

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Democracia interna: la reforma imposible.

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y
Gobierno presentado por:

Dias Aguilar, Joaquin

Asesor(es):

Campos Ramos, María Milagros Socorro

Lima, 2022

Dedicatoria

A mis padres, Pilar y Hugo, por su apoyo incondicional. A mi maestra y asesora, Milagros Campos, sin quien esta tesis no hubiera sido posible. Al Partido Civil, por todas las risas, apoyo y largas horas de compañía, sin quienes la facultad no hubiera sido lo mismo. A Lule, que sabe lo valiosa que ha sido para mí y esta investigación. Gracias.



Resumen

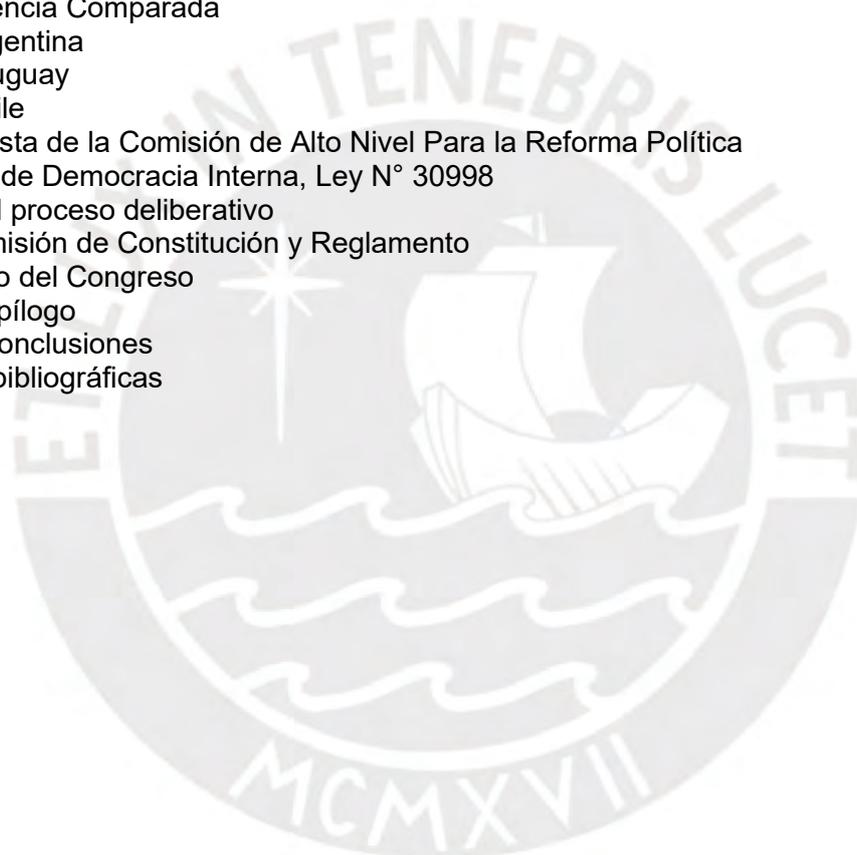
La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política encontró como parte del diagnóstico de la política peruana que los partidos eran precarios y poco representativos. Una de las propuestas consistía en modificar las reglas de democracia interna como un importante paso hacia la democratización y mejor representación de los partidos. El 27 de agosto de 2019 se publicó la Ley N° 30998, Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos. Esta investigación tiene por objetivo mostrar el proceso a través del cual se logró la aprobación de dicha ley, durante un periodo sumamente conflictivo en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, entre los años 2016-2019. Así pues, la aprobación muestra la paradoja de una reforma que resta poder a los actores políticos miembros de los partidos que serían los destinatarios de la reforma. Se incorporan a la investigación las teorías políticas sobre procesos de reforma y democracia interna, las cuales se corroboran mediante la revisión de actas y diario de debates en la Comisión de Constitución, así como en el Pleno, votaciones congresales, entrevistas a parlamentarios y expertos. Esta investigación concluye que el proceso de aprobación de la democracia interna se debió en parte a la influencia de la opinión pública, la estrategia política del parlamento y en mayor medida, a la presión ejercida desde el Ejecutivo mediante cuestiones de confianza a los proyectos de ley enviados.

Palabras clave: Reforma Política, Democracia Interna, Partidos Políticos, Elecciones, Relación Ejecutivo-Legislativo



Índice de Contenidos

Índice de Contenidos	ii
Índice de Tablas	iii
Índice de Gráficos	iv
Introducción	1
Capítulo 1: La reforma política y la propuesta de democracia interna	3
1.1 Los procesos de reforma política	3
1.2 Democracia Interna	7
1.3 Marco Teórico	14
1.4 Operacionalización y metodología de la investigación	16
Capítulo 2: El contexto político de las reformas	19
2.1: La administración Kuczynski	19
2.2: La administración Vizcarra	22
Capítulo 3: Democracia interna	24
3.1 Experiencia Comparada	27
3.1.1 Argentina	27
3.1.2 Uruguay	29
3.1.3 Chile	30
3.2 Propuesta de la Comisión de Alto Nivel Para la Reforma Política	31
3.3 La Ley de Democracia Interna, Ley N° 30998	41
Capítulo 4: El proceso deliberativo	43
4.1 La Comisión de Constitución y Reglamento	48
4.2 El pleno del Congreso	55
Capítulo 5: Epílogo	64
Capítulo 6: Conclusiones	66
Referencias bibliográficas	71



Índice de Tablas

Tabla 1: Índice de entrevistas.	18
Tabla 2: Artículos 24 de las leyes N° 28094 y N° 30414.	26
Tabla 3: Comparación entre la propuesta de la CANRP y la Ley No. 30998	35
Tabla 4: Cronología de la aprobación de la Ley N° 30998.	41
Tabla 5: Cambios en la composición del Congreso 2016-2019.	44
Tabla 6: Cambios en la Comisión de Constitución 2016-2019.	45
Tabla 7: Votación del dictamen aprobado por la Comisión de Constitución.	53
Tabla 8: Votación del texto sustitutorio aprobado por la Comisión de Constitución.	54
Tabla 9: Votación de los proyectos. 2214, 2971, 3877 y 4187; que modifican la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas. en el Pleno por grupo parlamentario en porcentaje.	56
Tabla 10: Votación de Ley de Democracia Interna.	60



Índice de Gráficos

Gráfico 1: Resultado Elecciones Congressales 2016	20
Gráfico 2: Composición del Congreso de la República en el 2019	22
Gráfico 3: Aprobación de la reforma de las elecciones primarias.	48



Introducción

El objetivo de la investigación es analizar cómo se lleva a cabo el proceso deliberativo y los actores políticos que intervienen en el desarrollo de las reformas políticas en el Congreso peruano. Se estudia el caso del proceso de reforma de la Ley de Organizaciones Políticas (LOP), específicamente, la formulación de la democracia interna. Dicha reforma culminó con la publicación de la Ley N° 30998, "Ley por la que se modifica la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas", aprobada por el Congreso en el año 2019. No obstante, la ley de la democracia interna no se ha aplicado aún, pues el Congreso complementario del periodo 2020-2021 promulgó la Ley N° 31028 para suspender la aplicación de las primarias para las elecciones generales de 2021. Asimismo, el Congreso del periodo 2021-2026, aprobó la Ley N° 31357 y suspendió también la aplicación de las primarias para el caso de las Elecciones Regionales y Municipales 2022. Ambas normas argumentan la necesidad de suspender las primarias debido a la emergencia sanitaria del COVID-19.

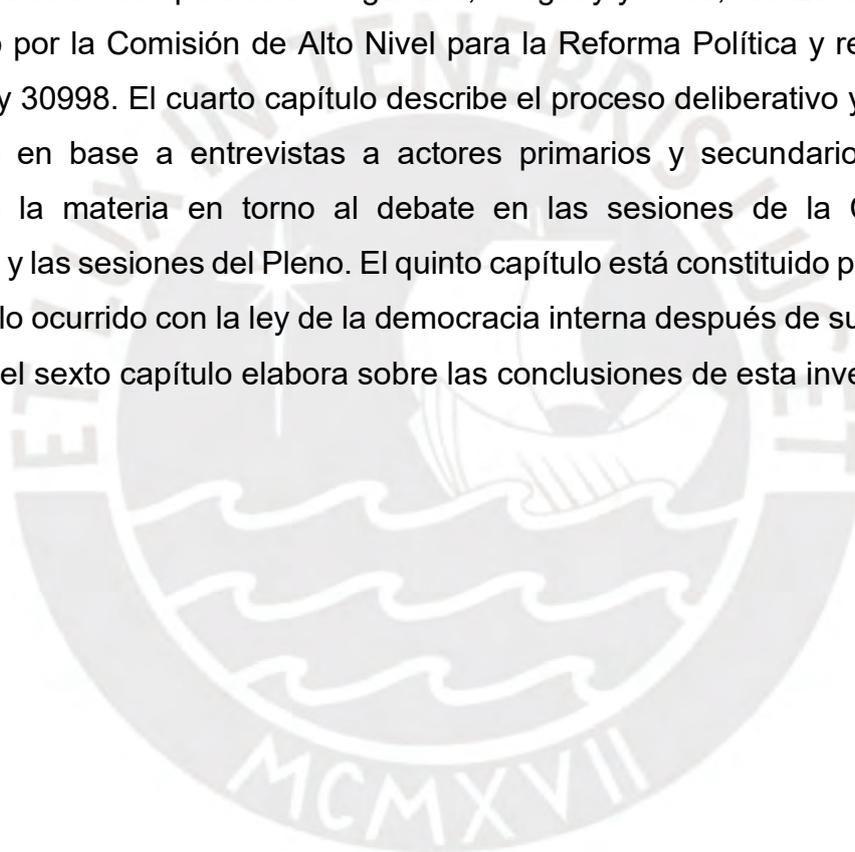
La investigación plantea de manera específica la siguiente pregunta ¿Qué factores influyeron en la aprobación de las reglas de democracia interna como elecciones primarias, obligatorias y simultáneas de los partidos políticos que significa un recorte de la autonomía de los partidos, en un contexto de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo?

El proceso de esta reforma política es particular debido a que son los representantes de los propios partidos políticos quienes deben legislar respecto de su propia regulación. La investigación muestra cómo se formó el consenso, en una negociación y coordinación entre los miembros de las comisiones, el pleno del Congreso, partidos políticos con representación en el Congreso, la opinión pública y el Poder Ejecutivo. Para entender este proceso es necesario considerar entre los factores internos al Congreso y los intereses individuales de los congresistas. Entre los factores externos, al Ejecutivo y otros del sector extra estatal, como los medios, el peso de la opinión pública, la participación de otros actores y gremios entre otros.

El gobierno de Martín Vizcarra impulsó la reforma mediante la conformación de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP). Esta comisión presentó un informe, así como iniciativas legislativas que, a juicio de la CANRP, debían ser aprobadas de forma conjunta por constituir una reforma integral. De acuerdo al mandato, el informe con las respectivas iniciativas legislativas fue presentado al

Ejecutivo. Un mes más tarde, este último, presentó los proyectos de ley al Congreso. Algunos se debatieron y aprobaron en el marco de una creciente tensión política. Uno de ellos fue el de reforma a la democracia interna, tema de esta investigación.

Para el mejor desarrollo de la investigación, esta se abordará en seis capítulos: El primero detalla los planteamientos de esta investigación, el estado de la cuestión respecto a los procesos de la reforma política, así como la democracia interna; también se revisan algunas conceptualizaciones teóricas y se detalla la metodología de la investigación. El segundo se centra en el contexto político en el que se desarrolló el proceso de reforma durante los gobiernos de Kuczynski y Vizcarra. El tercer capítulo revisa la legislación comparada en Argentina, Uruguay y Chile, realiza un análisis de lo propuesto por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política y revisa el texto final de la ley 30998. El cuarto capítulo describe el proceso deliberativo y de reforma, reconstruido en base a entrevistas a actores primarios y secundarios, así como expertos en la materia en torno al debate en las sesiones de la Comisión de Constitución y las sesiones del Pleno. El quinto capítulo está constituido por un epílogo respecto de lo ocurrido con la ley de la democracia interna después de su aprobación. Finalmente, el sexto capítulo elabora sobre las conclusiones de esta investigación.



Capítulo 1: La reforma política y la propuesta de democracia interna

Los procesos de reforma política constituyen uno de los espacios para percibir las relaciones de poder de un sistema. Es a través del análisis de estos fenómenos que puede percibirse el equilibrio o desequilibrio de poderes en una sociedad y un Estado. Las reformas políticas inciden en tres áreas, como son el área de la estructura de los poderes del Estado, electoral y partidaria. Solo si se entienden las posibles repercusiones de las reformas políticas, es posible entender la necesidad de analizar la naturaleza de estos procesos. Es por lo anterior que esta investigación plantea dos categorías de análisis respecto de la reforma estudiada. El capítulo de la reforma de la democracia interna de los partidos políticos en el Perú divide el análisis de la teoría en dos subcapítulos: la reforma política y la democracia interna de los partidos.

1.1 Los procesos de reforma política

La reforma sobre la democracia interna tiene un impacto en el sistema electoral. Es por ello que nos referiremos a la teoría de las reformas de los sistemas electorales y sus reglas, a partir de lo señalado por autores como Colomer, Nohlen y Tuesta.

Duverger plantea que los sistemas electorales definen a los partidos pues surgen de estos. Es decir, las normas y las reglas que rigen los sistemas electorales pueden construir y explicar los partidos que surgen al interior de estos sistemas. Colomer por su parte sostiene que las leyes de Duverger estaban en realidad invertidas y que son los partidos los que en realidad definen a los sistemas electorales. Esto se explica cuando se entiende que las reglas que rigen los sistemas electorales son en realidad producto de la legislación realizada por los representantes de los partidos políticos en las Cámaras Legislativas. Dicho de otro modo, los actores políticos tienen la capacidad de diseñar las normas que rigen sobre sus agrupaciones. En esta línea, el autor considera que los sistemas electorales tienen impactos sobre los partidos y los actores bajo cuyo imperio se originan. No obstante, estos actores se desenvuelven con intereses específicos en el sistema electoral (Colomer, 2003, p.39). En palabras de Colomer “Los sistemas electorales cristalizarán, consolidarán o reforzarán las configuraciones de partidos políticos previamente existentes, más que generar nuevos sistemas de partidos por sí mismos” (Colomer, 2003, p.40).

En su obra, Colomer define dos sistemas distintos entre sí, uno de ellos está basado en el principio de la mayoría y está diseñado para producir ganadores

absolutos, por lo que produce también, perdedores absolutos. Un ejemplo podría ser el sistema mexicano durante el auge del PRI. La contraparte de este primer diseño está orientada hacia el principio de la representación proporcional, que no genera ganadores absolutos, pero tampoco produce su contraparte entre los perdedores (Colomer, 2003, p.40). Así, los actores que compiten en política y tienen incentivos para ganar, serán propensos a generar políticas, situaciones, o estrategias que se correspondan con su capacidad de imponerse sobre sus competidores. De este modo las condiciones de victoria o pérdida, así como de apoyo social y votos, condicionarán las estrategias de los actores políticos en sus afanes reformistas, así como el contenido de dichas reformas emprendidas.

Desde esta perspectiva resulta una estrategia racional comprensible, que los actores políticos no tomen riesgos innecesarios durante los procesos de reforma puesto que esto podría ser perjudicial para ellos en el mediano o largo plazo. De acuerdo a Colomer, sólo en coyunturas muy particulares, se darán importantes cambios al sistema, lejos de la tutela de unos pocos actores poderosos. En situaciones normales, los actores políticos emprenderán estrategias racionales para establecer las reglas que les sean favorables (Colomer, 2003, p.41). Asimismo, para el autor, la incertidumbre política puede ser un gran motivador de estrategias. Esto puede parecer muy intuitivo, pues a mayor incertidumbre, mayor la cautela frente a los fenómenos. Por ello, partidos y políticos suelen optar por reglas electorales más o menos arriesgadas e incluyentes de acuerdo a su propia concepción de fuerza o capacidad electoral (Colomer, 2003, p.42).

Por otro lado, se encuentra la perspectiva de Nohlen, quien busca definir a los sistemas electorales de manera restringida. Considera que “los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno” (Nohlen, 2004 p.70). El autor sostiene que los fenómenos políticos/electorales suelen tener múltiples factores involucrados que permiten su explicación. Por ejemplo, la forma en que los sistemas electorales inciden sobre el comportamiento y resultado de las elecciones, es decir la repartición de escaños, los distritos electorales, etc. Así también se debe tener en cuenta la influencia que ejercen las normas sobre los actores políticos y el sistema de partidos alrededor de estos, como es el caso de las restricciones a las campañas, financiamiento, etc. Por lo anterior, se entiende también el relevante papel que juegan

las normas y las condiciones del sistema sobre la estabilidad del sistema político en su conjunto (Nohlen, 2004, p.70).

El desarrollo y calidad de los sistemas electorales tienen un papel importante en la expansión democrática experimentada por las naciones. No obstante, esto no significa que los sistemas electorales puedan por sí mismos expandir o sostener la calidad democrática de las instituciones nacionales. Por el contrario, depender exclusivamente de esto con el expreso propósito de mejorar las democracias, podría incluso obstaculizar los intentos por construir un sistema político efectivo al incurrir en la creencia de que los sistemas electorales serán la única herramienta a la mano para generar cambios (Nohlen, 2004, p.71-72).

