

## ASUNTOS PÚBLICOS

# Nota técnica

## PERÚ: UN NUEVO CONGRESO PARA EL FINAL DEL GOBIERNO

Lima  
27 de enero de 2020

El 30 de septiembre de 2019, el presidente de la República, Martín Vizcarra, decidió disolver el Congreso al considerar que el Legislativo había negado por segunda vez la cuestión de confianza a un gabinete ministerial de la administración 2016-2021. Ese mismo día, se convocó a elecciones congresales extraordinarias para escoger a los nuevos representantes ante el Congreso. Este proceso electoral ha tenido la participación de 21 partidos políticos con listas, en promedio, de 130 candidatos, por lo que podemos decir que ha sido un proceso en el que hemos tenido un universo de 2,730 candidatos para elegir representantes de 26 distritos electorales. **Ha sido una campaña corta, mediáticamente fría y con altos niveles de indecisión** hasta los días finales que ayer llegó a su final con cierta cuota de sorpresa y margen para algunas conclusiones.

En principio, **ha sido claro el rechazo del electorado a los partidos más identificados con la confrontación** entre el Congreso y el Ejecutivo vivida durante los últimos tres años. La representación parlamentaria de Fuerza Popular, otrora mayoría absoluta, se vio reducida drásticamente, de 73 escaños a sólo 12 curules, de un total de 130 congresistas. El APRA y su aliado en las últimas elecciones generales, el PPC, quedaron fuera del Congreso. En tanto, el movimiento del ex alcalde de Lima, Solidaridad Nacional -que acogió a varios de los ex fujimoristas que fueron más duros con el Ejecutivo-, y Contigo, el partido originalmente oficialista pero devenido en férreo opositor de Vizcarra, ocuparon las dos últimas posiciones.

Entre los ganadores del voto popular, según el conteo rápido difundido anoche por Ipsos y América TV, **resulta difícil identificar una tendencia ideológica clara**. El partido con la mayor votación, Acción Popular, es un histórico de la política peruana, ubicado tradicionalmente en el centro del espectro y que acoge a varias vertientes en su seno. Podemos Perú (2°), Frepap (3°) y Unión por el Perú (7°) fueron la sorpresa electoral: tres partidos que comenzaron a despuntar en las encuestas de la última semana -justamente cuando está prohibida su difusión pública, pero circulaban entre grupos privados y prensa extranjera- y que representan a distintas vertientes de una agenda conservadora en temas sociales, con mucho foco en la "mano dura" contra la inseguridad y posiciones económicas divergentes. Alianza para el Progreso (4°) es un frente regionalista de centro muy sólido en el norte del país, que apoya las líneas matrices del modelo económico. Finalmente, el Partido Morado (5°) defiende posiciones de centro progresista, es identificado como cercano al gobierno de Vizcarra y obtuvo su mayor respaldo en regiones con importantes núcleos urbanos como Lima, Callao, Arequipa, Piura y Junín.

Sin embargo, **la composición de este congreso no corresponderá al orden del voto popular**, por la aplicación de la cifra repartidora para asignar la representación por cada distrito electoral (región). Así, al 95% del conteo oficial por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el nuevo

Congreso presenta una distribución que ha tomado por sorpresa a muchos, pero que refleja el peso político de partidos de escasa presencia en los medios y círculos de opinión informada de Lima, pero con gran llegada electoral en diferentes regiones del país.

Partido	Curules
Acción Popular	24
Alianza por el Progreso	18
Unión por el Perú	17
Frente Popular Agrícola del Perú - FREPAP	16
Fuerza Popular	12
Frente Amplio	12
Podemos Perú	10
Partido Morado	9
Somos Perú	7
Juntos por el Perú*	5

\*Aún no se confirma que pase la valla electoral y pueda colocar congresistas.

**La significativa presencia de representantes Unión por el Perú y Frepap** refleja el trabajo que ambas agrupaciones políticas, desde sus respectivos estilos, han desarrollado en los últimos años en el interior del país.

