



## Reformas políticas enfocadas en el Congreso pueden mitigar factores clave que exacerban la crisis política

Opinión APOYO Consultoría  
Febrero 2025

**E**n los últimos años, el desarrollo social y económico de nuestro país se ha visto fuertemente limitado por la crisis política.

Este es un fenómeno complejo, que tiene detrás innumerables causas, tanto estructurales como coyunturales. Aun así, uno de los actores clave en el escalamiento de la crisis ha sido sin duda el Poder Legislativo. En particular, podemos identificar tres factores vinculados al Congreso que han exacerbado la crisis política en los últimos años: i) la falta de representatividad e institucionalidad de los partidos políticos y legisladores, ii) el transfuguismo político y iii) el entrapamiento y desbalance de poder entre el Ejecutivo y Legislativo.

En primer lugar, el sistema actual fomenta la proliferación de partidos políticos, da lugar a la elección de legisladores que no reflejan adecuadamente la voluntad popular y debilita la institucionalidad partidaria. En 2019 se aprobó la implementación de las PASO (Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias). En la práctica, la ley aprobada redujo las barreras para la formación de nuevos partidos políticos, pero estableció las elecciones primarias como un mecanismo de filtro para aquellos que no sean representativos de la voluntad popular, lo que tenía como objetivo reducir el número de partidos que se presentan a las elecciones generales. Si bien la efectividad

de las PASO para mejorar la representatividad era discutible, su implementación fue pospuesta en las últimas tres elecciones y finalmente eliminada en 2023, sin reemplazarlas por un mecanismo de filtro alternativo que limite el número de partidos en las elecciones generales y garantice la representatividad de los candidatos. Como resultado, hoy se observa un panorama con 41 partidos con inscripción vigente y 33 en instancias finales del proceso de registro, lo que genera una fragmentación excesiva.

Además, la ausencia de elecciones primarias transparentes y representativas ha permitido que las elecciones internas de los partidos sean controladas por un grupo reducido de ciudadanos. Esto dificulta que los candidatos al Poder Legislativo reflejen la voluntad popular, lo que resulta en legisladores poco representativos. Con la eliminación de las PASO también se reintrodujo el voto preferencial, a través del cual los electores votan por un candidato en particular para el Congreso. Este mecanismo fomenta el personalismo y debilita la institucionalidad partidaria, pues genera incentivos para que los partidos enlisten candidatos con alta popularidad y no necesariamente aquellos que concuerden con sus valores partidarios.

**En segundo lugar, el transfuguismo político dentro del Congreso ha incrementado la fragmentación partidaria.** El transfuguismo, que implica el cambio de congresistas de una bancada a otra o la formación de nuevas bancadas, exacerba los problemas de gobernabilidad y debilita aún más la institucionalidad partidaria. Esto debido a que el Ejecutivo debe negociar con un mayor número de actores que suelen tener intereses distintos o hasta contrarios. Además, la facilidad para renunciar a las bancadas de origen incentiva la afiliación inicial a partidos que no necesariamente son representativos de los intereses de cada legislador.

Según las normas vigentes, para formar una nueva bancada se requiere un mínimo de cinco congresistas. Al formar una nueva bancada, se obtienen beneficios como la posibilidad de contratar asesores adicionales o presidir comisiones ordinarias, lo que incentiva esta práctica. Esto ha exacerbado la fragmentación

partidaria, que ya era elevada debido al alto número de partidos existentes.

**En tercer lugar, los mecanismos de control político entre el Poder Ejecutivo y Legislativo han resultado ineficaces y han dado lugar a un evidente desbalance de poderes, donde el Ejecutivo ha quedado muy debilitado.** La vacancia presidencial y la disolución del Congreso, herramientas reguladas por la Constitución, han favorecido el escalamiento de las tensiones políticas. Esto debido a la ligereza y poca reflexión con la que han sido utilizados en los últimos años, ante la falta de mecanismos menos severos para resolver diferencias entre ambos poderes. Frente a ello, el Ejecutivo se ha debilitado significativamente y ha perdido facultades de control político, como el uso de la cuestión de confianza. Además, ha perdido fortaleza en el uso de otras facultades, como observar leyes o bloquear iniciativas provenientes del Congreso que atenten contra la sostenibilidad fiscal, por ejemplo.