Para Nohlen existen cuatro requisitos estratégicos previos al debate de las reformas. El primero de ellos está relacionado con un diagnóstico concienzudo del sistema vigente, solo cuestionando el funcionamiento, elementos, efectos, exigencias, adaptabilidad, entre otras variables, se podría saber si existen las condiciones adecuadas para dar inicio a un debate reformista (Nohlen, 2004, p.108). El segundo de los requisitos estratégicos postulado por Nohlen, es el de la determinación de qué es lo que se busca reformar. En este momento del proceso reformista, es determinante entender cómo las instituciones y sus problemas suelen estar interconectados, por lo que contar con objetivos claros de reforma, así como contar con un buen diagnóstico previo, son pasos elementales para llevar a cabo un debate reformista. Este punto es de suma importancia pues suele ser una importante debilidad que enfrentan los procesos de reforma (Nohlen, 2004, p.109). Seguidamente, Nohlen recuerda la importancia del conocimiento técnico relacionado con las reformas. Para el proceso de reformas, es preciso contar con un diagnóstico correcto de las instituciones, así como de las posibles herramientas a las que echar mano durante el proceso de reforma en sí mismo. Lo técnico debe ser una herramienta en la búsqueda de los objetivos últimos de aquellos que buscan cambiar el *statusMAR quo*. Finalmente, Nohlen plantea como cuarto requisito estratégico un pleno entendimiento del panorama social y político en el que se plantea llevar a cabo las reformas. Reformar de espaldas a la sociedad, o importar modelos para reformas instituciones autóctonas, sin prestar atención a las necesidades sociales y políticas, puede ser un factor determinante para el éxito o fracaso de las reformas. El autor recomienda tener en cuenta factores como “la distribución geográfica del electorado, el comportamiento

electoral, la estructura del sistema de partidos, las estructuras políticas generales, etcétera” (Nohlen, 2004, p.110).

En una línea similar a la de Nohlen respecto de la reforma electoral, Tuesta sostiene que las reformas electorales y políticas no deben olvidar al sistema electoral como una variable durante el proceso de diseño de las reformas. No tener en cuenta dichas configuraciones puede tener repercusiones perjudiciales para los proyectos de reforma. Las reformas deberían estar orientadas hacia una posible mejoría del sistema político, con miras últimas hacia el fortalecimiento de la democracia y la mejora de la representación (Tuesta, 2015, p.150). Así como Nohlen, Tuesta plantea la necesidad de un adecuado diagnóstico del sistema electoral si es que se busca acometer una reforma respecto de este. Este diagnóstico debería incluir, a juicio del autor, el hallazgo de los elementos cuya solución representa mayor dificultad para el sistema. Construir un mapa de debilidades y fortalezas (Tuesta, 2015, p.151). Finalmente, también advierte del peligro que podría representar la importación de modelos o sistemas foráneos a espacios disímiles del origen de aquellos. Las condiciones particulares de las diversas regiones y naciones, hacen de la importación sin miramientos una práctica que podría poner en peligro, a la reforma en específico, pero también al concepto de reforma en sí mismo frente a un público nacional (Tuesta, 2015, p.152). En la medida en la que las reformas van fallando y acumulándose, esta práctica pierde prestigio y apoyo en las sociedades en las que no se dan con éxito. Así, una mala reforma en el presente, podría condenar posteriores reformas.

Entonces cabe preguntarse por qué se llevan a cabo las reformas políticas. Los factores que intervienen en el proceso de reforma política son varios y no son de ninguna manera explicables desde una sola aproximación teórica (Freidenberg & Uribe, 2012, p. 3-4). Freidenberg y Uribe (2012) señalan que los partidos y sus élites se desenvuelven con objetivos y estrategias explícitas e implícitas para reorganizar las reglas de acuerdo a sus necesidades o sus concepciones de la política. De igual manera, Bowler y Donovan (2012) explican que esta dinámica a la vez condiciona el acceso a la política a través de leyes que norman estas instituciones. Los autores señalan que las reformas son el resultado de diversos factores. En primer lugar, como sujetos a los intereses de quienes se encuentran en el poder y que a través de estas reformas buscan reforzar su posición (Bowler & Donovan, 2012). En segundo lugar, los autores plantean la reforma como una respuesta frente a crisis de legitimidad que pueden experimentar los miembros de las élites en el poder, de modo tal que buscan

sobrevivir periodos de crisis (Bowler & Donovan, 2012; Scherlis, 2015). En tercer lugar, Bowler, Donovan y Krook coinciden que las reformas podrían también ser la respuesta del sistema hacia demandas populares o de partidos que buscan insertar nuevas ideas en la esfera pública (Krook, 2014). En cuarto lugar, Bowler, Donovan y Scherlis argumentan que las reformas pueden darse tras la experiencia, por parte del sistema, de un desbalance de poder, como mecanismo de reestructuración (Scherlis, 2015).

Negretto agrega que resulta importante prestar atención a la opinión pública. Esto se debe a que, si las élites políticas no perciben cierto clima favorable desde la opinión pública hacia las reformas, es poco probable que las reformas se pongan en marcha (Negretto, 2010). Dicho de otro modo, las reformas deben contar en cierta medida con el respaldo de la ciudadanía, así como de algunos sectores de la sociedad civil o la prensa con el propósito de acompañar el proceso de reforma.

1.2 Democracia Interna

La democracia interna, o elecciones primarias, consisten en la realización de elecciones al interior de los partidos políticos para designar a los candidatos que competirán en las elecciones sujetas a voto popular (Freidenberg, 2006, p. 3). Estas pueden ser cerradas o abiertas. El primero de los casos solo está contemplado para que los miembros de los partidos participen en dichas elecciones internas. Las primarias abiertas, por otro lado, incluyen a cualquier ciudadano, militante o no de una organización política en este proceso de selección de candidatos. Sobre este tema existe un consenso general sobre la necesidad de contar con mecanismos de democracia interna. Los políticos han emprendido, ya sea por sí mismos, o por la obligación de la legislación del Estado, una reforma en la forma de seleccionar a sus candidatos. Así, según el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, los países que cuentan con primarias obligatorias son Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Panamá, Perú y República Dominicana (Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 2019). Las primarias consisten en elecciones celebradas antes de las elecciones generales por los partidos políticos con el propósito de seleccionar a los candidatos que posteriormente participarán en procesos electorales; estas pueden ser celebradas al interior de los partidos con la participación de los militantes, o pueden ser abiertas como ocurre en el caso de las PASO en Argentina y lo planteado en la reforma estudiada en esta investigación.

Los partidos políticos desempeñan sus funciones de forma estable y previsible, lo que los hace elementales para los sistemas políticos en los que existen (Alcántara, 2002, p.1). Hasta inicios del siglo XXI, los sistemas de partidos en América Latina, solían ser estables, duraderos y con llegada popular, con la salvedad de los casos en Perú y Venezuela, que desde los noventa suponían una excepción regional (Alcántara, 2002, p.7). No obstante, el grado de confianza del que gozaban todos los partidos latinoamericanos era bajo universalmente (Alcántara, 2002, p.13).

La grave crisis de los partidos políticos en el Perú, los ha enfrentado a una serie de problemas de legitimidad, transparencia, democratización, entre otros. Desde hace algunos años, las organizaciones políticas en el Perú muestran pocas capacidades organizativas, así como una escasa vida institucional y orgánica. Esto se explica, en primer lugar, debido a la incapacidad de los partidos para reformar sus cuadros y presentar nuevas alternativas políticas que se alejen de los mismos actores políticos participantes en los organismos del Estado. En efecto, los cambios que experimentó la sociedad peruana desde finales de los ochenta restringieron la capacidad de los partidos de proveer capital político a sus cuadros (Zavaleta, 2014), y generó que las nuevas agrupaciones se establezcan como coaliciones de independientes. Las coaliciones consisten en grupos temporalmente organizados que forman los partidos políticos para enfrentarse a las elecciones. Como menciona Zavaleta (2014), los candidatos se asocian en estas agrupaciones sobre la base de su capital personal para maximizar sus opciones en la carrera electoral evitando los costos de pertenecer a un partido. De este modo, los candidatos que postulan por los partidos, no están necesariamente vinculados a estos, lo cual impide la creación de un grupo profesional de políticos asociado a cada partido (Tanaka, 2005).

En efecto, si bien las coaliciones tienen formas legales, estas carecen de una estructura orgánica; esto explica que dentro de la gran mayoría de los partidos políticos peruanos más tradicionales, como son el APRA, Fuerza Popular, Alianza Por el Progreso o Acción Popular, suele existir un núcleo duro de militantes con alta popularidad y trayectoria que tiene poca o ninguna rotación en los puestos sujetos a elecciones populares, lo que evidencia una conducta poco democrática al interior de los partidos. En los partidos antes mencionados, el fenómeno se reproduce de la siguiente manera. Algunas personalidades importantes suelen tener un lugar garantizado en las listas para participar en elecciones. Es notorio confirmar que en estos partidos las elecciones internas se dan a través de delegados En oposición a

esto, el resto de militantes tiene poco compromiso con los objetivos partidarios de mediano y largo plazo. En este sentido, como menciona Panebianco (1990), no existe un incentivo colectivo por parte de los militantes; es decir, no se sienten identificados ni comparten una misma ideología. En este espacio en el que la ideología se ha visto diluida y se carece de un espíritu de cuerpo, las funciones también se ven disminuidas ya que no hay una guía de cómo actuar, además de incrementar las diferencias dentro de la misma organización.

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, sostuvo en su informe final, que existe un rechazo a la política que ha dado pie a una improvisación de los propios partidos. La falta de una sociedad civil organizada capaz de imponer estándares a sus organizaciones políticas ha generado organizaciones políticas altamente orientadas a sus intereses particulares. Esta debilidad partidaria se puede ver también en la poca capacidad de los partidos para seleccionar a los precandidatos y candidatos que postulen por cargos públicos. Lo anterior genera muchos anticuerpos para una clase política percibida como estancada y poco capaz de actualizarse y adaptarse a una sociedad cada vez más alejada de sus representantes (Tuesta, Bensa, Campos, Muñoz, & Tanaka, 2019, p. 29-30).

Una solución a los problemas de legitimidad, transparencia, democratización, de los partidos en América Latina, ha sido la incorporación de las elecciones internas para el proceso de selección de candidatos que luego postulan a cargos públicos, lo cual indefectiblemente, funciona como un catalizador democratizante dentro de los mismos partidos. Cuatro principales razones que respaldan estos procesos. El primero de ellos es la coherencia por parte de los partidos, ya que, si quieren llegar por vías democráticas al poder, deberían hacer lo mismo de manera interna. El segundo está relacionado con la transparencia y movilidad que pueden existir en los partidos entre la relación bases-élites. Esto quiere decir que los partidos experimentan un proceso de estancamiento en la renovación de sus cuadros políticos. La escasa movilidad y ascenso partidario inciden sobre la relación entre las élites de los partidos y sus bases. Se genera un clima de desconfianza entre estos y perpetúa la noción de incapacidad de incidencia de las bases respecto de las políticas partidarias, además del desempeño legislativo. El tercer punto es el resultado dinámico sobre los militantes y a la sociedad, puesto que estos mecanismos democráticos los invitan a participar e involucrarse con los cuadros presentados por los partidos. En cuarto lugar, las elecciones internas podrían otorgar un mayor grado de legitimidad a los partidos

políticos puesto que si estos sustentan su origen democrático, podrían mejorar su postura en la opinión pública. No obstante, el autor plantea una advertencia puesto que considera que, si algunos elementos externos a los partidos lograron introducirse, podrían con su aparición, fomentar la inestabilidad partidaria (Alcántara, 2002, p.14-15).

Cantillana (2012) sostiene que existen ciertos beneficios a la implementación del sistema de democracia interna como en el caso de las elecciones primarias. Una de las ventajas de las elecciones primarias es la luz que proyecta sobre los candidatos de manera previa a la elección. Ello ocurre cuando se dan a conocer y participan en el debate público de manera más prolongada, a diferencia de limitar su exposición a la campaña electoral.

Asimismo, Colomer afirma que las interacciones de los partidos se dan por partida doble. En primer lugar, existe una interacción intrapartidaria entre líderes y militantes. Este primer tipo de interacción es fundamental para definir la línea política e ideológica de los partidos, puesto que supone una negociación entre dos partes, los militantes y los políticos, es decir aquellos miembros del partido que participan en procesos electorales, ya sean líderes partidarios o no. Los militantes tienen posturas más políticas e ideológicas respecto del partido, mientras que los políticos del partido están enfocados en las campañas y victorias electorales. La negociación entre ambas partes permite definir la postura del partido (Colomer, 2002, p. 117-118). De esto se desprende que, para trazar líneas políticas e ideológicas en un partido político, es necesario que se den negociaciones entre los militantes y los políticos. Caso contrario, al no tener necesidad de negociar con las bases, los políticos pueden ser más flexibles en cuanto a sus objetivos y sólo responder a los objetivos electorales. En segundo lugar, se puede hablar de una interacción externa, como la relación de un partido con otras fuerzas políticas. No obstante, este tipo de interacción, no tiene gran peso en la dinámica de las elecciones internas, puesto que los militantes de los partidos no suelen tomar en cuenta la dinámica competitiva inter partidaria por encima de la idoneidad ideológica y política de los candidatos con los ideales de los partidos (Colomer, 2002, p. 118).

Por esta razón es que se ha visto a las primarias como un mecanismo adecuado para descubrir candidatos previamente no identificados, como los casos de Obama y Kennedy, que menciona Cantillana. Por otro lado, se puede sostener que las primarias contribuyen a aumentar la legitimidad de los candidatos, lo que los

posiciona de manera más equilibrada y transparente para el momento de las elecciones generales (Cantillana, 2012, p.275-276). Las primarias favorecen a los militantes. Es patente el cambio que promueven estas normativas en torno a los derechos de los militantes y la promoción de la democracia interna en la vida política interna de los partidos. Ya que esto ha favorecido el uso de “estrategias de selección más competitivas, inclusivas y transparentes” (Freidenberg, 2014, p.5). Las elites de los partidos se vieron reforzadas por las primarias, ya que estas tienen mayor control de los recursos, burocracia y la información para hacer un mejor desempeño en la campaña electoral (Freidenberg, 2014, p.22-24).

Las primarias también pueden tener impactos negativos, como el desgaste producido por la competencia interna motivada directamente en las primarias. Esto último podría afectar la solidez de los partidos en tanto que los conflictos internos se intensifican y la solidez partidaria se erosiona. Asimismo, es importante tener en cuenta que participar en primarias supone hacer un desembolso económico distinto del de las elecciones generales, por lo que este gasto añadido, podría tener un impacto negativo sobre las posibilidades de los candidatos de ser elegidos (Cantillana, 2012, p.276-277). Cabe destacar que esta situación no se lleva a cabo cuando las elecciones primarias son financiadas por el Estado. Freidenberg también se refiere a otros problemas pues pueden exponer conflictos internos, pues en ocasiones fueron motivo de disputas internas y generaron más divisiones internas que las que estaban previamente registradas. También se puede ver como las primarias fueron un estadio de desgaste, tanto económico, como ideológico, ya que los objetivos de la militancia y de la ciudadanía en general son diferentes. En términos económicos, realizar campañas previas a las elecciones generales, puede significar una empresa demasiado onerosa para muchos de los candidatos. La autora advierte que no se puede garantizar que la realización de elecciones internas, sea condición suficiente para ganar elecciones generales (Freidenberg, 2014, p.3).

Sin embargo, algunas de las razones que explican la aplicación de mecanismos de democracia interna, están directamente relacionadas con la necesidad de producir legitimidad dentro de los partidos, ya que la mayoría de estos en América Latina, están desprestigiados. Por otro lado, la generación de consenso dentro de los partidos, con el propósito de evitar divisiones internas y producir integración, resultan una segunda razón poderosa detrás de la implementación de dichas normas. En los casos en los que las primarias son voluntarias, los partidos que deciden emprender este sistema

pueden verse influenciados por otros partidos, quienes han tomado medidas democratizantes, para sí, no verse antidemocráticos frente a la opinión pública (Freidenberg, 2014, p.20-21).

Las elecciones primarias de tipo PASO (primarias abiertas, simultáneas y obligatorias) son universales para el electorado y no solo de los militantes de los partidos; se dan el mismo día para todos los partidos y el voto es obligatorio para todos los ciudadanos registrados en el padrón electoral. Su implementación se dio en Argentina, como se verá más adelante. La crítica de los dirigentes partidarios a este mecanismo ha sido recurrente: vulnera el principio de autonomía democrática de los partidos a elegir a sus líderes y candidatos como mejor les parezca. Por otro lado, los resultados de este tipo de elecciones pueden anticipar los resultados de las elecciones generales si es que son llevadas a cabo muy cerca a estas últimas (Freidenberg, 2014, p.26).

Cabe mencionar que las primarias no son una receta perfecta para el mejoramiento de los partidos políticos en América Latina. La aplicación de este tipo de fórmula para seleccionar candidatos trae consigo posibles problemas. Estos son compartidos por las elecciones obligatorias no simultáneas, organizadas por los partidos, sin financiación pública. Uno de estos problemas es la incapacidad para garantizar mejores resultados electorales ni mejores candidatos, puesto que en algunos casos pueden reforzar las posiciones de las oligarquías partidarias debido al control sobre la información de los votantes, así como del acceso a los recursos partidarios (Freidenberg, 2014). Por otro lado, las primarias han sido un espacio de desgaste en términos económicos y políticos debido al constante estado de campaña en el que se encuentran los políticos (Freidenberg, 2014). Asimismo, las primarias pueden catalizar las divisiones internas de los partidos y escindir estas organizaciones políticas en el proceso de campaña por los puestos electorales puesto que los miembros de las listas perdedoras pueden encontrar otros espacios de participación, donde puedan acceder más fácilmente a los cargos de elección popular (Freidenberg, 2014). Estos problemas suelen presentarse cuando las primarias se dan sin la observancia de los organismos electorales y sin financiamiento por parte del Estado. Con la participación de los organismos electorales, las elecciones internas tienen organización regulada por organismos expertos, además, los resultados de las primarias se vuelven vinculantes. Por otro lado, de contar con financiamiento público, las primarias ya no representan un desgaste económico para los partidos, sino que

por el contrario, constituyen una etapa en la cual los candidatos y partidos pueden afianzar vínculos con la población.