- **Acción Popular:** Desde que ganaron la elección para alcalde de Lima se organizaron con el objetivo de recuperar el partido a nivel nacional. Las victorias de Jorge Muñoz en Lima y de otros representantes en provincias en las elecciones municipales crearon un momentum que se mantiene, aun cuando en Lima su respaldo haya sido menor de lo esperado.
- **Alianza por el Progreso:** Segunda fuerza de representación en el Parlamento, ha obtenido más representantes que en el Congreso anterior, pero menos de los que tenían previsto obtener con la inversión realizada en la campaña.
- **Unión por el Perú:** Una de las grandes sorpresas, que además incrementa las preocupaciones toda vez que varios de los candidatos de este partido y sobre todo en el sur son de pensamiento radical, anti empresa, anti minería, promueven la pena de muerte y no apoyan la igualdad de género.
- **Frepap:** Ha realizado un trabajo minucioso en el interior del país y de manera especial en zonas de frontera, de pobreza y extrema pobreza, generando además actividades productivas autosostenibles para mejorar la calidad de vida de la población. Los líderes de este partido, que se define como "teocrático" y está estrechamente vinculado con el movimiento religioso

Asociación Evangélica de la Misión Israelita del Nuevo Pacto Universal, han sabido “ganarse” a la población de las zonas en las que han tenido presencia.

## CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO CONGRESO

- **Fragmentación y atomización**

Este Congreso tendrá 10 bancadas parlamentarias, por lo que será un Congreso fragmentado y atomizado, sin una mayoría contundente como el Parlamento anterior, donde Fuerza Popular dominaba los debates incluso luego de sufrir varias defecciones.

Sin embargo, **la cantidad de bancadas no será inusualmente alta**. Cabe recordar que el Congreso disuelto tenía 13 bancadas (incluida la bancada de los No Agrupados) y con varias bancadas con 6 ó 7 miembros; mientras que el Congreso actual tendrá una bancada de 24 miembros, 6 bancadas con un rango de entre 10 y 18 miembros y tres bancadas con menos de 10 miembros.

En caso de que Juntos por el Perú supere la valla electoral, tendría 5 congresistas, lo que no alcanza para conformar una bancada, pues, según el Reglamento del Congreso cada bancada debe tener al menos 6 miembros. Así, este movimiento tendría dos posibles caminos: a) invitar a algún congresista de las otras bancadas para que se sume a sus filas o, b) sumarse a una bancada con pensamiento y lineamientos afines, como la del Frente Amplio dentro de la izquierda (con el cual ingresó al Congreso anterior, para luego separarse) o el Partido Morado más hacia el centro.

- **Polarización conservador-progresista**

El castigo electoral a Fuerza Popular, Solidaridad Nacional y Contigo, partidos que recogieron banderas conservadoras en el Congreso anterior, no implicó un menor respaldo a esta agenda, sino un viraje de los electores hacia otras opciones, como Unión por el Perú o Frepap.

En la vereda de enfrente, el Partido Morado capitalizó el respaldo de sectores urbanos a una agenda liberal. Resulta sintomático que el segundo virtual congresista más votado sea el joven abogado Alberto de Belaúnde (Partido Morado-Lima), abiertamente gay y promotor varias causas progresistas en el Congreso anterior. Un dato importante: el candidato más votado, Daniel Urresti (Podemos Perú-Lima), es identificado como un partidario de la “mano dura” en temas de seguridad por su pasado como militar y ministro del Interior, pero en el pasado ha manifestado su apoyo a la legalización del aborto terapéutico y su simpatía por el matrimonio homosexual.

En este contexto, **una parte importante de los debates del nuevo Parlamento se centrará en temas como la igualdad de género en la currícula escolar, la legalización de algunas formas de aborto o el avance de los derechos LGBTI**, lo cual puede restar importancia a reformas políticas o económicas.