Más aún, el retorno a un sistema bicameral a partir del 2026 trae nuevos problemas en el balance de poderes. Las facultades del Ejecutivo continúan debilitándose, lo que fortalece aún más al Parlamento. A las restricciones al uso de la cuestión de confianza, aprobadas por el Congreso durante el Gobierno de Pedro Castillo, se suma que el sistema bicameral elimina el voto de confianza obligatorio tras la presentación de un nuevo Consejo de Ministros. Como resultado, el uso de la cuestión de confianza por parte del Ejecutivo para impulsar propuestas de gobierno queda prácticamente extinto.

Además, la reforma daría lugar a un nuevo desbalance de poderes entre la Cámara de Diputados y el Senado. El regreso a la bicameralidad tiene como objetivo mejorar el proceso de aprobación legislativa, al mitigar la aprobación apresurada de iniciativas y desconcentrar las funciones del Congreso entre una Cámara de Diputados –con un enfoque de representatividad– y otra de Senadores –con un enfoque político–. Sin embargo, la reforma aprobada otorga una amplia discrecionalidad en el proceso legislativo al Senado, pues no establece un mecanismo de solución de desacuerdos entre ambas cámaras; por el contrario, la decisión final



sobre cualquier desacuerdo la tiene el Senado. Incluso, el Senado tiene la facultad de modificar los proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados sin necesidad de que las modificaciones sean ratificadas por la Cámara de Diputados.

**En este contexto, desde APOYO Consultoría proponemos cuatro medidas que tienen como objetivo mitigar ciertos factores que han exacerbado la crisis política en los últimos años, con foco en los factores vinculados al accionar del Congreso. Estas propuestas buscan mejorar la representatividad de los partidos políticos y legisladores, desincentivar el transfuguismo político y mejorar el balance de poderes, tanto entre el Ejecutivo y Legislativo, como dentro del mismo Congreso.** Es importante resaltar que estas propuestas no buscan ser una solución integral a los problemas estructurales del sistema político, sino contribuir a mitigar su severidad y reducir los incentivos negativos que perpetúan la crisis en el corto plazo. Además, dado que cualquier cambio a las normas electorales debe aprobarse como máximo un año antes de las elecciones generales de abril del 2026, existe una ventana de oportunidad para implementar la mayoría de estas modificaciones (aquellas que no implican una reforma constitucional) en los próximos dos meses.

01



**Modificar los mecanismos de elección interna de los partidos y eliminar el voto preferencial para que los candidatos al Poder Legislativo sean más representativos del partido y de la voluntad popular:**

El reglamento vigente establece tres modalidades disponibles para que los partidos políticos definan a los candidatos que se presentarán a las elecciones generales: votaciones semiabiertas en las que participan electores previamente registrados ante la organización política, votaciones cerradas en las que participan solo los afiliados al partido y votaciones por delegados en las que participan personas elegidas por los afiliados.

La elección por delegados es la opción preferida por los partidos políticos para definir a los candidatos que se presentarán en las elecciones generales, dado que ellos mismos definen los requisitos para ser delegados y la cantidad de delegados permitidos. Esto resulta en que los candidatos al Poder Legislativo sean elegidos por un grupo muy reducido de ciudadanos y no representen necesariamente la voluntad nacional de manera más proporcional. Para obtener una mayor representatividad dentro de los partidos se propone eliminar el mecanismo de elección por delegados y aumentar la valla de participación en los mecanismos de elecciones internas semiabiertas o cerradas a por lo menos el 25% del número de afiliados que exige la ley (actualmente es 10%).

Adicionalmente, proponemos eliminar el voto preferencial, para fomentar la institucionalidad partidaria y reducir los incentivos al personalismo. Es importante resaltar que, en las próximas elecciones, cada elector podrá usar 7 votos preferenciales (2 para diputados, 3 para senadores y 2 para el Parlamento Andino) para elegir entre los candidatos presentados por más de 40 partidos políticos. Esto eleva el riesgo al error y que una mayor cantidad de votos sean considerados nulos en la elección congresal.