Para entender correctamente cómo se llevó a cabo el proceso de aprobación de la reforma sobre democracia interna en los partidos, se debe contrastar la realidad con lo planteado por la teoría. Es necesario incorporar desde la teoría cierta esquematización en referencia a los factores intervinientes en el proceso. Con tal objetivo, se incorpora la división teórica construida por Freidenberg y Uribe (2018). En el mismo sentido, Gálvez plantea una esquematización y orden de las categorías planteadas por Freidenberg y Uribe para analizar el caso de la reforma del financiamiento de los partidos políticos peruanos. El autor realiza un análisis del proceso de reforma, aunque enfocándose en un periodo histórico más extenso debido a la naturaleza de las reformas financieras de los partidos (Gálvez 2021). Esta esquematización de los planteamientos de Freidenberg y Uribe puede ser aplicada al proceso de reforma sobre la democracia interna de los partidos políticos en el Perú.

Así, el autor agrupa lo expuesto por Freidenberg, Uribe, Bowler, Donovan, Scherlis, Krook y Negretto de la siguiente manera. En primer lugar, se encuentran los intereses de los actores políticos, de manera específica aquellos que ostentan algún nivel de poder en el sistema (Bowler y Donovan, 2012). En segundo lugar, plantea una categoría relacionada con la legitimidad y la opinión pública respecto de la clase política. Así, este punto se subdivide entre la reacción a las crisis de legitimidad del sistema político (Scherlis, 2015); y también como una forma de respuesta ante la presión social movilizadora (Krook, 2104). Como tercera categoría, Gálvez plantea la aparición y éxito de las reformas como una herramienta del sistema para *muddle through* (Gálvez, 2021). Así mismo esto puede darse de dos maneras diferentes, tanto como una búsqueda de equilibrio del sistema (Scherlis, 2015), así como una respuesta a lo manifestado por la opinión pública sobre qué es lo que debe considerarse y que no (Negretto, 2010).

Martínez por su parte, ve la necesidad de estudiar la organización interna de los partidos políticos desde sus élites para entender la necesidad de establecer un enfoque académico respecto del funcionamiento de la democracia interna de los partidos (Martínez, 2018, p.3-4). Lo que es mayoritariamente regulado en América Latina, se hace a través de las leyes que tipifican los procesos de selección de candidatos, tanto para las elecciones internas administrativas, como para las elecciones de postulantes a elecciones generales. En esta línea, es importante

entender que los partidos políticos en América Latina, no se autoidentifican como especialmente democráticos y se ubican entre niveles bajos y medios de democracia interna (Martínez, 2018, p.13-15). A diferencia de lo que plantea Freidenberg, Martínez considera que existe suficiente evidencia para afirmar que, a mayor democracia interna, habrá mayores rendimientos para los partidos políticos en términos electorales; especialmente en lo referido a la vida política interna de los partidos de orientación ideológica más a la izquierda del espectro (Martínez, 2018, p.27-29).

1.3 Marco Teórico

Para analizar de manera completa el proceso de reforma de la LOP sobre la democracia interna es necesario identificar las motivaciones individuales de los congresistas, distinguiendo estas de las explicaciones orientadas al desempeño de los partidos políticos. Asimismo, es necesario adecuar el análisis de la reforma como parte del proceso de promoción de una política pública. Esto implica entenderla como un fenómeno que se lleva a cabo en distintas etapas, como lo son el establecimiento de la agenda pública, la formulación de la política pública y la implementación de dicha política. Si bien esta tesis aborda en específico la formulación de la Ley N° 30998 sobre la democracia interna, es necesario reconocer que esta reforma alude a una política pública. Debido a la naturaleza de la ley y los objetivos de reforma, cambia de manera fundamental el mecanismo de selección de candidatos y por tanto, también tiene un impacto muy profundo sobre los resultados electorales y el papel de los partidos. Estos cambios profundos significan un cambio institucional para el sistema de partidos en el Perú.

Así pues, resulta importante establecer un marco conceptual que permita el análisis de las variables que serán incluidas en esta investigación. Para esto, se analizaron las teorías de formulación de políticas públicas, los modelos planteados por autores como Majone, Lindblom y Durnová; lo que significa una interacción tanto entre el pluralismo como la teoría crítica. Si bien el enfoque pluralista de Lindblom y Majone supone una herramienta para explicar el proceso de formulación de las políticas en el marco de esta investigación, no contemplan los intereses de los actores periféricos ni de la esfera pública como un espacio de deliberación. Por otro lado, el pluralismo no integra en su análisis, las emociones de los formuladores de políticas, lo cual es trabajado por Durnová y la teoría crítica, al incluir los valores, emociones y percepciones de los *policy makers*. Complementariamente, la teoría del *agenda*

setting contribuye a explicar cómo se inició el proceso de formulación motivo de esta investigación.

El pluralismo argumenta que debe tenerse en cuenta la intervención de una multiplicidad de actores. Estos actores, actúan impulsados por sus valores, cosmovisiones, así como por sus intereses personales, sociales o partidarios. Asimismo, el pluralismo, al tener en cuenta los intereses en conflicto, plantea la formulación de las políticas públicas como una lucha entre los distintos actores para la consecución de sus intereses. Los autores de esta corriente, como Lindblom, plantean que esta interacción de los actores en la lucha por alcanzar el poder, se lleva a cabo en un escenario en el cual existen ciertos parámetros, o reglas del juego condicionan, de alguna manera, el proceso (Lindblom, 1959). Asimismo, plantea que todos los actores que intervienen en el proceso deliberativo de la agenda, son racionales y actúan en beneficio de sus intereses. Así, estos actores, ejercen activamente la persecución de sus intereses y se ven interpelados en el proceso por sus valores personales, los cuales, habilitan la utilización de evidencias a favor de los mismos (Lindblom, 1959). No obstante, otros autores pluralistas van un paso más allá y consideran que estas reglas del juego no son fijas, si no que pueden cambiarse a través de las dinámicas propias planteadas por el pluralismo (Majone, 1997). Es decir, algunos de los actores pueden coincidir respecto de sus intereses y cambiar determinadas normas o limitaciones para luego impulsar, cada uno desde su espacio, diferentes agendas con un nuevo marco normativo que les ofrezca mayor amplitud de maniobra. El modelo pluralista plantea que el proceso de formulación de políticas públicas es un proceso cíclico puesto que no tiene principio ni final. Este proceso es más bien uno en el cual los problemas no son resueltos por completo, si no que se ven nuevamente discutidos en la esfera pública con el correr del tiempo. En este tipo de procesos habrá siempre algún descontento respecto de las soluciones previas, lo que consecuentemente volverá a ponerlos en la agenda eventualmente. En la abrumadora mayoría de los casos, la transformación de los procesos se da de manera incremental a través de pequeños cambios adaptados a los intereses de diversos grupos políticos (Lindblom, 1959). Si bien Majone consideraba que las reglas del juego podían cambiar, no llegó a incorporar en su modelo a la esfera pública en su totalidad. Para este autor y en general para el modelo pluralista, la deliberación que se da en la esfera pública, no fue incorporada en la discusión teórica sobre el modelo. También se escaparon al modelo la intervención de colectivos, grupos de presión, grupos

económicos, poderes de facto, así como los ciudadanos no organizados de la sociedad civil. Este sistema de pesos y contrapesos no oficiales puede esconder diversas cuotas de poder que pueden tener implicancias directas sobre el proceso de formulación de las políticas públicas. Por este motivo, resulta importante incorporar esta otra perspectiva.

Por otro lado, el modelo planteado por los autores de la teoría crítica, plantea que los actores intervinientes en el proceso de formulación de las políticas públicas, no solo están guiados por sus intereses y valores, sino que también son directamente intervenidos por sus percepciones de construcción inherentemente sociales y culturales (Stone, 1988). Es decir, que el conocimiento no se presenta como un elemento neutral, más bien, está enlazado de manera directa con los valores, sentimientos, posturas, relaciones de poder, de aquellos que lo producen. De este modo, los actores resultan vehículos inconscientes de sus propias percepciones culturales, así como de su formación valorativa e identitaria a través de las cuales manifiestan sus intereses y aprendizaje. Esto se traduce en posturas, discursos, intereses, entre otras manifestaciones políticas, de las cuales los actores son representantes, así como representados. Resulta entonces comprensible que la llegada al poder, o el acceso a este, por parte de grupos culturales se traduzca en una impulsión de su agenda a través de iniciativas legislativas, así como también la construcción de un discurso donde existen ganadores y perdedores, beneficiarios y no beneficiarios y esto se construya en parte de manera performativa e inconsciente para construir identidades de los sujetos beneficiados por las políticas. A diferencia de la teoría pluralista, la teoría crítica postula que los actores políticos no son seres puramente racionales en pos de intereses particulares, sino que son intervenidos en este proceso por sus emociones, sus valores y las percepciones que tienen sobre el mundo que los rodea (Durnová, 2015). Estas variables subjetivas, son intrínsecas a todos los actores y estructuran sus identidades. Por otro lado, tienen la capacidad de encauzar los intereses racionales que estos actores puedan perseguir.

1.4 Operacionalización y metodología de la investigación

La investigación está planteada mediante la realización de un análisis cualitativo de 1 caso, esto representa un N uninominal, por lo que se trata de un estudio de caso. En particular, se analizará el caso de la ley por la que se modifica la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política

y la democracia en las organizaciones políticas (N° 30998), publicada el martes 27 de agosto del 2019. Además, resulta importante para los objetivos de esta investigación, contar con un análisis del contexto político. De tal forma que se aplica un análisis de tipo *process tracing* para entender el esquema de inputs y outputs, así como un *within-case analysis* relativo al debate y proceso independiente para la redacción y promulgación de la ley. Tales aproximaciones tienen como propósito explicar cómo el contexto en el cual se desarrolló el debate y la reforma influyó en el proceso.

¿Por qué fue elegida la reforma de la democracia interna de los partidos políticos, porque otras propuestas fueron dejadas de lado o no fueron aprobadas? ¿Cuál es el proceso que se lleva a cabo en durante los procesos de reforma en el Congreso peruano? Se analiza quienes conforman los cuerpos encargados de aprobar las reformas políticas, quienes influyen en la decisión de priorizar alguna reforma y postergar otra, así como las razones por las que estas se aprueban. Asimismo, la negociación política y coordinación entre los miembros de las comisiones –en las que se encuentran representados los grupos parlamentarios), en el pleno del Congreso y líderes de los partidos políticos. Es decir, que este complejo proceso se da en *inputs y outputs* en el proceso de legislar en torno a la reforma política. En este escenario se incluyen los factores internos al Congreso y aquellos que le son externos, entendidos como la presión mediática, el peso de la opinión pública y la participación de diversos actores y gremios.

¿Por qué la selección del caso estudiado? Como se ha mencionado anteriormente, los partidos políticos son las instituciones que permiten que algunos ciudadanos compitan y alcancen una curul en el Congreso. Es en este espacio donde se toman decisiones sobre los procesos de reforma política ¿Por qué los representantes de los partidos en el hemiciclo, promoverían políticas que recortan el poder de los primeros? Al legislar sobre la vida interna de los partidos, se limita su discrecionalidad para tomar decisiones. Es por lo anterior que resulta relevante investigar cómo se llevó a cabo el proceso de reforma mediante el cual las oligarquías partidarias de los partidos ceden el poder de sus organizaciones a un selectorado compuesto por toda la población electoral; mediante reformas legales democratizantes y altamente recomendadas por los expertos. Es menester analizar el proceso de la creación de políticas, los actores involucrados y cómo estos últimos incidieron en el proceso de reforma de la Ley de Organizaciones Políticas. Entender por qué los partidos peruanos estuvieron dispuestos a ceder poder es fundamental

para comprender a cabalidad la naturaleza de la reforma de la democracia interna en el Perú.

Esta investigación contó con el aporte de fuentes primarias mediante entrevistas desestructuradas que aportaron a la comprensión del fenómeno de la reforma. Todos los congresistas entrevistados eran miembros titulares o accesitarios de la Comisión de Constitución y Reglamento, los que en suma representan más de la mitad de los miembros titulares de la Comisión. Cabe resaltar que algunos de los congresistas entrevistados prefirieron quedar en el anonimato, en su mayoría parlamentarios de Fuerza Popular.

Tabla N° 1. Índice de entrevistas

Entrevistado/a	Función	Agrupación	Condición
Gino Costa	Congresista CCR	Bancada Liberal	Pública
Alejandra Aramayo	Congresista CCR	Fuerza Popular	Pública
Roque Bravo	Asesor Rosa Bartra	Fuerza Popular	Pública
Fernando Tuesta	Experto	No aplica	Pública
Paula Muñoz	Experta	No aplica	Pública
Congresista 1	Congresista CCR	PPK	Privada
Congresista 2	Congresista CCR	Fuerza Popular	Privada
Congresista 3	Congresista CCR	Fuerza Popular	Privada
Congresista 4	Accesitario CC	Fuerza Popular	Privada
Congresista 5	Accesitario CC	Fuerza Popular	Privada
Congresista 6	Accesitario CC	Fuerza Popular	Privada

Fuente: Elaboración propia.

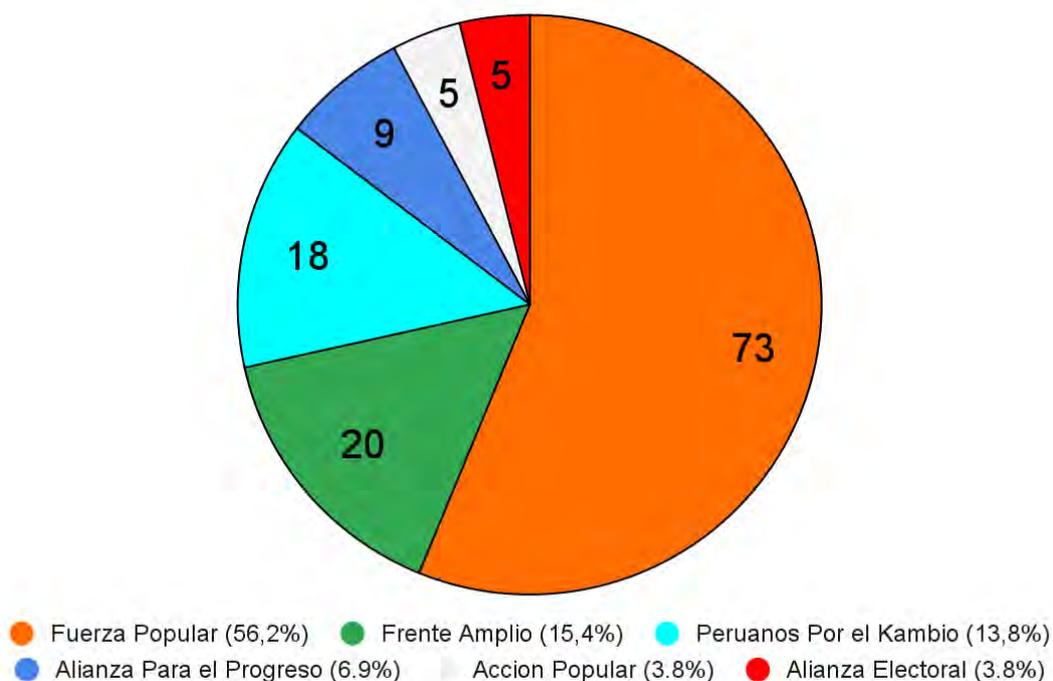
Capítulo 2: El contexto político de las reformas

2.1: La administración Kuczynski

Con el objetivo de contextualizar esta investigación, se realizará una revisión del periodo histórico en el cual estuvo inscrito el proceso de reformas. Esta contextualización permitirá entender los antecedentes históricos de la reforma, las relaciones Ejecutivo-Legislativo, así como los principales acontecimientos políticos experimentados por la ciudadanía y los actores políticos.

Pedro Pablo Kuczynski (PPK), asumió la presidencia del Perú el 28 de julio del año 2016, tras ganarle en segunda vuelta a su contendora, Keiko Fujimori, por un 0.24% del total de los votos emitidos. A pesar de la victoria de PPK, el partido de Fujimori, Fuerza Popular, obtuvo mayoría en el Congreso de la República con 73 de 130 escaños, pues el Congreso peruano se elige en la fecha prevista para la primera vuelta. La conformación del Congreso puede observarse en el Gráfico 1: el Frente Amplio con 20 congresistas; Peruanos Por el Kambio, partido oficialista, con 18; Alianza para el Progreso del Perú con 9; Acción Popular con 5; y Alianza Popular, una alianza política entre el APRA y el PPC con representación única en el Congreso por parte del APRA, con 5 congresistas (ONPE, 2016).

Gráfico 1: Resultado Elecciones Congresales 2016



Fuente: Portal del Congreso. Elaboración propia.

Esta conformación del Legislativo sería luego uno de los factores más importantes en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. La candidata Fujimori y su partido no aceptaron la derrota electoral y harían notoria esta insatisfacción en el tiempo. Este reparto del poder y la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo darían pase a uno de los periodos de crisis más convulsionados y prolongados en el Perú.

En este contexto, el Perú recibió el destape de los casos de corrupción del escándalo latinoamericano "Odebrecht". Esta situación dio pie al inicio de una gran crisis política cuyas repercusiones se hicieron sentir en otros países latinoamericanos como Brasil, Venezuela, República Dominicana, Panamá, Argentina, Ecuador, entre otros. De manera específica para el caso peruano, los efectos no tardaron en manifestarse. El 9 de febrero del 2017, el Poder Judicial dictó una orden de encarcelamiento contra el ex presidente Alejandro Toledo, por sus vínculos con el caso brasilero, en cuyo mandato Pedro Pablo Kuczynski fuera ministro de economía. No mucho después, la Procuraduría Anticorrupción solicitó investigar al entonces presidente Kuczynski.

La escena política de confrontación se agravó en septiembre de 2017, cuando el 14 de dicho mes, el Congreso de la República rechazó la cuestión de confianza

presentada por el entonces premier Fernando Zavala a nombre de todo su gabinete con respecto a la reforma educativa. Esta cuestión de confianza se presentó ante el Congreso en medio de una crisis producto de una larga huelga magisterial que duró más de cincuenta días. Esta huelga se produjo por demandas salariales de los maestros y como reacción a una nueva política de evaluación del personal docente. La ministra de Educación, Marilú Martens, se encontraba al borde de la censura cuando el premier Zavala, presentó la cuestión de confianza. La denegatoria contó con 77 votos en contra provenientes de las bancadas del fujimorismo, el Frente Amplio, y dos parlamentarios de la bancada de Alianza Por el Progreso. Los grupos parlamentarios del APRA y Acción Popular y Nuevo Perú, se abstuvieron durante la votación. Como consecuencia de la denegación de confianza se produjo renuncia de todo el gabinete.