- **Micropopulismo y oposición a industrias extractivas**

De la revisión de las propuestas de los partidos con mayor representatividad en el Congreso podemos suponer que este tendrá una fuerte línea de propuestas legislativas orientadas a temas que generen empatía con la población, aunque estos puedan impactar, en el largo plazo, en la economía nacional.

Así, **podrían existir riesgos regulatorios** en temas relacionados a la imposición de un impuesto a la riqueza, cambios al sistema previsional privado (administradoras de fondos de pensiones o AFP), comercialización de medicamentos genéricos, reducción de jornada laboral a 44 horas semanales, entre otros.

Además, en este proceso electoral, el sur del Perú reiteró su inclinación por los partidos de izquierda o identificados como “radicales”. En esa zona Unión por el Perú ganó la representación en seis de diez regiones. Ello representa un riesgo para las actividades mineras en dicha zona del país.

- **Necesidad de acuerdos**

**Cualquier iniciativa legislativa necesitará de la suma de al menos cuatro bancadas para obtener mayoría simple y de cinco grupos para obtener la mayoría calificada** (en caso de reformas constitucionales o insistencias a normas observadas por el Ejecutivo y/o insistencias del Parlamento). Este escenario hace evidente la necesidad de alcanzar acuerdo entre diferentes grupos incluso para avanzar en una agenda legislativa mínima.

Para el presidente Vizcarra, en tanto, será fundamental también trascender el relativo respaldo que pueda obtener del Partido Morado y buscar consensos con otras fuerzas para avanzar con las reformas política y judicial. En ese contexto, resulta probable que algunas bancadas busquen obtener participación en el Gabinete a cambio de apoyar iniciativas del Ejecutivo, un ejercicio que ya se vio al inicio de la etapa de Vizcarra con su acercamiento a APP. Esto refuerza la probabilidad de cambios en el gabinete en febrero o marzo.

Otra tarea importante del Ejecutivo será estar listo para contrarrestar las posibles iniciativas populistas que podrían generarse en el nuevo Congreso. A diferencia de lo ocurrido con las reformas judicial y política, con las que Vizcarra confrontó a Legislativo soportado en su aprobación, resulta probable que en los próximos meses deba arriesgar capital político para detener iniciativas populares, pero insostenibles. La nueva conformación parlamentaria será también un desafío para la capacidad política del MEF y de la tecnocracia del Ejecutivo.

## **CLAVES PARA LAS EMPRESAS**

El contexto político definido con las elecciones de ayer será retador para un sector empresarial que aún procesa la emergencia de Podemos, Frepap y Unión por el Perú en detrimento del “elenco” estable. La representación regional, que suma dos tercios del Congreso, también se renueva por completo, ya sea en partidos políticos o en nombres propios. Ante ello, las empresas deberán tener muy activos sus mecanismos de inteligencia y diplomacia corporativa para navegar el entorno de los próximos meses, con un nuevo ciclo electoral abriéndose ya hacia finales de este mismo año, de cara a las elecciones generales de abril del 2021 y la renovación del Ejecutivo y el Legislativo en julio del 2021, cuando el Perú llegue al Bicentenario de vida independiente.

### **1. Anticipar**

El empresariado y el Ejecutivo tienen que anticipar las acciones que puede tomar el Congreso de la República. Indispensable para los escenarios que se analizan que cuenten con monitoreo parlamentario y regulatorio e inteligencia corporativa.

## 2. Relacionamiento

Es particularmente importante que los actores del Congreso cuenten con la información respecto de los temas que van tratando como priorizados y que están identificados en las propuestas presentadas para la campaña electoral.

Se autoriza la difusión y reproducción del material contenido en esta Nota Técnica para fines comerciales o no comerciales, citando en todo caso la fuente de los materiales utilizados.