02



**Crear un grupo parlamentario mixto que agrupe a los diputados o senadores que renuncien a sus partidos políticos de origen para desincentivar el transfuguismo:**

Para eliminar los incentivos que fomentan el transfuguismo político, proponemos crear un grupo mixto que reúna a los diputados o senadores que renuncien a sus bancadas de origen. Este grupo parlamentario tendría representación en las diversas instancias del Congreso, como la Comisión Permanente, la Junta de Portavoces y las Comisiones

Ordinarias. Sin embargo, no contará con acceso a personal, recursos, ni espacios para el desarrollo de sus funciones, lo que reduciría los incentivos a separarse de su bancada original. Bajo esta figura, no se permitirá la creación de nuevas bancadas parlamentarias, más que las correspondientes que fueron introducidas al inicio de Gobierno por parte de los partidos políticos o alianzas electorales que alcanzaron representación.

03



**Implementar un sistema de renovación por mitades tanto para la cámara de diputados como la de senadores para mitigar el prolongamiento del entrapamiento político:**

A partir del 2026, a raíz del retorno a la bicameralidad en el Congreso, se modificarán algunos de los mecanismos de resolución de disputas entre el Ejecutivo y Legislativo. Por ejemplo, el voto de confianza al nombrar un presidente del Consejo de Ministros ya no será obligatorio y la disolución estará limitada a la Cámara de Diputados. Este proceso de cambio se puede aprovechar para implementar mecanismos que ayuden a garantizar el balance de poderes.

En ese sentido, para atenuar las consecuencias de un contexto de alta confrontación política o de obstruccionismo congresal, se propone implementar un sistema electoral parlamentario en donde se renueve por mitades tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores. La modificación de la composición del Parlamento a mitad del quinquenio les da la oportunidad a los electores de premiar o castigar el desempeño de las bancadas oficialistas o de oposición, mientras que obliga a los partidos políticos a organizarse y sostener a sus cuadros políticos en el Congreso.

04



**Exigir una mayoría calificada al Senado para modificaciones a iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados para favorecer el balance de poderes dentro del Congreso:**

Para limitar la discrecionalidad del Senado en el proceso legislativo, se propone exigir una mayoría calificada (2/3) para aprobar modificaciones a las iniciativas legislativas provenientes de la Cámara de Diputados. La aprobación sin modificaciones de la iniciativa original aprobada por los diputados se mantendría por mayoría simple. La experiencia comparada en América Latina muestra un consenso sobre la necesidad de que las modificaciones realizadas por la Cámara Revisora cuenten con un amplio respaldo o ratificación. Por ejemplo, en Argentina las modificaciones deben ser aprobadas por una mayoría calificada (2/3) y en Chile deben ser refrendadas por la Cámara de Origen. El sistema bicameral peruano podría incorporar ambas opciones, devolviendo así el poder legislativo perdido a la Cámara de Diputados. No obstante, mientras que la exigencia de una mayoría calificada podría implementarse mediante una modificación al reglamento, la opción de ratificación por parte de la Cámara de Origen requeriría una reforma constitucional.

***\*Agradecemos los aportes de Milagros Campos.***



Somos una firma líder en servicios de asesoría empresarial para la toma de decisiones estratégicas en temas de economía, finanzas y estrategia.

Contamos con más de 40 años de experiencia en consultoría en el Perú, respaldados por un equipo de profesionales multidisciplinario con amplia experiencia y conocimiento sectorial. Brindamos servicios con altos estándares de calidad y confiabilidad a las principales empresas del país, así como a entidades gubernamentales y organismos internacionales, en el marco de relaciones de confianza y largo plazo.

SERVICIO DE ASESORÍA EMPRESARIAL (SAE) | CONSULTORÍA ECONÓMICA  
FINANZAS CORPORATIVAS | CONSULTORÍA DE NEGOCIOS | ANALYTICS  
FONDOS DE INVERSIÓN

Av. Armendáriz 424, Lima 15074, Perú | t (511) 213 1100  
[www.apoyoconsultoria.com](http://www.apoyoconsultoria.com)



APOYO Consultoría S.A.C. | RUC 20260496281