En diciembre del mismo año, cuando se llevó a cabo el primer proceso de vacancia por la causal de permanente incapacidad moral contra el Presidente Kuczynski por sus relaciones con los casos de corrupción del caso Odebrecht. No obstante, este primer proceso de vacancia no prosperó, pues una facción disidente de la bancada fujimorista, votó contra la vacancia. El hermano de Keiko Fujimori, Kenji Fujimori, con el apoyo de otros parlamentarios de la bancada de Fuerza Popular, impidió que se alcanzaran los 87 votos para vacar al presidente Kuczynski el 21 de diciembre del 2017. El 24 de diciembre se emitió, desde la presidencia, un indulto para el expresidente Alberto Fujimori.

Esta votación y el indulto, generaron una confrontación entre los hermanos Fujimori que tendría luego repercusiones en la conformación de los grupos parlamentarios. Como consecuencia de estos hechos la bancada fujimorista perdería congresistas en el hemiciclo, puesto que nueve congresistas abandonaron la bancada naranja y conformarían el grupo parlamentario “Cambio 21”, liderado por Kenji Fujimori. Asimismo, como consecuencia del indulto, la bancada oficialista perdería tres parlamentarios.

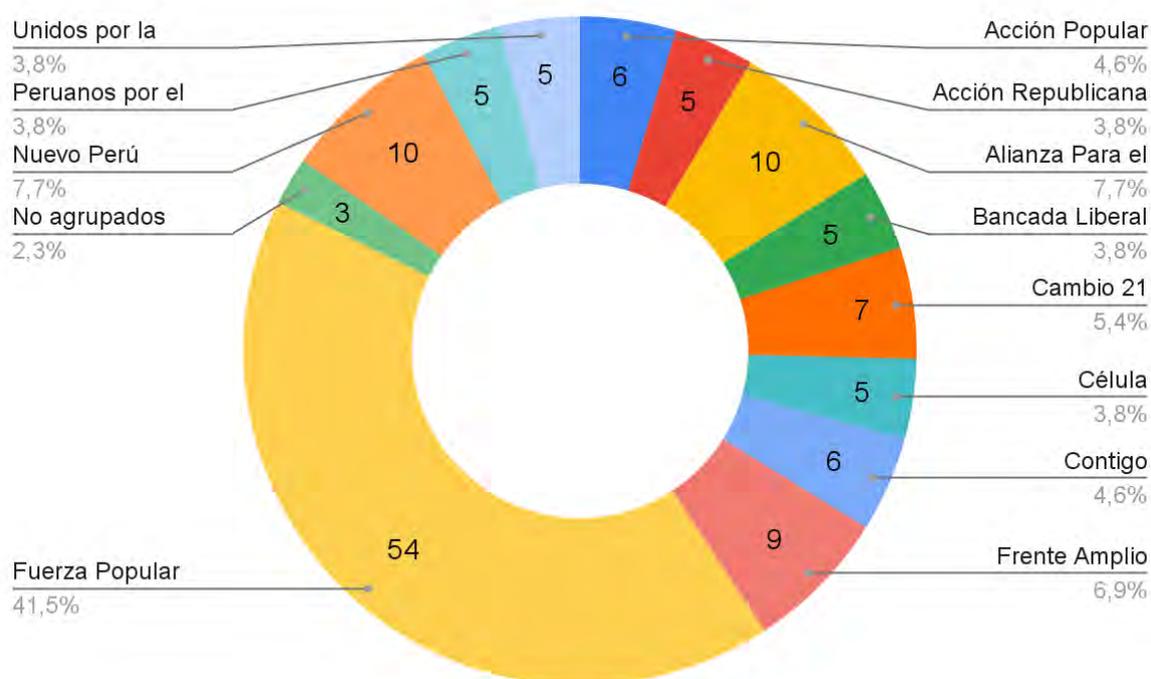
A finales diciembre, el Congreso entraría en receso y no volvería a sesionar hasta la segunda semana de marzo. A pesar del fracaso del primer intento de vacancia en contra del presidente, el 8 de marzo del 2018, se inició el segundo proceso de vacancia contra el presidente Kuczynski. Este segundo proceso de vacancia no llegó a culminar pues el 21 de marzo, el presidente Pedro Pablo Kuczynski, presentó su renuncia ante el Congreso ante la inminente aprobación de la moción. El Congreso

aceptó la renuncia. Dos días después, el 23 de marzo, el primer vicepresidente, Martín Vizcarra, asumió la Presidencia de la República, de acuerdo con la sucesión constitucional.

2.2: La administración Vizcarra

Cuando Vizcarra asumió el poder, la conformación de los grupos en el Congreso había cambiado de manera sustancial. La gran mayoría de los partidos había experimentado cambios en su número de congresistas. Fuerza Popular fue la bancada que más congresistas perdió en este proceso.

Gráfico 2: Composición del Congreso de la República en el 2019



Fuente: Portal del Congreso. Elaboración propia

Así, con esta recomposición de poderes en el hemiciclo, Vizcarra inició su gobierno con altos niveles de popularidad, un 57% de aprobación a diferencia del 25% de aprobación del Congreso (Ipsos, 2018).

Cuatro meses después de la llegada de Vizcarra a la presidencia, se filtraron a la prensa audios que implicaron a altas autoridades del Poder Judicial y del Consejo Nacional de la Magistratura, políticos y empresarios. Se trataba de una red de corrupción que operaba de manera paralela para copar cargos en el sistema de

justicia. Esto suscitó que el presidente Vizcarra impulsara proyectos de cambio en el Poder Judicial a través de la Comisión de Reforma del Sistema de Justicia. Esta Comisión estuvo conformada por Delia Revoredo, Hugo Sivina, Samuel Abad, Eduardo Vega, Ana Teresa Revilla, Walter Albán y liderada por el embajador Allan Wagner, para proponer medidas urgentes y concretas para reformar el Sistema de Justicia a fin de aportar a la construcción de una justicia eficaz, oportuna, transparente, eficiente e incorruptible. Algunos de estos proyectos fueron aprobados por el Congreso y sometidos a referéndum. Entre ellos la reforma constitucional que creó la Junta Nacional de Justicia en reemplazo del Consejo Nacional de la Magistratura.

Los proyectos fueron presentados con fecha 25 de julio del 2018. Al no haberse aprobado el presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva hizo cuestión de confianza sobre cuatro reformas; que se convertirían luego en los proyectos de reforma constitucional sometidos a referéndum, luego de ser aprobados constitucional en primera votación, el 9 de octubre de 2018. Vizcarra convocó a un referéndum tal como lo anunciara en su primer mensaje a la nación el 28 de julio. Se consultó sobre la creación de la Junta Nacional de Justicia, cambios en el sistema de financiamiento de los partidos políticos, la prohibición de la reelección inmediata de los congresistas y la restauración de la segunda cámara del Poder Legislativo, el Senado. No obstante, debido a la redacción de este último punto por parte del Congreso, Vizcarra hizo una campaña en contra de este proyecto. Seguidamente, el 9 de diciembre se llevó a cabo el referéndum, en el cual fueron aprobadas las primeras tres reformas. La propuesta de retorno a la bicameralidad no fue aprobada.

El 21 de diciembre del 2018, el presidente Vizcarra convocó a la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP). Un grupo de académicos fueron convocados a plantear iniciativas legislativas para la reforma política y que mejoraran las condiciones de la política peruana. El informe final presentado por la CANRP se entregó al Ejecutivo el 4 de marzo del 2019. Pocos días después hubo un cambio de gabinete, el presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva renunció al cargo y asumió el ex ministro de cultura Salvador Del Solar. El 12 de abril del 2019 fueron presentados 12 proyectos de ley. El Ejecutivo excluyó la propuesta que proponía el retorno a la bicameralidad. El proyecto de ley al que se refiere esta investigación es el proyecto de ley N° 4187, sobre la democracia interna de los partidos políticos.

Semanas más tarde, el Poder Ejecutivo declaró que el Congreso no estaba priorizando con suficiente interés las reformas planteadas a pesar de haberse

presentado con trámite de urgencia previsto en la Constitución. Por ello, el 4 de junio, el presidente del Consejo de Ministros planteó una cuestión de confianza ante el pleno por cinco proyectos de ley, entre los cuales se incluye el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo sobre la democracia interna de los partidos políticos. La confianza le fue otorgada. En base a este y otros proyectos de ley, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, presidida por la congresista fujimorista Rosa Bartra, inició el 12 de julio del 2019, el debate sobre el dictamen para regular la democracia interna de los partidos. Para Fernando Tuesta, la relación entre Ejecutivo y Legislativo, dificultó el proceso de debate y aprobación de las reformas (Tuesta, entrevista propia, 2021).

Entre el 12 de julio y el 27 de agosto, la Comisión de Constitución realizó las modificaciones que consideró pertinentes al texto sustitutorio; emitió un texto borrador que luego fuera aprobado por el pleno; aprobó el dictamen en el pleno, exoneró de segunda votación, emitió la autógrafa de ley al Poder Ejecutivo y este finalmente promulgó la Ley 30998, titulada: Ley por la que se modifica la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas.

No obstante, del avance de las reformas que habían sido objeto de interés de la administración Vizcarra, las relaciones Ejecutivo-Legislativo no habían mejorado. Fue en este clima político y con la polémica suscitada por la elección de los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional (TC), que el presidente Vizcarra disolvió el Congreso luego de interpretar que hubo una denegación fáctica de la cuestión de confianza presentada por su entonces premier, Salvador del Solar, y convocó a elecciones parlamentarias extraordinarias para el 26 de enero de 2020 (D.S. N° 165-2019-PCM, 2019).

Capítulo 3: Democracia interna

Las primeras normas de democracia interna se dieron con la primera ley de partidos políticos, Ley N° 28094, (LOP) publicada el 1 de noviembre de 2003. Previamente a la reforma, la LOP contemplaba las elecciones internas como un proceso de los partidos que estos debían organizar y financiar. Podrían contar facultativamente con el apoyo de los organismos electorales para la organización de dichas elecciones; no obstante, no eran obligatorias (Ley N° 28094, 2003). Allí se preveía que los partidos podrían elegir a sus candidatos mediante una serie de

posibilidades. Estas eran, elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados. Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados. Elecciones a través de órganos partidarios, conforme lo disponga el estatuto. Este artículo luego se modificaría mediante la Ley N° 30414, como se puede apreciar en la Tabla N° 2 y pasaría a redactarse de la siguiente manera: Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el Estatuto (Ley N° 30414, 2016).



Tabla N° 2. Artículos 24 de las leyes N° 28094 y N° 30414

<p>Ley N° 28094</p>	<p>Corresponde al órgano máximo del partido político decidir la modalidad de elección de los candidatos a los que se refiere el artículo anterior.</p> <p>Para tal efecto, al menos las cuatro quintas partes ($\frac{4}{5}$) del total de candidatos a representantes al Congreso, Consejeros Regionales o Regidores, deben ser elegidas bajo alguna de las siguientes modalidades:</p> <p>a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.</p> <p>b) Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario y secreto de los afiliados.</p> <p>c) Elecciones a través de órganos partidarios, conforme lo disponga el Estatuto.</p> <p>Hasta una quinta parte ($\frac{1}{5}$) del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable.</p> <p>Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, los cuales deberán ser necesariamente elegidos.</p>
<p>Ley 30414</p>	<p>Corresponde al órgano máximo del partido político o del movimiento de alcance regional o departamental decidir la modalidad de elección de los candidatos a los que se refiere el artículo 23.</p> <p>Para tal efecto, al menos las tres cuartas ($\frac{3}{4}$) partes del total de candidatos a representantes al congreso, al parlamento andino, a consejeros regionales o regidores, deben ser elegidas de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades:</p> <p>a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.</p> <p>b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.</p> <p>c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto.</p> <p>Hasta una cuarta parte ($\frac{1}{4}$) del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el estatuto. Esta facultad es indelegable.</p> <p>Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a presidente y vicepresidentes de la república, los cuales deberán ser necesariamente elegidos.</p> <p>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.</p>

Fuente: Ley N° 28094 y Ley N° 30414. Elaboración propia.

La propuesta de reforma planteada por la CANRP tuvo como objetivo fortalecer a los partidos mediante su democratización, con el propósito de acercar a los partidos a la ciudadanía y ayudar a las organizaciones políticas a transparentarse y periódicamente actualizarse.

En este capítulo se revisa primero la experiencia comparada en la región, luego se procederá con un análisis de lo propuesto por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política y se llevará a cabo una revisión de la Ley N° 30998 referida a los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

3.1 Experiencia Comparada

Para el caso de la experiencia comparada respecto de la democracia interna en América Latina, es indispensable referirse en primera instancia a Argentina, país donde se instauraron por primera vez en América Latina, las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). Además, se deben analizar los casos de Uruguay y Chile, los otros dos países de la región en haber instaurado las primarias abiertas, con voto universal y secreto.

3.1.1 Argentina

El caso argentino resulta particularmente interesante debido a su carácter precursor en cuanto al modelo universal, obligatorio y simultáneo. De acuerdo a la legislación argentina, los partidos políticos, así como las demás organizaciones políticas, están obligadas a celebrar elecciones primarias, de manera simultánea y abierta en toda Argentina, mediante voto secreto y obligatorio (Ley N° 26571, 2009). Mediante ellas se eligen a los representantes de cargos públicos sujetos a elecciones populares, incluso cuando los partidos presentan una lista única. Cabe resaltar que el voto es obligatorio para todo el padrón nacional de igual manera que para las elecciones generales. A este modelo, se lo denominó Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO).

El panorama previo a la aplicación de las PASO en Argentina, correspondía a un panorama de poca institucionalidad, en el que los partidos estaban fragmentados y atomizados. Los partidos no constituían organizaciones ideológicas y programáticas. Estos partidos no tenían capacidad de incidencia territorial y no eran verdaderos representantes populares. Además, al interior de los mismos, no había evidencia de modernidad o democracia interna, por el contrario, existía conflictividad al interior de los partidos a causa de disputas por cargos políticos. Por otro lado, la designación de candidatos se daba a través de las cúpulas partidarias y los partidos adolecían de transfuguismo y cortoplacismo (Gallo, 2018).

Cabe destacar que la reforma de la ley argentina se dio en medio de una crisis del Kirchnerismo desde donde se planteó un sistema más institucional de los procesos democráticos internos de los partidos políticos (Gallo, 2021). El debate respecto del sistema de partidos, dio pie a un diagnóstico del sistema político argentino. Se podían contar cuatro grandes puntos. El primero de ellos estaba relacionado con la ausencia

de procesos democráticos al interior de los partidos, lo que a su vez dificultaba la alternancia y surgimiento de líderes partidarios. Esto se traducía en un monopolio del poder al interior de los partidos por parte de cúpulas históricas (Gallo, 2021). En segundo lugar, se identificó una deficiencia de representación, fragmentación, volatilidad y transfuguismo del sistema partidario argentino (Gallo, 2021). Los últimos dos puntos estaban relacionados con la falta de transparencia en los procesos internos de los partidos políticos, así como las diferencias de acceso a fondos públicos entre partidos, con mayor y menor cantidad de votantes (Gallo, 2021). Luego de este proceso de identificación y diagnóstico de los problemas del sistema político argentino, el Ejecutivo envió un proyecto de ley que luego el Legislativo aprobaría bajo el nombre de “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (nro. 26.571)”.

Tras la aprobación de la ley, los partidos estaban obligados a celebrar elecciones de tipo PASO. Solo podían participar en procesos electorales los partidos que hubieran superado la valla del 2% del total de votos válidos emitidos, para el caso de ambas cámaras del Legislativo. Para los casos de las listas presidenciales y parlamentarios de Mercosur, el 1%. Los precandidatos ganadores de sus respectivas listas, podrán participar en las elecciones para acceder a cargos públicos. Cabe mencionar que la designación de los precandidatos es una prerrogativa exclusiva de las organizaciones políticas, de modo tal, que el establecimiento de los requisitos para ser precandidatos, resulta competencia única de los partidos. Asimismo, la legislación argentina estableció que la justicia electoral resolverá cualquier causa relacionada con estas elecciones, sea dentro o fuera de los partidos. Además, se debe resaltar que las campañas de las PASO están reguladas del mismo modo en las que las campañas electorales generales en Argentina (Ley N° 26571, 2009). En este sistema, los ciudadanos acuden a una elección previa a los procesos electorales con el fin de elegir a sus precandidatos preferidos. En el modelo argentino, la ley observa la posibilidad de votar por más de un partido siempre que se vote por cargos diferentes. Es decir, se puede elegir al representante de un partido para diputado y a la vez votar por un candidato de partido diferente para el cargo de senador (Ley N° 26571, 2009).

El debate y aplicación de las PASO en Argentina, se dio durante una etapa de división del partido de gobierno. Mediante este proceso de reforma, el kirchnerismo buscó aglutinar las diferentes facciones del partido, mientras que, por otro lado, busco

dificultar el acceso a los partidos más pequeños, además de buscar dificultar la capacidad operativa de la oposición (Gallo, 2018).

Respecto de la aplicación de las primarias en Argentina, Gallo explica que el mecanismo buscó fomentar tres cambios: el primero de ellos, seleccionar a los candidatos a cargos públicos de manera universal en una elección general; el segundo, suponía volver más representativo al sistema, al establecer una segunda valla electoral para poder acceder a las elecciones, lo cual supondría un menor número de partidos en las elecciones y una mayor búsqueda de alianzas entre partidos; la tercera estaba relacionada con empoderar a los ciudadanos a través de su politización e involucramiento en este nuevo escenario electoral (Gallo, 2015, p.118). No obstante, las PASO en Argentina, no lograron los objetivos deseados, por el contrario, agudizaron el personalismo en detrimento del partidismo, fomentaron las alianzas sin sentido ideológico o programático con miras exclusivamente electorales, y agudizaron el clivaje momentáneo de gobierno/oposición. Sin embargo, las falencias de este primer ejercicio de PASO, no son solo atribuibles a las elecciones en sí, sino que también al momento en el cual fueron promulgadas, así como el diseño jurídico de la norma (Gallo, 2015, p.134-135).