**Para más información:**

Paola Fune Zambrano  
Directora Senior de Asuntos Públicos  
+511 2229491  
+51 999220124  
[pfune@llorenteycuencia.com](mailto:pfune@llorenteycuencia.com)

## ANEXO

### PROPUESTAS DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS DEL NUEVO CONGRESO

ACCIÓN POPULAR	ALIANZA PARA EL PROGRESO	UNIÓN POR EL PERÚ	FREPA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la franja electoral en los medios para que todos tengan acceso.</li> <li>• Dividir Lima en varios distritos electorales para mejorar representación.</li> <li>• Evaluar los beneficios que tienen los congresistas y eliminar gastos excesivos.</li> <li>• Reforma del sistema privado de pensiones AFP.</li> <li>• Iniciativa legislativa para autorizar la Fusión del Banco de la Nación y COFIDE</li> <li>• Eliminar la inmunidad parlamentaria de arresto y de procesos.</li> <li>• Reforma legislativa del mecanismo de elección de la Junta Nacional de Justicia.</li> <li>• Elección de Magistrados del Tribunal Constitucional mediante concurso público de méritos.</li> <li>• Iniciativa legislativa para la deportación inmediata de extranjeros que cometan delitos de flagrancia.</li> <li>• Modificatoria de la normativa de las AFP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación parcial de la inmunidad parlamentaria.</li> <li>• Si se destituye a un congresista, no entra el accesorio (pierde el congresista y la bancada).</li> <li>• Reestructuración en los salarios y otros beneficios, no solo en el Congreso sino en todas las esferas públicas.</li> <li>• Estandarizar los procesos en las licitaciones públicas y ejecución de las obras.</li> <li>• Financiamiento estatal a los candidatos más representativos de la política.</li> <li>• Creación del ministerio del deporte.</li> <li>• Ley general de personas con discapacidad.</li> <li>• Becas por impuestos: las empresas otorguen becas como reemplazo de impuestos a la SUNAT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de la inmunidad parlamentaria.</li> <li>• Renuncia y revocatoria de congresistas.</li> <li>• Promover la instalación del Instituto de Investigación Agraria en cada provincia.</li> <li>• Iniciativa legislativa para asignar el sueldo mínimo a los alcaldes de centros poblados.</li> <li>• Ley para imponer impuesto a la riqueza.</li> <li>• Reducción de la jornada laboral de 48 a 44 horas sin reducción del salario.</li> <li>• Libre desafiliación de las AFP.</li> <li>• Nuevo marco legal para las contrataciones del Estado mediante Asociaciones Público-Privadas (APP)</li> <li>• Cumplimiento de la Ley de medicamentos genéricos</li> <li>• Implementación del curso de ética en primaria y secundaria</li> <li>• Reforma de la Ley Orgánica de Elecciones para que las agrupaciones política reporten periódicamente sus gastos de campaña</li> <li>• No dar empleo a los extranjeros mientras haya peruanos desempleados.</li> <li>• Proponer sacar al ejército a las calles para la seguridad ciudadana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de la inmunidad parlamentaria.</li> <li>• Renuncia y revocatoria de congresistas.</li> <li>• Promover la instalación del Instituto de Investigación Agraria en cada provincia.</li> <li>• Iniciativa legislativa para asignar el sueldo mínimo a los alcaldes de centros poblados.</li> <li>• Ley para imponer impuesto a la riqueza.</li> <li>• Reducción de la jornada laboral de 48 a 44 horas sin reducción del salario.</li> <li>• Libre desafiliación de las AFP.</li> <li>• Nuevo marco legal para las contrataciones del Estado mediante Asociaciones Público-Privadas (APP)</li> <li>• Cumplimiento de la Ley de medicamentos genéricos</li> <li>• Implementación del curso de ética en primaria y secundaria</li> <li>• Reforma de la Ley Orgánica de Elecciones para que las agrupaciones política reporten periódicamente sus gastos de campaña</li> </ul>