buscaba evitar la fragmentación, la fragmentación se ha dado. Se ha dado de manera diversa, porque estos grupos parlamentarios, salvo algunos pocos, se han conformado de una manera específica, pero también han mutado en sus componentes y en sus nombres. De alguna manera lo que ocurre es que cuando el elector mira a algunos de los nuevos grupos parlamentarios no los reconoce, porque no son los partidos por los cuales votó, no están conformados, en buena parte de ellos, por las mismas personas o los mismos partidos o las mismas listas por los que fueron a votar en el 2006. Eso genera desconfianza hacia los partidos políticos y desvirtúa la función de la barrera. Lo que podemos observar es que los grupos parlamentarios no constituyen, como en democracias institucionalizadas, el espejo del sistema de partidos. No organizan y estructuran —en el mismo sentido lo que ocurre en otros parlamentos— el trabajo parlamentario.

Hay grupos parlamentarios que no corresponden a partidos y partidos que ingresaron y después se quedaron sin ningún representante. Esto reproduce la situación del periodo anterior (2001-2006) con algunos matices, a pesar de haberse introducido modificaciones al reglamento del Congreso.

En segundo lugar, la institucionalidad informal —las reglas informales— ha terminado marcando el desempeño del Congreso y los grupos han cambiado de integrantes. Lo que deseo señalar es que no hay incentivos para los partidos políticos porque terminan siendo tratados de la misma forma que las agrupaciones que no están conformadas por miembros de partidos políticos. Soy defensora de los principios del gobierno representativo de Burke que

ayer nos hacía recordar el profesor Nohlen, creo que no se puede impedir o no se puede cambiar la prohibición de mandato imperativo. Sin embargo hay un matiz, y es que cuando un parlamentario, por diversas razones, termina retirándose del grupo parlamentario o de la lista que lo llevó al Congreso — eso no implica que tiene que irse vacar en el cargo, nuestra Constitución no lo permitiría— pero no necesariamente va a formar un nuevo grupo o integrarse a otro, sino que pasaría a formar parte de lo que en otros países se llama Grupo Mixto. Es decir, el que se aparta no debe formar otro grupo, sino que pasa a este Grupo Mixto, de manera tal que en este grupo ejerce sus derechos como parlamentario y ciertamente su representación.

El transfuguismo puede ser muy diverso, puede ser un transfuguismo corrupto o puede ser un transfuguismo en el cual es el partido político el que cambia de planteamientos o que adquiere alianzas que no estaban previstas al inicio del periodo legislativo.

Otro tema importante es el de las alianzas, que han terminado siendo una especie de paraguas para cruzar la barrera y llegar al Congreso, generando mecanismos perniciosos. Y es que los partidos políticos pequeños, que se unen con el efecto de poder llegar al Congreso, son casi como el matrimonio por conveniencia que anhela la «visa americana» y que una vez conseguida la visa se separan y cada uno hace su vida. Pero más pernicioso aún en esta práctica es que de pronto este partido pequeño encuentra alguna otra alianza y no tiene penalización, distorsionando un derecho y convirtiéndolo en un abuso. Ese es un punto que también hay que ordenar: se deben crear incentivos de manera que la alianza que no quiere permanecer unida, nuevamente pasa a este Grupo Mixto, de manera que no se trata a grupos diferentes como iguales. Es decir, el grupo parlamentario que proviene de partidos políticos debe tener un tratamiento diferente, privilegiado, no desincentivado. Para ello lo que se está proponiendo es que en el caso de las alianzas el porcentaje de la barrera se eleve un punto más por cada partido político que se integre a la alianza.

Desde nuestro punto de vista, el voto preferencial, tal como está pensado termina dividiendo a los partidos. Es necesario fortalecer la democracia interna y con las primarias el voto preferencial sería innecesario. También se podría dejar la opción de que los partidos que quisieran utilizarlo lo hagan, porque de esa manera se puede programar la representación futura en el Congreso.

De otro lado, es importante tener en cuenta que, según lo constatado, el voto preferencial multiplica las campañas, encarece el gasto y somete a los electores a las ofertas de 35 candidatos, en el caso de Lima, por 24 listas partidarias.

En relación al tema del transfuguismo, sin duda es un problema que es necesario solucionar. Una propuesta es hacer una especie de pacto anti-transfuguismo, al estilo de lo que funciona en España, de manera que los partidos se comprometan a no recibir a quienes se van de otros partidos. Es un pacto político, pero es además una solución que no atraviesa por el derecho penal ni por la vacancia. Tenemos espacio para múltiples propuestas sobre las que es interesante reflexionar. Sin duda es necesario corregir un tema que es síntoma de los problemas del sistema político, pero también consecuencia del mismo.

En el caso del *ballotage* también hemos pensado que es necesario establecer reglas que lo condicionen: establecer la posibilidad de que si en la primera vuelta el ganador tiene un margen de más de diez puntos con respecto al segundo, por ejemplo, no sea necesario recurrir a esta institución parlamentaria. Esto es bueno porque de alguna manera se estimularía las alianzas previas o evitaría que se fraccionen los partidos con la idea de formar un nuevo partido. Hemos visto que a pesar de que las barreras para formar partidos no son tan altas, muchas veces se intenta la aventura política irresponsablemente, de allí que se venda una cantidad de *kits* electorales considerable.

Finalmente, otra de las propuestas que es importante tener en cuenta es la del calendario electoral. Alguna vez Rafael Roncagliolo lo mencionó y lo hemos comentado en el sentido de que cuando miramos los tratados de los partidos políticos, encontramos que los partidos políticos son los que canalizan el voto y movilizan a la población en procesos electorales, pero al mismo tiempo se fortalecen a través de los procesos electorales. Lo que ha pasado en este último proceso es que los partidos políticos que tenían aspiración a las elecciones generales no han querido participar de las elecciones sub nacionales. El tema tiene que ver con la proximidad de las elecciones, lo cual genera el agotamiento de la capacidad organizativa de los partidos políticos. Sin embargo, ello nos lleva también a pensar —a modo de evaluación— sobre la capacidad, la fortaleza y la debilidad de los partidos políticos. Al respecto, opinamos que sería conveniente espaciar las elecciones al menos con un año de diferencia. De la misma forma, modificar también el calendario electoral para inscribir las candidaturas al Congreso y a la presidencia de la República con la debida antelación, y de esta manera reducir la improvisación y la asociación de emergencia de políticos que solo aportan pecuniariamente antes de políticamente. La improvisación es perniciosa para la institucionalidad. Es necesario tomar medidas por fortalecer los partidos políticos, democratizarlos e incentivarlos hacia las prácticas de transparencia y rendición de cuentas con que debe contar toda sociedad moderna.