3.1.2 Uruguay

Uruguay contaba, antes de su reforma sobre la democracia interna, con un sistema de partidos estructurado e institucionalizado. Dos coaliciones controlaban la escena política. Se trataba de partidos sólidos y estables, aunque con ciertos matices de fraccionamiento interno. La elección de candidatos se llevaba a cabo mediante convenciones partidarias que designaban quienes participarían en los comicios generales. A diferencia de los Argentina y Chile, los partidos uruguayos contaban con una amplia militancia, ya fuera mediante adherencia o simpatía (Gallo, 2018). Fue recién en el año 1997 cuando Uruguay adoptó la reforma política que incorporó las primarias al sistema electoral. A diferencia de los otros países, la reforma del sistema electoral uruguayo se dio con el propósito de simplificar la Doble Votación Simultánea (DVS), en la cual los electores acuden a las elecciones generales y en una misma votación debían elegir el partido de su preferencia y dentro de este voto, también debían elegir entre los distintos candidatos presidenciales de dicho partido. Además, a diferencia del caso argentino, la reforma uruguaya estuvo enmarcada en amplias reformas estatales y constitucionales, por lo que fue parte de un paquete de reformas

de todo el sistema político (Jaramillo, 2020). Esta suerte de primaria presentaba un gran problema, pues ganaba el candidato más votado del partido más votado y este sistema podía, en algunos casos, no ser representativo. En Uruguay se adelantaron las primarias cuatro meses antes de las elecciones generales para sincerar las preferencias electorales de los votantes (Buquet & Piñeiro, 2011). Estas primarias como ya se menciona, son obligatorias para los partidos, pero no lo son para los ciudadanos.

En Uruguay los partidos estaban obligados a celebrar elecciones primarias para elegir a sus candidatos en las elecciones generales. No obstante, a diferencia de la ley argentina y la peruana, en el caso de Uruguay, los votantes no están obligados a participar en las primarias. A pesar de no ser de obligatorio cumplimiento para los ciudadanos en general, los partidos uruguayos deben superar un mínimo de 500 votos, lo que constituye su valla electoral. El resultado de este proceso es de carácter vinculante, aunque a diferencia de los otros casos latinoamericanos, las únicas candidaturas sujetas a elecciones primarias, son las listas presidenciales, conformadas por el candidato presidencial y el vicepresidente. Los candidatos que no obtengan un espacio tras las primarias, tienen la posibilidad de pactar acuerdos para ser incluidos en las listas presidenciales. Es decir, el candidato a presidente de la lista perdedora, podría pasar a ser el candidato a vicepresidente de la lista ganadora (Gallo, 2018).

3.1.3 Chile

El estado del sistema de partidos chileno antes de la implementación de las elecciones internas, era relativamente estable, con partidos estructurados en torno a coaliciones, representativos en términos sociales y electorales, así como con sólidas bases ideológicas y programáticas. La selección de candidatos se realizaba mediante el desarrollo de internas abiertas o semiabiertas, así como también por la decisión de las cúpulas partidarias. Se trataba de un sistema de alternancia de coaliciones, aunque con poca adhesión ciudadana a los partidos. Estos últimos, así como otras instituciones políticas no gozaban de la confianza ciudadana además de haber perdido su condición de canalizadores de las demandas sociales. Existían en Chile, movilizaciones sociales por fuera de los canales partidarios (Gallo, 2018).

Para el caso chileno, las elecciones internas —llamadas en Chile elecciones primarias— si bien son simultáneas, no son universales ni obligatorias, tanto como

para los partidos como para los electores. Este es el único de los cuatro países que contempla primarias sin hacerlas de obligatorio cumplimiento, así también, de manera peculiar, el caso chileno, constituye el único caso sin valla electoral (Gallo, 2018). La ley chilena establece que las elecciones primarias de carácter nacional, es decir para la elección de los cargos parlamentarios y presidencial, deberían ser por fuerza, de carácter simultáneo. Estas elecciones tienen un carácter facultativo, pues las organizaciones políticas pueden optar por participar en estas primarias, o no hacerlo. En el caso de hacerlo, es el Servicio Electoral (SERVEL), el organismo facultado para organizar dichas elecciones y garantizar el adecuado desarrollo de estas. Asimismo, los partidos pueden elegir entre diversas modalidades de votación, para la selección de sus candidatos. Las opciones disponibles para los partidos son las siguientes:

a) Sólo los afiliados al partido están habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso que el partido participe en forma individual.

b) Sólo los afiliados al partido, e independientes sin afiliación política, habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso que el partido participe en forma individual.

c) Sólo los afiliados al partido o a los partidos integrantes del pacto están habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso de un pacto electoral.

d) Sólo los afiliados al partido o los partidos integrantes del pacto e independientes sin afiliación política están habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso de un pacto electoral.

e) Todos los electores habilitados para sufragar”

(Ley N° 20.640, 2017).

De acuerdo a la normativa chilena, los partidos deberán decidir internamente cuál de los procedimientos a seguir se ajusta mejor a sus preferencias. Una vez realizadas las primarias, es necesario que el Tribunal Calificador de Elecciones dé su visto bueno para habilitar a los precandidatos a participar en las elecciones nacionales que les correspondan. Finalmente, se debe agregar que los partidos políticos pueden, para el caso de las elecciones primarias, recurrir al uso de la publicidad por televisión para las campañas electorales primarias.

3.2 Propuesta de la Comisión de Alto Nivel Para la Reforma Política

La CANRP en el cumplimiento de su encargo, desarrolló un diagnóstico de la política peruana. En este diagnóstico, la Comisión, recalcó la importancia de

recomponer el sistema de partidos peruano. Como se sabe, este sistema vive una prolongada crisis desde la década de los noventas, cuando inició el colapso de los partidos peruanos (Tuesta, 1995; Tanaka, 1998). De acuerdo a la CANRP, la crisis se ha prolongado no solo a lo largo de los años, sino que ha profundizado los problemas en los partidos. Esto ha resultado en mayor fraccionamiento de los partidos políticos, gran dificultad para la articulación de la representación, por lo que la ha debilitado, y un mayor fraccionamiento de los partidos (Tuesta et. al, 2019, p. 22). Por ello se decidió elaborar una propuesta respecto de las elecciones primarias para la selección de candidatos.

De acuerdo al informe de la Comisión, la debilidad de los partidos podía ser entendida como uno de los problemas más importantes de la democracia peruana. Esta debilidad partidaria, sumada al alto nivel de personalismos, con pocas formas de organización, los caracteriza como coaliciones de independientes (Zavaleta, 2014). Esta condición de los partidos los hace más propensos a mercantilizar los puestos sujetos a elección popular, o en otros casos, permite que las cúpulas partidarias designen con arbitrariedad dichos puestos (Tuesta et. al, 2019, p.180). Esto resulta en políticos poco vinculados con las organizaciones políticas por las que han sido elegidos, dificulta el *accountability*, y posibilita fenómenos como el transfuguismo o la corrupción. Frente a este necesario diagnóstico inicial, la CANRP, elaboró una propuesta respecto de la democracia interna de los partidos.

La propuesta elaborada por la CANRP planteaba el establecimiento de un sistema de elecciones internas con el objetivo de acercar a los partidos a la ciudadanía. En esta línea, se propuso que las elecciones internas fueran abiertas y obligatorias para toda la ciudadanía. Debido a la crisis de legitimidad de los partidos, resultaba importante fomentar la mayor participación posible de los ciudadanos para no excluir a aquellos para los cuales fuera más problemático acudir a votar y así evitar la movilización solamente de los sectores más educados, ideologizados o extremistas (Tuesta et. al, 2019, p. 184). Por otro lado, también se propuso que las elecciones fueran simultáneas para promover un proceso más ordenado.

En la propuesta de la CANRP las primarias debían ser organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales para el caso de los cargos de presidente, congresistas, gobernadores y alcaldes (Tuesta et. al, 2019). El sistema de elección sería individual pues las listas se ordenarían de manera descendente de acuerdo a la cantidad de votos.

Además, el proyecto de ley contempló tres especificaciones para incluir entre los candidatos tanto a los afiliados y no afiliados. En primer lugar, los no afiliados no podían superar un quinto ($\frac{1}{5}$) del total de miembros de una lista; debían estar repartidos de manera alternada en las listas. En segundo lugar, los otros cuatro quintos ($\frac{4}{5}$) debían ser ocupados por afiliados con al menos un año de inscripción en las organizaciones políticas. Finalmente, dichas organizaciones, debían, de manera anticipada, definir cuáles serían los lugares que los no afiliados ocupan en las listas a dichas elecciones. Además, las listas debían estar compuestas por al menos 50% de mujeres, repartidas también de manera alternada en las listas (Tuesta et. al, 2019).

Asimismo, el proyecto legislativo contemplaba una valla electoral para estas primarias abiertas. Esta valla consiste en la superación del 1.5% del padrón electoral apto en la última elección general. En el caso de las alianzas electorales, se contempló sumar un 0.5% adicional por partido adicional que integrase la alianza. Además, cuando se tratase de movimientos regionales, la valla consiste en el 4% del padrón de la región. La condición necesaria para la inscripción y consecuente participación en las elecciones generales posteriores era superar la valla (Tuesta et. al. 2019, p.189). En el supuesto hipotético de que las organizaciones políticas no superaran esta barrera electoral, estarían impedidas de inscribir sus listas. Otro efecto frente a la no superación de la barrera sería la cancelación de la inscripción de las organizaciones políticas. Como resultado de las elecciones primarias, las listas serán definitivas y vinculantes (Tuesta et. al, 2019).

Comparando el proceso y la legislación entre los tres países vecinos y el Perú, se pueden resaltar algunos detalles. En primer lugar, es notorio como el proceso peruano se dio en medio de un paquete de reformas con fue el caso de Uruguay. No obstante, a diferencia de este caso, en el Perú las reformas no fueron aprobadas en su conjunto como un paquete de cambio de reglas del juego de la vida política, sino como una serie de reformas independientes. En este sentido, la aprobación final es más parecida al caso argentino. En cuanto a las leyes per se, la ley chilena es la más distante al caso peruano, al no establecer vallas electorales, obligatoriedad de participación en las primarias. El caso uruguayo constituye un punto intermedio entre la legislación chilena y la argentina. Esto se debe a que para los partidos uruguayos es obligatorio celebrar las primarias, pero este no es el caso para los ciudadanos. Por otro lado, las únicas listas sometidas a las elecciones primarias, son las listas presidenciales, a diferencia de las de los otros tres países. En este sentido, el caso

argentino es el que más similitudes guarda con la legislación peruana, pues se contemplan elecciones simultáneas, abiertas y obligatorias, tanto para los partidos como para la ciudadanía en general. Asimismo, las vallas electorales son más elevadas en términos de porcentaje del electorado y las listas sujetas a elección superan las presidenciales.

Si bien la reforma fue aprobada de manera bastante cercana a la propuesta formulada por la CANRP, lo que puede apreciarse en la Tabla N° 3, el proceso de reforma merece ser atendido y estudiado.



Tabla N° 3. Comparación entre la propuesta de la CANRP y la Ley No. 30998

Propuesta de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política	Texto aprobado por el Congreso de la República Ley 30998
Artículo 19. Democracia interna	Artículo 19. Elecciones internas
<p>La elección de autoridades y candidatos de los partidos políticos y organizaciones políticas regionales debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente ley, el Estatuto y el Reglamento Electoral de la agrupación política. Las modificaciones al Estatuto y al Reglamento Electoral deben ser inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas, y solo proceden si fueron aprobadas por el órgano competente de la organización política hasta treinta (30) días antes de la convocatoria a elecciones internas.</p>	<p>La elección de las autoridades y de los candidatos de las organizaciones políticas y alianzas electorales se rigen por las normas sobre elecciones internas establecidas en la ley, el estatuto y el reglamento electoral de la agrupación política. Las normas electorales internas de las organizaciones políticas y de las alianzas electorales entran en vigencia a partir de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas. No pueden ser modificadas, desde los treinta (30) días anteriores a la fecha límite para la convocatoria a elecciones internas hasta su conclusión.</p>
Artículo 20. Del órgano electoral	Artículo 20. Órganos electorales
<p>La elección de autoridades de la organización política se realiza por un órgano electoral central conformado por un mínimo de tres (3) miembros. Dicho órgano electoral tiene autonomía respecto de los demás órganos internos y cuenta con órganos descentralizados colegiados. Se rige por lo establecido en la presente ley, el Estatuto y el Reglamento Electoral, los que deben garantizar la pluralidad de instancias y el respeto del debido proceso electoral. La elección de los candidatos a cargos de elección popular se realiza conforme se regula en la presente ley. El órgano electoral central, conformado por un mínimo de tres (3) miembros, coordina con los organismos electorales para la realización de esta elección y resuelve en primera instancia las impugnaciones a las que hubiera electoral. Puede contar con órganos descentralizados colegiados, para el ejercicio de sus funciones.</p>	<p>Toda organización política o alianza electoral cuenta con un órgano electoral central, de carácter permanente y autónomo respecto de los demás órganos internos. El órgano electoral central está integrado por un mínimo de tres miembros titulares, quienes tienen sus respectivos suplentes. El órgano electoral central debe constituir órganos electorales descentralizados. Estos están integrados por uno o más miembros titulares y sus respectivos suplentes. Solo los afiliados a la organización política pueden formar parte de los órganos electorales. Los integrantes de los órganos electorales están impedidos de postular en las elecciones internas y las elecciones primarias. Salvo en los casos expresamente establecidos, los órganos electorales de la organización política son los encargados de organizar los procesos electorales internos y resolver las controversias que se presenten aplicando el estatuto, el reglamento electoral y la ley. En estos casos, las decisiones de los órganos electorales descentralizados pueden ser apeladas ante el órgano electoral central. Lo resuelto por este último puede ser recurrido ante el Jurado Nacional de Elecciones.</p>
Artículo 21. Participación de los organismos electorales en la elección interna de cargos de elección popular	Artículo 21. Elecciones primarias

<p>Las organizaciones políticas inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas seleccionan de manera obligatoria sus candidatos a cargos de elección popular, mediante elecciones realizadas de manera simultánea, a nivel nacional, con voto secreto y obligatorio de afiliados y no afiliados a la organización política, de conformidad con la presente ley y demás normativa electoral vigente, el Estatuto y el Reglamento electoral. En estas elecciones internas, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, con la información del Registro de Organizaciones Políticas, elabora el padrón electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales organiza las elecciones. El Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza y resuelve controversias en apelación, agotadas las instancias al interior de la organización política.</p>	<p>Las elecciones primarias determinan las candidaturas y su orden en la lista correspondiente. Para efectos de las elecciones primarias, los organismos del sistema electoral ejercen las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) elabora el padrón electoral. 2. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) organiza las elecciones primarias. 3. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) facilita el acceso a las bases de datos en ventanilla única, fiscaliza las hojas de vida de candidatos en elecciones primarias y candidatos designados, resuelve conflictos en materia electoral y proclama a los candidatos elegidos.
<p>Artículo 22. Oportunidad de las elecciones internas de candidatos a cargos de elección popular</p>	<p>Artículo 22. Oportunidad de las elecciones primarias</p>
<p>Las elecciones para la selección de candidatos a cargos a elección popular se realizarán de manera simultánea. Para las Elecciones Generales, estas se realizan el primer domingo de octubre del año anterior a la elección. Para las Elecciones Regionales y Municipales, se realizan el primer domingo de mayo del mismo año de la elección.”</p>	<p>Las elecciones primarias para elegir candidatos a presidente de la República, congresistas, gobernadores regionales y alcaldes se desarrollan conforme al calendario electoral fijado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).</p>
<p>Artículo 23. Candidaturas sujetas a elección</p>	<p>Artículo 23. Candidaturas sujetas a elecciones primarias</p>
<p>23.1 Para las elecciones internas organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, solo se somete a elección los siguientes cargos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Presidente de la República. b) Representantes al Congreso. c) Gobernador Regional. d) Alcalde provincial y distrital. (...) 	<p>23.1 Están sujetas a elecciones primarias las candidaturas a los siguientes cargos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Presidente de la República. b) Representantes al Congreso de la República. c) Gobernadores regionales. d) Alcaldes provinciales y distritales. <p>23.2 Los candidatos que postulen a los cargos referidos en el párrafo 23.1 [...].</p>
<p>Artículo 24. Elección interna para cargos de elección popular</p>	<p>Artículo 24. Modalidad de las elecciones primarias</p>

<p>24.1 En las elecciones internas, deben votar todos los electores que se encuentren inscritos en el padrón electoral. "</p> <p>24.2 En las Elecciones para los cargos a Presidente de la República, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, las organizaciones políticas eligen al menos las cuatro quintas (4/5) partes de sus candidatos a cargos de elección popular entre sus afiliados, en elecciones con voto universal, libre, obligatorio, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados. Antes de la realización de las elecciones internas, se determina el lugar en las listas de los candidatos designados. Hasta un quinto (1/5) de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política puede ser designado por el órgano de la organización política que disponga el Estatuto. Los afiliados a una organización política participan de las elecciones internas y no pueden ser designados como candidatos. En el caso de las alianzas, debe indicarse la organización política que efectuó la designación. Los ciudadanos afiliados y no afiliados a la organización política deben ser ubicados en la lista de candidatos de manera alternada. Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley. Los postulantes en las elecciones internas deben tener al menos un (1) año de afiliación en la organización política para su participación en estas elecciones. En las elecciones a la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, las postulaciones a las elecciones internas son presentadas y votadas de manera individual, según establezcan el Estatuto y el Reglamento Electoral de la organización política. El candidato a la Presidencia de la República se elige entre los afiliados de la organización política. Los candidatos a la Vicepresidencia de la República se eligen según lo establecido en el Estatuto y el Reglamento Electoral. Los resultados de las elecciones internas son obligatorios para determinar los candidatos y su ubicación en la lista. Para la Cámara de Senadores y Diputados, en las circunscripciones plurinominales, las listas presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones para la inscripción de candidaturas debe tener no menos del cincuenta por ciento (50%) de varones y mujeres, ubicados de manera alternada. Ante la renuncia o el impedimento permanente de un candidato elegido, lo reemplaza</p>	<p>Las elecciones primarias se realizan de manera simultánea mediante voto universal, libre, obligatorio, igual, directo y secreto de todos los ciudadanos, estén o no afiliados a una organización política.</p> <p>Para continuar con su participación en el proceso electoral, el partido político debe obtener al menos el 1,5% de los votos válidamente emitidos en las elecciones primarias.</p> <p>Para el caso del movimiento regional, debe obtener al menos el 4% de los votos válidamente emitidos en las elecciones primarias de su circunscripción.</p> <p>De existir alianza electoral, los porcentajes referidos se incrementan en 0,5% por cada organización política adicional.</p> <p>Artículo 24-A. Candidatos en elecciones primarias Solo el afiliado que tenga como mínimo un año de afiliación a la fecha límite de la convocatoria a elecciones generales puede postular para ser candidato en una elección primaria. El incumplimiento de esta exigencia invalida la candidatura individual. La organización política puede establecer mayores requisitos a los señalados en la presente disposición. Las candidaturas se presentan e inscriben de forma individual ante el jurado electoral especial correspondiente.</p> <p>Artículo 24-B. Candidatos designados Hasta un 20% de la totalidad de candidatos al Congreso puede ser designado entre sus afiliados o no afiliados por el órgano de la organización política que disponga el estatuto. En la lista de candidatos, la ubicación de los designados es establecida por el órgano competente de la organización política respetando los principios de democracia interna. No pueden inscribirse como candidatos en otros partidos políticos o movimientos regionales los afiliados a un partido político inscrito, a menos que hubiesen renunciado con un (1) año de anticipación a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda o que cuenten con autorización expresa de la organización política a la que pertenecen, la cual debe adjuntarse a la solicitud de inscripción; y que esta no presente candidato en la respectiva circunscripción. No se puede postular por más de una lista de candidatos</p>
--	---

<p>el siguiente candidato más votado, cumpliendo los demás requisitos establecidos en la ley. Para mantener su inscripción, deben acudir a votar en las elecciones internas de la organización política no menos del 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.</p> <p>24.3 En las elecciones regionales y municipales, solo se eligen los candidatos a gobernador regional y alcalde provincial y distrital. Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley. Los postulantes en las elecciones internas deben tener al menos un (1) año de afiliación en la organización política para su participación en estas elecciones. Los resultados de las elecciones internas son obligatorios para determinar los candidatos. Para mantener su inscripción, deben acudir a votar en las elecciones internas de las organizaciones políticas regionales no menos del cuatro por ciento (4%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de la circunscripción. Los demás cargos se eligen, entre sus afiliados, según establezcan el Estatuto y el Reglamento Electoral de la organización política. Los afiliados a una organización política participan de las elecciones internas y no pueden ser designados como candidatos. Hasta un quinto (1/5) de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política puede ser designado por el órgano de la organización política que disponga el Estatuto. Los ciudadanos afiliados y no afiliados a la organización política deben ser ubicados en la lista de candidatos de manera alternada. Para los Consejos Regionales y los Concejos Municipales, las listas presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones para la inscripción de candidaturas debe tener no menos del cincuenta por ciento (50%) de varones y mujeres, ubicados de manera alternada."</p>	
<p>Artículo 25. Elección de autoridades internas de la organización política</p>	<p>Artículo 25. Elección de autoridades internas de la organización política</p>

<p>La elección de autoridades del partido político u organización política regional se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años. La elección de estas autoridades se efectúa de acuerdo con la modalidad que establezca el Estatuto y el Reglamento Electoral. Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden elegir y ser elegidos en las elecciones de autoridades de la organización política correspondiente, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley. Las organizaciones políticas pueden contar con el apoyo y asistencia técnica del Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en el marco de sus competencias.</p>	<p>La elección de autoridades del partido político u organización política regional se realiza al menos una (1) vez cada cuatro (4) años. La elección de estas autoridades se efectúa de acuerdo con la modalidad que establezca el estatuto y el reglamento electoral de cada organización política. Los resultados de las elecciones internas se comunican al Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones. Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden elegir y ser elegidos en las elecciones de autoridades de la organización política correspondiente, de conformidad con el artículo 7 de la presente ley. La organización política puede solicitar la asistencia técnica de los organismos del sistema electoral para la realización del proceso de elección de sus autoridades internas.</p>
<p>Artículo 26. Participación de hombres y mujeres en elecciones de la organización política</p>	<p>-</p>
<p>Entre los cargos de dirección del partido político, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de autoridades. Las listas de candidatos para cargos de elección popular se rigen conforme a la presente Ley y a la ley de la elección de la cual se trate</p>	<p>-</p>
<p>Derogar</p>	<p>Artículo 27. Modalidades de elección interna de candidatos a consejeros regionales y regidores</p>
	<p>Las organizaciones políticas pueden elegir a sus candidatos a consejeros regionales y regidores de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados. b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados. c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto. <p>Las organizaciones políticas pueden contar con el apoyo y la asistencia técnica del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), en el marco de sus competencias.”</p>

Fuente: Informe Final CANRP y Ley 30998. Elaboración propia.

Tras la revisión de la Tabla N° 3 es posible concluir que la ley de democracia interna aprobada por el Congreso de la República el 27 de agosto del año 2019, no dista mucho del proyecto de ley enviado por el Ejecutivo, que no es otra cosa que el proyecto de ley esbozado por la CANRP. Sin embargo, es necesario resaltar cuáles son las diferencias en los artículos específicos entre la propuesta de la CANRP y lo aprobado por el Congreso.

En el caso del artículo 19 no se presentan mayores diferencias con la salvedad de la redacción respecto de las organizaciones políticas. Donde la CANRP dice “partidos políticos y organizaciones políticas regionales”, la ley dice “organizaciones políticas y alianzas electorales”. En el caso del artículo 20, el caso es distinto, puesto que la CANRP al referirse al órgano electoral de los partidos, sólo estipula que debe ser conformada por un mínimo de tres miembros. Por su parte, la ley desarrolla este artículo con más profundidad al señalar que el órgano electoral central debe constituir órganos descentralizados y que sus miembros están impedidos de postular en las primarias. Luego, en el artículo 21, la CANRP es específica en que los partidos seleccionan de manera obligatoria a sus candidatos para cargos de elección popular mediante PASO, mientras que la ley no es específica al respecto en este artículo. Lo mismo sucede en el artículo 22 donde la ley no especifica la simultaneidad de las elecciones mientras que la CANRP si lo hace. El caso del artículo 24 es particular debido a la extensión de este. Ambas versiones coinciden en un 20% de designados en las listas, no obstante, para la CANRP, este 20% no podía estar conformado por militantes de los partidos. La ley en cambio sí permite la designación de afiliados en este 20% y esta adaptación responde a un reajuste de los partidos con el objetivo de colocar figuras que ellos considerasen importantes y garantizarles un lugar en las listas. En cuanto a las ubicaciones en las listas, la CANRP planteó que fueran de manera alternada los designados con los elegidos. No obstante, la ley es mucho menos clara y solo dice que “la ubicación debe respetar los principios de la democracia interna”. Por otro lado, la propuesta de la CANRP es clara respecto de la paridad y alternancia, puesto que estipula que “debe tener no menos del cincuenta por ciento (50%) de varones y mujeres, ubicados de manera alternada” La ley aprobada en cambio no hace ninguna mención a la paridad y alternancia. Asimismo, el artículo 26 existe solo en el proyecto de la CANRP y propone que “entre los cargos de dirección del partido político, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de autoridades”. Finalmente, la CANRP planteó la derogatoria del

artículo 27, que finalmente fue incluido en la ley para la elección de los consejeros regionales y regidores.

3.3 La Ley de Democracia Interna, Ley N° 30998

A continuación, se presenta el procedimiento que siguieron los proyectos de Ley 4187, 3877, 2971, 2214, que integraron la Ley N° 30998 Ley que modifica la Ley de organizaciones políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos. Asimismo, se lleva a cabo un análisis del contenido de la norma.

Tabla N° 4. Cronología de la aprobación de la Ley N° 30998

Fecha	Evento (Ley Democracia Interna)
10/04/19	Presentación del proyecto de ley N° 4187/ <u>2018-PE</u>
12/07/19	Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento
23/07/19	Modificaciones al Texto sustitutorio contenido en el dictamen del Proyecto de Ley 4187 (11:20 am)
23/07/19	Modificación al Texto sustitutorio de la Comisión de Constitución y Reglamento (12:45 pm)
23/07/19	Asistencia y Votación - Primera Votación
23/07/19	Asistencia y Votación - Exoneración de la Segunda Votación
26/07/19	Texto borrador de la Autógrafa de Ley visado por la Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento
6/08/19	Autógrafa de Ley remitida al Poder Ejecutivo

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

La “Ley por la que se modifica la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas (30998)”, propone realizar los siguientes cambios a la LOP. En primer lugar, dispone que las elecciones primarias están regidas por el Reniec, la ONPE y el JNE. El primero de estos organismos estará encargado de la congruencia del padrón electoral. El segundo, de organizar las elecciones primarias. El tercero, por su parte, debe fiscalizar las hojas de vida de los candidatos, resolver materia electoral, proclamar a los ganadores, entre otras funciones (Ley N° 30998, 2019).

La ley además estipula en el artículo 23 cuáles son los cargos que estarían sujetos a las elecciones primarias. Estos son los cargos de Presidente de la República, representantes al Congreso de la República, gobernadores regionales, alcaldes provinciales y distritales. Estarán exentos de estas elecciones los consejeros regionales y regidores.

Las elecciones primarias se realizan de la misma manera que unas elecciones generales, es decir, con el total del padrón electoral ejerciendo el derecho a sufragio, y de manera simultánea para todos los partidos, sin importar la condición de afiliados o no afiliados. Asimismo, la ley establece las mismas vallas electorales propuestas por el proyecto de ley presentado por la CANRP.

Finalmente, la norma aprobada por el Congreso, reserva las cuatro quintas partes ($\frac{4}{5}$) de las listas, a los afiliados del partido, sobrando el quinto ($\frac{1}{5}$) restante para los pre candidatos designados. Estos invitados a participar en las primarias, serán designados por los organismos correspondientes a las propias organizaciones políticas. Asimismo, la ley exige que los afiliados que postulen como precandidatos, lo sean con al menos un año de membresía al partido. Caso contrario, esto invalidará las candidaturas individuales. Por otro lado, y en contraposición a la propuesta presentada por la CANRP, la Ley N° 30998, no incluye lo referido a la paridad y alternancia en las listas de los precandidatos, ni establece ningún tipo de cuota relacionada con el género.

Capítulo 4: El proceso deliberativo

La reforma de la democracia interna de los partidos políticos se dio como producto de la negociación y acuerdo político entre los congresistas. Sobre este punto, Bowler & Donovan (2012) argumentan que los actores que se encuentren en el poder buscarán diseñar reformas que garanticen su permanencia en él, frente a posibles nuevos actores que busquen participar en las contiendas electorales por nuevas cuotas. El sistema de partidos políticos peruanos se encuentra en una prolongada crisis de la cual no parece encontrar una salida. La crisis de legitimidad que experimentan las organizaciones políticas en el Perú ha erosionado la capacidad de las mismas en materias de diálogo, movilización ciudadana, reformas, generación de vidas partidarias internas saludables.

En este sentido, existía dentro del Congreso, la percepción de que oponerse frontalmente a las reformas tendría un costo político muy alto (Aramayo, Costa, entrevista propia, 2021). De igual manera, tras la cuestión de confianza otorgada al Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, el Congreso debía proceder con la reforma y buscó aprovechar esta oportunidad para perfilarse como un poder del Estado, reformista y atento a las demandas ciudadanas y buscar a través de ello legitimarse (Bravo, entrevista propia, 2021). En esta misma línea, la congresista 2, argumentó que existía en el periodo analizado, un reconocimiento propio por parte de los actores políticos de encontrarse en una situación de crisis (Congresista 2, entrevista propia, 2021). De acuerdo a los parlamentarios entrevistados, fue por este motivo que el presidente Vizcarra logró poner en agenda las reformas que planteó durante su mandato (Costa, congresista 2, 3, 4, entrevista propia, 2021), y fue por el mismo motivo por el cual las élites políticas con poder en el parlamento, aceptaron las reformas como parte de la agenda. En ese sentido la opinión de la ex congresista de la bancada de Fuerza Popular, Alejandra Aramayo, quien señala que las elites comprendieron que había una demanda de cambio innegable de parte del grueso de la población (Aramayo, entrevista propia, 2021).

Para explicar el proceso de la reforma sobre la democracia interna de los partidos políticos es necesario tener en cuenta la composición del Congreso (Gráfico 2), modificado por las razones expuestas en el capítulo II. Cabe destacar que, al inicio del período parlamentario, la bancada oficialista era la tercera fuerza del Congreso, por detrás de la oposición fujimorista y la oposición de izquierda. Sin embargo, las

composiciones de los grupos parlamentarios en el Congreso no tardaron en cambiar. Como se mencionó anteriormente, tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski y la toma de mando de Vizcarra, la composición de los grupos parlamentarios había cambiado.

Tabla N° 5. Cambios en la composición del Congreso 2016-2019

Grupo parlamentario	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Acción Popular	5	4%	5	4%	5	4%	6	5%
Acción Republicana							5	4%
Alianza Para el Progreso	9	7%	9	7%	8	6%	10	8%
Bancada Liberal							5	4%
Cambio 21							7	5%
Célula Parlamentaria Aprista	5	4%	5	4%	5	4%	5	4%
Contigo							6	5%
Frente Amplio	20	15%	10	8%	9	7%	9	7%
Fuerza Popular	73	56%	71	55%	61	47%	54	42%
No agrupados	2	2%	2	2%	21	16%	3	2%
Nuevo Perú			10	8%	10	8%	10	8%
Peruanos por el Cambio	17	13%	18	14%	11	8%	5	4%
Unidos por la República							5	4%
Total	130	100%	130	100%	130	100%	130	100%

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Como puede observarse en la tabla anterior, la mayoritaria bancada fujimorista perdió 18 congresistas en el plazo de tres años y pasó de tener el 56% de los escaños al 42% de los mismos. Asimismo, la bancada oficialista también perdió un total de 12 integrantes pasando del 13% al 4% del control del Legislativo. La izquierda por su parte, se dividió en dos cuando ostentaba el 15% del hemiciclo; de un lado se creó el grupo parlamentario Nuevo Perú con diez congresistas (8%) y del otro, el Frente Amplio mantuvo su nomenclatura y contó con nueve parlamentarios (7%). Si bien ninguna agrupación política creció sustancialmente, los grupos parlamentarios se multiplicaron a lo largo de estos tres años. En el proceso, surgieron cinco grupos parlamentarios nuevos, integrados por disidentes de distintas facciones, estos eran los siguientes: Acción Republicana, Bancada Liberal, Cambio21, Nuevo Perú y Unidos

por la República esto significó una transición de 6 grupos parlamentarios en el Congreso, a 12 grupos en tres años, es decir, los grupos parlamentarios se duplicaron a ritmo de dos grupos nuevos por año.

Este mismo fenómeno se repitió en la Comisión de Constitución y Reglamento, donde el fujimorismo pasó de controlar el 56% de la Comisión, a tener el 42% de los votos. Todas las otras agrupaciones políticas perdieron porcentaje de participación con el paso de los años y con la aparición de nuevos grupos parlamentarios que recibieron a parlamentarios disidentes.

Tabla N° 6. Cambios en la Comisión de Constitución 2016-2019

Grupo parlamentario	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Acción Popular	1	6%	1	7%	1	6%	1	5%
Acción Republicana								
Alianza Para el Progreso	1	6%	2	13%	1	6%	1	5%
Bancada Liberal							1	5%
Cambio 21								
Celula Parlamentaria Aprista	1	6%			1	6%	1	5%
Contigo								
Frente Amplio	3	17%	1	7%	1	6%	1	5%
Fuerza Popular	10	56%	8	53%	10	56%	10	53%
Peruanos por el Cambio	2	11%	2	13%	2	11%	2	11%
No Agrupados								
Nuevo Peru			1	7%	2	11%	2	11%
Unidos por la República								
Total	18	100%	15	100%	18	100%	19	100%

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

En el caso específico de la reforma analizada, debemos recordar que esta fue impulsada por el entonces presidente Martín Vizcarra. De acuerdo al ex congresista Gino Costa (Bancada Liberal), Vizcarra asumió el poder sin un claro apoyo político por parte de la bancada oficialista (Costa, entrevista propia, 2021). Esto lo ponía en una posición sin muchos aliados en el hemiciclo, por lo que el ex presidente prefirió apoyarse en la opinión pública. El caso de los Cuellos Blancos del Puerto fue un evento importante en este proceso. Tras el destape de una red de corrupción en

distintas esferas de la administración de justicia, el Ejecutivo planteó una reforma del sistema de justicia. El ex congresista Costa sostiene que el respaldo público obtenido por el Ejecutivo tras esta medida, propició la ampliación de las reformas con el propósito de garantizar el apoyo popular (Costa, entrevista propia, 2021).

En esta línea, el ex presidente Vizcarra promovió el referéndum del 2018. Este referéndum contenía cuatro puntos; el primero de ellos propone el cambio del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) debido a sus implicancias con el escándalo del caso de los Cuellos Blancos, y transformarlo en la Junta Nacional de Justicia (JNJ) que haría énfasis en los concursos públicos. El segundo ítem por votar era la reforma del financiamiento de los partidos políticos, con miras a la transparencia de las finanzas de los partidos, tanto sobre sus aportantes como sobre sus libros contables. El tercer punto proponía la no reelección de congresistas de manera inmediata. Vizcarra argumentó que, tras la prohibición de reelección para alcaldes y gobernadores regionales, los congresistas eran los únicos que podían acceder a la reelección inmediata y eso debía ser consultado con el pueblo. No obstante, se trató de una medida populista, poco pensada en términos de la mejora de la calidad de la democracia y los partidos, además de ser una propuesta que alimentaba la confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo (Entrevista propia, 2021). Este hecho fue ratificado por los ex parlamentarios entrevistados para esta investigación. El último punto del referéndum, como ya se mencionó anteriormente, fue el restablecimiento de la bicameralidad. Este apartado en particular suscitó gran debate público, pues, aunque el Congreso estuvo a favor de la medida, cambió el contenido de la propuesta inicial, de tal manera, que Vizcarra realizó una campaña en contra de este punto. La desnaturalización de la propuesta consistió en la capacidad del Ejecutivo a realizar cuestiones de confianza con respecto a iniciativas legislativas, así como abrir la posibilidad que los actuales congresistas postularán al Senado, burlando la prohibición de reelección.

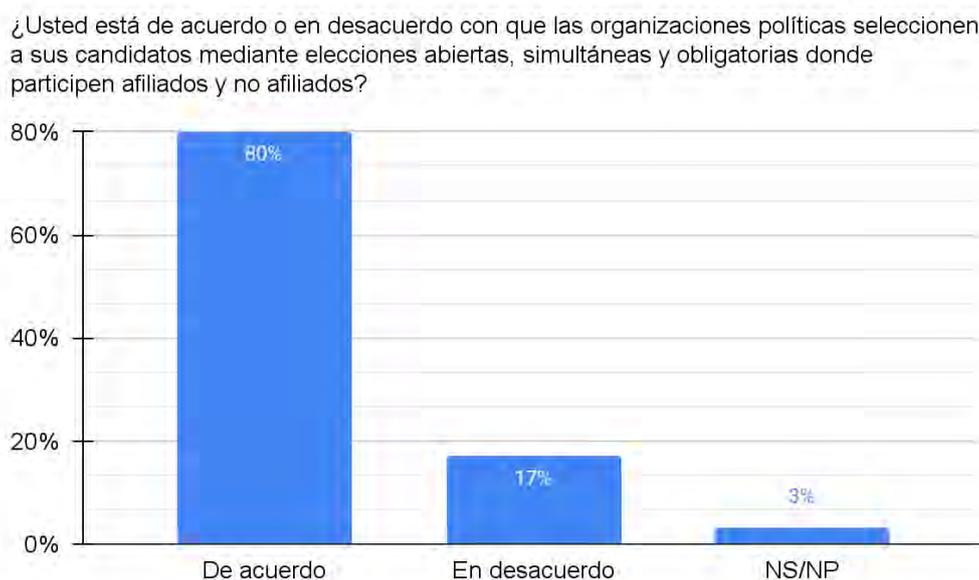
El resultado general del referéndum fue favorable al ex presidente, puesto que los tres primeros puntos fueron aprobados y el restablecimiento de la bicameralidad fue desaprobado (Entrevista propia, 2021). Las élites políticas interpretaron el resultado del referéndum de dos maneras. Por un lado, era innegable el apoyo popular que habían recibido las propuestas de Vizcarra y su liderazgo; tan fue así que, a pesar de haber enviado la cuarta propuesta, logró convencer a la opinión pública de votar en contra, debido a las modificaciones realizadas por el Congreso. Tras el éxito en el

referéndum, Vizcarra anunció la constitución de la CANRP con el encargo de proponer medidas integrales que contribuyan al fortalecimiento de las instituciones, del sistema democrático y del Estado Constitucional de Derecho (R.S. Nº 228-2018-PCM, 2018). Entre los temas pendientes que abordaría la comisión está la reglamentación del financiamiento de partidos (recientemente aprobada en el referéndum), la inmunidad parlamentaria y el voto preferencial, entre otras propuestas. Vizcarra usó el éxito de la Comisión de Reforma del Sistema de Justicia para promover la creación de la CANRP. Vizcarra garantizó, independencia para los comisionados y celeridad en la producción de las propuestas de la comisión.

En base a lo mencionado anteriormente, es posible reconocer que para este momento las relaciones Ejecutivo-Legislativo “habían empeorado producto de la cuestión de confianza Villanueva, la pérdida de la reelección congresal y el éxito del referéndum de Vizcarra” (Costa, entrevista propia, 2021), como lo confirmaron algunos de los entrevistados (Aramayo, Bravo, Muñoz, Congresistas 1, 2, entrevista propia, 2021). Teniendo en cuenta esta situación, no resulta difícil comprender que existía un nivel de rechazo y reticencia entre muchos de los partidos en el Congreso a las propuestas del ejecutivo. De acuerdo a los parlamentarios entrevistados, el clima en el Congreso era de rechazo a la imposición de una agenda legislativa que, así como la sensación de estar perdiendo la iniciativa en el juego político. De acuerdo a Fernando Tuesta, la imposición de la reforma fue necesaria y positiva por parte del Ejecutivo. Según el especialista en temas electorales, los partidos políticos no suelen iniciar reformas, salvo en tiempos de crisis, y nunca en contra de sus propios intereses; por lo que era poco probable que la reforma llegase a discutirse en el pleno sin esta imposición por parte del presidente Vizcarra (Tuesta, entrevista propia, 2021). No obstante, la élite parlamentaria supo reconocer la importancia de llevar a debate los proyectos debido al gran respaldo popular que gozaban tanto Vizcarra, como los proyectos de reforma. De acuerdo a Scherlis, este comportamiento se explica al entender el cálculo político de los costos. De acuerdo a esta teoría, los partidos políticos y sus élites iniciaron reformas cuando los costos de reformar sean menores que los costos de no reformar (Scherlis, 2015, p.85). Esto quiere decir que los partidos reconocieron en el proceso de reforma, un fenómeno ante el cual no podían no reaccionar debido al respaldo ciudadano mostrado en el referéndum. En palabras del congresista 3, “...oponerse a la reforma era suicidio político...” (Entrevista propia, 2021).

Por un lado, existía la posibilidad del cierre del Congreso debido a la cuestión de confianza planteada por el presidente del consejo de ministros, Salvador del Solar, respecto de los cinco proyectos de reforma; y por otro lado, la opinión pública había manifestado su respaldo a la reforma y al Ejecutivo, como se puede apreciar en el siguiente gráfico. Particularmente, la reforma que establecía las elecciones primarias, abiertas simultánea y obligatorias.

Gráfico N° 3. Aprobación de la reforma de las elecciones primarias.



Fuente IEP. Elaboración propia.

4.1 La Comisión de Constitución y Reglamento

Al analizar el comportamiento de los parlamentarios que participaron en los debates de la Comisión de Constitución se pueden observar coaliciones. Como se detalla en la Tabla 5, la composición de la Comisión de Constitución tenía una división de asientos asimétrica, como es usual debido a la proporcionalidad de los votos obtenidos, en cuanto al poder mayoritario que tenía Fuerza Popular debido a los ocho parlamentarios del fujimorismo frente a los dos de la ex bancada oficialista de Peruanos por el Cambio, dos el grupo de izquierda, Nuevo Perú, y uno de cada uno de los grupos parlamentarios restantes. Es decir, Fuerza Popular tenía más de la mitad de los miembros de la Comisión como correspondía a la proporcionalidad en el pleno del Congreso. La composición de la Comisión de Constitución le otorgaba a Fuerza Popular mucho poder debido a la cantidad de votos que tenían dentro de este grupo

de trabajo. No obstante, el peso de esta agrupación no se correspondía con las intervenciones durante los debates de la Comisión respecto a la reforma de la democracia interna de los partidos. Por el contrario, las intervenciones provinieron en su mayoría de los congresistas Alcorta (Fuerza Popular), Glave (Nuevo Perú), Quintanilla (Nuevo Perú) y Costa. Es decir que el número de legisladores fujimoristas en la Comisión de Constitución, no se correspondió con la participación en los debates. Los congresistas Mulder (APRA) y Salgado (Fuerza Popular), quienes eran accesitarios de la Comisión, también tuvieron una amplia participación en el debate. Una importante parte del debate se dio entre las congresistas Glave, Salgado y Alcorta.

El análisis del debate en la Comisión de Constitución explicita las posiciones al interior de este grupo de trabajo, asimismo revela facciones entre los congresistas de un mismo grupo y alianzas entre quienes pertenecían a distintos grupos. De este modo, se descubren dos facciones, una a favor y otra en contra de la propuesta de la democracia interna de los partidos políticos. Congresistas de los partidos de centro y de izquierda fueron menos críticos con la propuesta, centraron sus preocupaciones en temas puntuales como el futuro de los movimientos regionales. Este fue el caso de los congresistas Costa, Arce (Nuevo Perú), Glave, Choquehuanca (PPK), Meléndez e Iberico. Caso aparte fue el congresista Arana (Frente Amplio), quien a pesar de pertenecer a un partido de izquierda, se mostró crítico de la reforma y cuestionó la constitucionalidad de la misma.

Por otro lado, la facción opositora a la propuesta estuvo conformada por los congresistas de Fuerza Popular, partido cuyos miembros manifestaron su desafección por la reforma, la desconexión de esta con la realidad de los partidos y la imposición que significaba la cuestión de confianza como vehículo para la reforma. Asimismo, los parlamentarios apristas se mostraron críticos con la reforma y el gobierno y manifestaron su disconformidad con el proyecto. El congresista García Belaunde (Acción Popular), también se mostró crítico con el Ejecutivo y puede ser agrupado con los miembros del fujimorismo y el APRA. En una de sus pocas intervenciones, el congresista García Belaunde hace alusión a la influencia del presidente Vizcarra en el congreso; "...hay una influencia vizcarrista en el Congreso, hay vizcarrismos en el Congreso" (Comisión de Constitución y Reglamento, 2019)

Por otro lado, y más allá de las posiciones, es evidente que un grupo reducido de parlamentarios participó con especial interés en el debate durante todas las

sesiones de la Comisión. Si bien no fueron los únicos en participar durante el debate, fueron los más asiduos y también aquellos cuyas intervenciones fueron más propositivas en el debate artículo por artículo con el objetivo de mejorar el dictamen. Quienes integraron este grupo de congresistas, fueron Glave, Quintanilla, Costa, Alcorta, Mulder, Salgado e Iberico.

Los siguientes fueron los temas controversiales:

- a) Inclusión de cargos sujetos a elección a las primarias. Este tema fue ampliamente discutido, y si bien al inicio de la propuesta se contempló que los únicos cargos sujetos a primarias fueran los de las listas presidenciales y parlamentarias, con el avance del debate esto cambió. Finalmente, el dictamen y la ley de democracia interna contemplaban dentro de los cargos sujetos a elecciones primarias al Presidente de la República, Representantes al Congreso de la República, Gobernadores regionales, Alcaldes provinciales y distritales. Para la congresista Glave, la ley debía incluir a todos los cargos sujetos a elección popular puesto que la democracia no debería ser incremental sino total. Así, propuso que se incluyeran a los regidores, consejeros y parlamentarios andinos. En contra de esta postura los congresistas Mulder, Iberico (APP) y Salgado, argumentaron que se debía buscar la practicidad y evitar imponer tareas irreales a los partidos (Comisión de Constitución y Reglamento, 2019).
- b) Otro elemento en el debate fue la cuota de invitados del 20% en las listas. De acuerdo al proyecto, las listas podrán tener un máximo de 20% de invitados, siendo los números y los nombres revelados antes de las elecciones primarias. Los congresistas Costa y Glave cuestionaron esto desde dos perspectivas diferentes. Para el primero era importante darle libertad a los partidos a fin de corregir algún posible error en las elecciones internas a través de la designación de algún candidato que no haya sido exitoso en estas elecciones. Para la congresista Glave, la discusión giraba en torno a la posibilidad de los invitados de participar en las primarias de modo tal que el 20% quede reservado para designados, fueran estos invitados o militantes de los partidos (Comisión de Constitución y Reglamento, 2019). Finalmente, las preocupaciones de la congresista Glave fueron escuchadas cuando argumentó que los partidos debían contar con la suficiente capacidad de maniobra para poder colocar en los puestos designados a posibles afiliados que no hubieran obtenido lugares

en la lista tras las primarias. Por otro lado, el congresista Iberico, propuso que este porcentaje se elevara a 30% a fin de permitir a los partidos colocar invitados en todas las regiones. Si bien la presidenta de la comisión, Rosa Bartra defendió el dictamen, finalmente la propuesta sobre la inclusión de afiliados al 20% de designados fue aprobada.

- c) El tamaño del selectorado habilitado para sufragar en las primarias. Este fue un tema ampliamente discutido desde la sesión del martes 2 de julio, en la que el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, y el ministro de justicia, Vicente Zeballos, participaron en la Comisión de Constitución y Reglamento. De acuerdo a las congresistas Salgado y Aramayo (Fuerza Popular), así como los congresistas Mulder y Velásquez (APRA), hacer del selectorado de las primarias el total de electores hábiles para sufragar constituía un peligro para los partidos. Según la lógica de estos parlamentarios, las elecciones primarias podrían ser objeto de sabotaje por parte de otros partidos a través de la votación de “enemigos” del partido que votarían en contra de los intereses de este. Por otro lado, los congresistas resaltaron los deberes y derechos de los afiliados a los partidos y cómo ampliar el selectorado a toda la población electoral constituía un desprecio por los derechos de los afiliados. Asimismo, los parlamentarios manifestaron que, hasta ahora, la selección de candidatos funcionaba bien en los partidos políticos, por lo que no era necesario alterar este mecanismo de selección de candidatos.
- d) La diferencia en las vallas electorales entre los partidos políticos y los movimientos regionales fue un tema de principal preocupación para las izquierdas, en particular para los congresistas Glave, Arana y Quintanilla, quienes manifestaron durante sus intervenciones en la Comisión de Constitución, que el 1% de militantes para la conformación de los movimientos y la valla electoral de 8% del selectorado en regiones para los constituía una discriminación hacia estas organizaciones políticas. En palabras del congresista Quintanilla; “Si es que se aprueba lo que se viene aprobando en base a la propuesta, nosotros vamos a hacer el esfuerzo de interponer una acción de inconstitucionalidad ...” (Comisión de Constitución y Reglamento, 2019).
- e) El tema del voto preferencial fue motivo de debate, en especial desde la bancada fujimorista y el APRA. El motivo del debate giró en torno a la

naturaleza de las listas que superasen las primarias. En este sentido, las listas que participasen en las elecciones generales serán de naturaleza cerrada y el voto preferencial pasaría a ser ejercido por los electores durante las primarias. Si bien algunos congresistas reconocieron que el voto preferencial promovía la competencia entre candidatos del mismo partido durante las elecciones generales, insistieron en defender el mecanismo del voto preferencial. Estos fueron los casos de la congresista Alcorta y del congresista Neyra (Fuerza Popular). La congresista Alcorta declaró lo siguiente; "... le está quitando el derecho al partido de elegir bien en sus propias elecciones internas y no que esto esté en manos de la gente de la calle que no tiene la más remota idea cómo es la vida por dentro" (Comisión de Constitución y Reglamento, 2019). Por su parte, el congresista Neyra declaró que "... el voto preferencial fortalece sí la democracia y la participación de todos" (Comisión de Constitución y Reglamento, 2019).

Más allá del debate, se debe resaltar que ninguno de los congresistas miembros de la Comisión de Constitución se opuso abiertamente a las primarias, sino a los temas antes mencionados derivados de la aplicación del establecimiento de las primarias. Esto constituye un consenso respecto de la importancia de la democracia interna en la vida de los partidos políticos, aunque representa un consenso puramente declarativo. Por otro lado, las declaraciones en contra de la reforma estaban relacionadas con la reforma per se, o contra el gobierno de Martín Vizcarra, o con el uso de la cuestión de confianza para forzar la mano del Congreso y permitir la aprobación de la reforma. Dos de los ejemplos más notorios fueron los del congresista Galarreta (Fuerza Popular) y la de la congresista Beteta (Fuerza Popular). Galarreta declaró de la siguiente manera en la sesión del 9 de julio, día de aprobación del dictamen en la Comisión: "Para mí, con todo respeto, ninguno de los proyectos tiene ninguna lógica ni función de mejorar la democracia interna ni nada por el estilo. Creo que vamos a, después del 2021, ver los efectos nocivos que van a tener todas las reformas que está planteando este gobierno. Pero en fin" (Comisión de Constitución y Reglamento, 2019). O la congresista Beteta, quien declaró lo siguiente: "... y lamentablemente los presidentes, los gobernadores regionales simplemente seguramente para que les den algún presupuesto para una obra simplemente no han defendido sus movimientos regionales" (Comisión de Constitución y Reglamento,

2019). Así también fue el caso del congresista Becerril (Fuerza Popular), quien declaró de la siguiente manera, “Primero el gobierno con el presidente Vizcarra a la cabeza, han buscado desprestigiar a los partidos políticos y a los políticos, ¿eso es cierto o no es cierto?, no estoy mintiendo, es cierto” (Comisión de Constitución y Reglamento, 2019).

Otros miembros de la Comisión no participaron de manera extensa, tanto en contra como a favor de la reforma durante el proceso de debate, pero sí emitieron sus votos cuando fueron llamados a votar. Estos son los casos de los congresistas, Arimborgo (Fuerza Popular) y Figueroa (Fuerza Popular).

A continuación, se puede apreciar la votación de los congresistas presentes durante la sesión del 9 de julio cuando se dio la aprobación del dictamen que propuso un texto sustitutorio. Es notorio el voto en contra tanto desde la izquierda como desde Fuerza Popular. Los congresistas Mulder, Salgado y Glave votaron a favor, aun cuando fueron sumamente críticos de las propuestas y sus puntos de vista no fueron incorporados al documento. Así, el dictamen fue aprobado por 8 votos a favor, 4 votos en contra y 1 abstención.

Tabla N° 7. Votación del dictamen aprobado por la Comisión de Constitución.

Apellidos y Nombres	Grupo parlamentario	Votación
Choquehuanca De Villanueva Ana Maria	Peruanos Por el Cambio	A favor
Melendez Celis Jorge Enrique	Peruanos Por el Cambio	A favor
Costa Santolalla Gino Francisco	Bancada Liberal	A favor
Quintanilla Chacon Alberto Eugenio	Nuevo Perú	En contra
Glave Remy Marisa	Nuevo Perú	A favor
Mulder Bedoya Claude Maurice	APRA	A favor
Beteta Rubin Karina Juliza	Fuerza Popular	En contra
Alcorta Suero Maria Lourdes Pia Luisa	Fuerza Popular	En contra
Salgado Rubianes Luz Filomena	Fuerza Popular	A favor
Becerril Rodriguez Hector Virgilio	Fuerza Popular	A favor
Galarreta Velarde Luis Fernando	Fuerza Popular	En contra
Figueroa Minaya Modesto	Fuerza Popular	A favor
Melgarejo Paucar Maria Cristina	Fuerza Popular	Abstención

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Por otro lado, en el caso de la aprobación del texto sustitutorio, los cambios en la votación revelan más cercanía con el discurso de los parlamentarios durante el debate. En el caso de los congresistas Mulder y Glave, los votos pasaron de estar a favor, a convertirse en abstenciones, así como el voto de la congresista Beteta que pasó de ser un voto en contra a abstenerse. Finalmente, el último cambio fue del congresista Melgarejo, quien cambió su voto en abstención a uno a favor. La votación final del texto sustitutorio se resume en 7 votos a favor, 3 votos en contra y 3 abstenciones.

Tabla N° 8. Votación del texto sustitutorio aprobado por la Comisión de Constitución.

Apellidos y Nombres	Grupo parlamentario	Votación
Choquehuanca De Villanueva Ana Maria	Peruanos Por el Kambio	A favor
Melendez Celis Jorge Enrique	Peruanos Por el Kambio	A favor
Costa Santolalla Gino Francisco	Bancada Liberal	A favor
Quintanilla Chacon Alberto Eugenio	Nuevo Perú	En contra
Glave Remy Marisa	Nuevo Perú	Abstención
Mulder Bedoya Claude Maurice	APRA	Abstención
Beteta Rubin Karina Juliza	Fuerza Popular	Abstención
Alcorta Suero Maria Lourdes Pia Luisa	Fuerza Popular	En contra
Salgado Rubianes Luz Filomena	Fuerza Popular	A favor
Becerril Rodriguez Hector Virgilio	Fuerza Popular	A favor
Galarreta Velarde Luis Fernando	Fuerza Popular	En contra
Figueroa Minaya Modesto	Fuerza Popular	A favor
Melgarejo Paucar Maria Cristina	Fuerza Popular	A favor

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

El análisis de las votaciones de los miembros de los grupos parlamentarios permite ver cómo se desarrolló la estrategia de votación en el pleno, aún más al visualizarlo en términos porcentuales frente al total de cada grupo parlamentario. Esta estrategia consistió en la aprobación de la norma con una importante votación fujimorista. Esta votación fujimorista se llevó a cabo gracias a la disciplina partidaria del partido sobre sus congresistas menos representativos o públicos (Congresistas 2,

3, 4, 5, 6, entrevista propia, 2021). Esta votación en favor de la reforma por parte de un sector del fujimorismo, permitió a otros partidos, como el APRA, votar en abstención, sabiendo que la reforma se aprobaría de igual manera y el Congreso ya no enfrentaría las repercusiones de contrariar la cuestión de confianza. Al revisar ambas votaciones, es posible visualizar el voto a favor de los congresistas del ex partido oficialista, así como el del congresista Costa quien formara parte de la bancada oficialista. Los congresistas de izquierda presentes en el voto, Glave y Quintanilla presentan un panorama diferente. El congresista Quintanilla votó en contra en concordancia con lo expresado durante el debate. La congresista Glave por otro lado, votó a favor en la primera votación y luego se abstuvo en la segunda. Mauricio Mulder, representante del APRA, se mostró fuertemente crítico sobre el proyecto durante el debate, pero al emitir su voto, lo hizo a favor en la primera votación y se abstuvo en la segunda. Por otro lado, los congresistas de Fuerza Popular votaron de manera heterogénea, esta tendencia contraintuitiva se puede explicar por la capacidad del partido Fuerza Popular de segmentar el voto de sus parlamentarios. De acuerdo a lo expresado por los parlamentarios fujimoristas, la cúpula del partido daba, en ocasiones, indicaciones sobre cómo emitir los votos en el pleno. Si bien no es posible definir que motivó a cada parlamentario de manera independiente, la teoría explica que es posible analizar el comportamiento de las élites políticas frente algunas medidas con posibles repercusiones electorales (Bowler & Donovan, 2012).

4.2 El pleno del Congreso

Para explicar de manera clara el comportamiento de los partidos en el pleno del Congreso, es necesario analizar el porcentaje de votación de los grupos parlamentarios para el caso de la Ley N° 30998, llevada a cabo el martes 23 de julio del 2019. Este análisis permite explicar cuántos parlamentarios de cada grupo no votaron a favor de la reforma. Para el propósito de esta investigación, los votos emitidos bajo la forma de abstenciones, ausencias justificadas e injustificadas, así como las faltas de respuesta se entenderán como un mecanismo de “no votación” que formaba parte de la estrategia política de Fuerza Popular sobre la reforma de la democracia interna. Si bien en el pleno es posible manifestar el voto a través del sí, el no, la abstención y la omisión del voto, también es posible que los parlamentarios no asistan (de manera justificada o injustificada). Todas estas estrategias fueron usadas por el grupo parlamentario Fuerza Popular con el propósito de disipar la votación de

sus parlamentarios votando solo con un número de votos suficientes para aprobar la reforma. El resto de parlamentarios no votó en contra debido a que el partido no buscaba enfrentarse a la opinión pública respecto al tema de las reformas (Congresistas 1, 2 y 3, entrevista propia, 2021). A continuación, se presenta la Tabla N° 9 que contiene el total de miembros por grupo parlamentario y el porcentaje que representó la suma de los votos no a favor por cada grupo.

Tabla N° 9. Votación de los proyectos que modifican la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas en el Pleno por grupo parlamentario en porcentaje.

G. Parlamentario	Total miembros por g. parlamentario	Porcentaje de votos no a favor
Acción Popular	6	17%
Acción Republicana	5	100%
Alianza Para el Progreso	10	30%
APRA	5	100%
Bancada Liberal	5	40%
Cambio 21	7	14%
Frente Amplio	9	100%
Fuerza Popular	54	44%
Peruanos Por el Kambio	9	22%
Nuevo Perú	10	30%
No Agrupados	10	50%
Suma	130	

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Al analizar la Tabla 6 es posible descifrar las estrategias de los partidos para enfrentar la reforma. Fuerza Popular es un gran ejemplo de la teoría, pues al reconocer que existe un grueso de la población que se encontraba a favor de las reformas, utilizó el peso de su bancada para aprobar la norma. No obstante, mediante votaciones negativas, ausencias y faltas de respuesta, un 44% de la bancada no votó a favor de las reformas. Es decir, se aprobó la reforma con los votos de Fuerza Popular, pero con un fuerte componente protesta. Si bien se podría hablar de una falta de disciplina partidaria por parte de los miembros de fuerza popular frente a una votación tan heterogénea, las declaraciones de los congresistas fujimoristas nos permiten entender

este fenómeno. Al interior de Fuerza Popular existió una estrategia política directamente relacionada con la aprobación de las reformas. Debido a la cuestión de confianza interpuesta por el Presidente del Consejo de Ministros, el Congreso no podía permitirse denegar la aprobación de la ley en cuestión. No obstante, era importante para el partido y sus principales líderes poder mostrarse críticos del gobierno y la reforma. Fue por esto que las personalidades más representativas de Fuerza Popular, a través de las distintas modalidades de voto, no votaron a favor de la reforma. Sin embargo, era fundamental para Fuerza Popular aprobar la reforma, por lo que los parlamentarios menos notorios, fueron instruidos de votar a favor de esta, en el Pleno del Congreso. Este mecanismo de votación ya se había llevado a cabo al interior de la Comisión de Constitución, aunque con menos evidencia de la estrategia, al haber un menor número de parlamentarios notorios del partido en dicha comisión (Congresistas 2, 3 y 4, entrevista propia, 2021).

Por otro lado, están los grupos parlamentarios minoritarios cuyos integrantes no excedían los 10 parlamentarios, como era el caso de Acción Republicana, la célula parlamentaria aprista y el Frente Amplio. Estos tres grupos optaron en su totalidad, mediante abstenciones o negativas, por no apoyar la reforma estudiada en este trabajo. Esto se debió a factores distintos para cada grupo parlamentario (Congresista 2, entrevista propia, 2021). En el caso del APRA, la entrevistada refirió que dicha agrupación política consideraba dicha medida como intrusiva frente a la independencia y autonomía que precisaban los partidos políticos para llevar una democracia interna funcional (Congresistas 2, 3, 5 entrevista propia, 2021). Por otro lado, Acción Republicana y el Frente Amplio, tuvieron una postura en contra del texto. El Frente Amplio se opuso a la reforma desde que el dictamen estuvo en debate en la Comisión de Constitución. De acuerdo a lo manifestado por el congresista Arana (Congreso de la República, 2019), la reforma era impuesta desde el Ejecutivo y el resultado de esta sería facilitar la creación de partidos *express* al quitar las firmas y facilitar la creación de partidos mediante la agregación de movimientos regionales con menores vallas electorales para la inscripción. El resto de los grupos parlamentarios por su parte, tuvieron en general cifras muy bajas de votos no a favor de la reforma, esto debido a la libertad otorgada por los grupos parlamentarios de otorgar libertad para votar a sus integrantes (Congresistas 2, 3, 5 entrevista propia, 2021).

El debate se inició en el pleno presidido por Daniel Salaverry, ex integrante del partido fujimorista. La congresista Glave, miembro del grupo parlamentario de Nuevo

Perú, volvió a plantear el tema de las elecciones primarias para el caso de las elecciones municipales y regionales, pues consideraba una discriminación hacia estos grupos la forma en la que la ley elevaba las vallas electorales. Argumentó que la reforma sería el fin de muchos partidos políticos que no lograron alcanzar el umbral de militantes necesarios para conservar la inscripción. En misma línea, el congresista Quintanilla, también del grupo parlamentario de Nuevo Perú, respaldó la posición de su correligionaria respecto de los movimientos regionales y las vallas electorales. En esta línea también se declaró el congresista Arce, otro miembro del grupo parlamentario de Nuevo Perú, quien dijo: "...la reforma política presentada por el Ejecutivo pienso que tiene un trasfondo, quieren eliminar a los movimientos regionales..." (Congreso de la República, 2019). Desde la otra bancada de la izquierda, el Frente Amplio, los legisladores Arana y Tucto criticaron la reforma pues consideraban que habría demasiada carga electoral para los ciudadanos, se multiplicaría el número oficial de congresistas, y se mercantilizan la política. Advirtieron que su bancada no le daría el respaldo a una reforma que constituía un engaño al pueblo. "¿Así vamos a cambiar y así estamos aprobando esta reforma política? Sí. El Perú entero lo sabe, es una pseudorreforma política, y el Frente Amplio votará en contra" (Congreso de la República, 2019). El congresista Arana agregó que si la reforma se aprobaba con la amenaza del cierre del Congreso, futuros Congresos la revisarían y la revertirán.

Por otro lado, parlamentarios como Gilbert Violeta del grupo parlamentario no agrupado, consideraron que la disminución de las firmas exigidas para constituir un partido era una medida que fomenta la multiplicación de partidos en el sistema. En una de sus intervenciones agregó además que el próximo parlamento no permitirá que la reforma prosperase, "Yo estoy absolutamente convencido que esta reforma política es una reforma de cara solo hasta el 2021, el 2022, porque estoy seguro que un próximo parlamento no va a permitir que esta reforma sin sentido prospere" (Congreso de la República, 2019). Desde una postura bastante más confrontacional en el debate, la congresista Salgado, integrante de la bancada de Fuerza Popular, manifestó que el Congreso estaba siendo obligado a llevar a cabo esta reforma pues la amenaza del cierre del Congreso pesaba sobre ellos, además agregó que la reforma solo era una herramienta para buscar el caos desde el gobierno, eliminar a los partidos y hacerse con todo el poder por parte del Ejecutivo. Así, desde Fuerza Popular, los congresistas Andrade y Neyra también criticaron la reforma. Andrade se refirió al gasto para el

Estado. Precisó que los recursos estarían mejor asignados para resolver problemas más importantes, como la salud y la educación. Neyra por su parte consideraba que la reforma constituía una imposición del Ejecutivo y este era el responsable de las repercusiones negativas, incluso, alineándose con la izquierda, consideró que el gobierno era el responsable por la discriminación de los gobiernos regionales: “No es la propuesta de la comisión. La comisión lo que ha hecho es correr por una presión de intereses de esas esencias. La discriminación viene de allí” (Congreso de la República, 2019). Ambos parlamentarios luego votarían a favor de la aprobación de la ley y la aplicación de las primarias.

De manera similar, Mauricio Mulder, miembro de la célula parlamentaria aprista, recogió las alusiones de la congresista Salgado y criticó al ejecutivo por haber puesto sobre sus cabezas una espada de Damocles que los cohesionaba a aprobar una reforma mediante una conducta entrometida; “...el señor Del Solar para aceptar el brulote que nos están imponiendo, que es el famoso brulote de las elecciones primarias” (Congreso de la República, 2019). Consideraba además que esto constituía una amenaza y que se buscaba el suicidio de los partidos y la muerte de los políticos. No obstante, al momento de emitir su voto, el congresista Mulder, así como toda la célula parlamentaria aprista, votaron en abstención. Otros parlamentarios como Heresi, también manifestaron su postura en contra de la reforma y advirtieron que votaron en contra; “...sin perjuicio de lo que defina mi bancada, el que habla va a votar en contra de esta posición de esta pseudorreforma que tiene una partida de nacimiento espuria” (Congreso de la República, 2019); para luego votar en abstención.

Cabe resaltar que durante el debate no hubo ninguna intervención para fomentar la reforma, convencer a los otros parlamentarios en el hemiciclo para votar por esta, ni tampoco ninguna postura a favor del gobierno. Por otro lado, y a pesar de que el informe final de la CANRP explicaba de manera detallada cuáles eran las razones para emprender las reformas, las declaraciones de muchos parlamentarios no presentaban ninguna evidencia que sustentara sus posiciones. Así también, fue notoria la baja participación en el debate, puesto que participaron 31 parlamentarios de un total de 109 presentes. A continuación, se presenta la votación en el pleno para la aprobación de la Ley N° 30998 sobre la democracia interna.

Tabla N° 10. Votación de Ley de Democracia Interna

G. Parlamentario	Si	No	Abs.	S. rpta.	Aus.
Acción Popular	5	-	-	-	1
Acción Republicana		-	4	-	1
Alianza Para el Progreso	7	2	-	-	1
APRA	-	-	4	-	1
Bancada Liberal	3	-	-	-	2
Cambio 21	6	-	-	-	1
Frente Amplio	-	7	-	-	2
Fuerza Popular	30	8	3	3	10
Peruanos Por el Kambio	7	-	2	-	-
Nuevo Perú	7	-	-	1	2
No Agrupados	5	1	3	1	-
Suma	70	18	16	5	21
Total	130				

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Se puede comprobar cómo para esta votación en el pleno, la votación fue bastante homogénea dentro de los grupos parlamentarios. De los diez grupos parlamentarios en el Congreso, siete de estos votaron de manera uniforme como grupos parlamentarios en bloque. El caso específico de Fuerza Popular resulta relevante pues si bien 30 parlamentarios votaron a favor de la norma, algunas de las personalidades más importantes del partido, lo hicieron de otra manera. De los 54 congresistas fujimoristas, 10 de ellos no participaron en la elección, ya sea por licencias o ausencia. Esto puede traducirse a que, si bien la postura mayoritaria del grupo parlamentario votó a favor de la medida, un 44% no lo hizo, pues entre negativas, abstenciones, faltas de respuesta y ausencias, 24 parlamentarios no votaron a favor de la reforma. Para el caso de una bancada con mucha disciplina como la de Fuerza Popular, esto representa un caso sumamente anómalo. Esto puede explicarse debido a cierta fractura al interior de Fuerza Popular, de acuerdo a la congresista Aramayo, el partido Fuerza Popular estaba diseñado de manera vertical y las órdenes venían de una cúpula, la cual comunicaba el camino trazado para seguir en el Congreso (Aramayo, congresistas 2, 3, 6 entrevista propia, 2021). Aunque esta autoridad partidaria no era absoluta, como se puede demostrar en la elección de Rosa

Bartra para la presidencia de la Comisión de Constitución, a pesar de haber sido el congresista Galarreta el designado por Keiko Fujimori y su cúpula para ocupar este cargo (Aramayo, Bravo, entrevista propia, 2021). No obstante, los espacios para la disensión no eran fomentados, y el futuro político de los miembros de la bancada fujimorista era parte importante de esta disciplina.

Como se ha visto en el marco teórico de esta investigación, los intereses individuales de los actores políticos pueden tener un profundo impacto sobre su accionar. En un escenario previo al referéndum y la prohibición de reelección parlamentaria, los intereses individuales de los congresistas para reelegirse, pasaban por un respeto de la disciplina partidaria y las decisiones de los comités políticos de los partidos. Si bien es cierto que la pérdida de la figura de la reelección debilita a los partidos en términos de que es posible ofrecer a sus parlamentarios para conseguir votaciones en bloque, existen otras formas de seguir participando en el Congreso, como es el caso de los asesores parlamentarios. Esta es una de las respuestas del sistema frente a la prohibición de la reelección congresal. Entonces, es posible inferir que los intereses políticos de los parlamentarios en funciones en ese entonces, pasaban por mantener buenas relaciones con la cúpula partidaria para ser tomados en cuenta en el futuro, así como ser nominados a comisiones, entre otras cosas (Aramayo, Bravo, congresistas 3, 4, entrevista propia, 2021).

Por otro lado, miembros de la Comisión de Constitución, pertenecientes a Fuerza Popular, así como otros importantes miembros del partido, tampoco emitieron un voto, como fue el caso de Alejandra Aramayo, Héctor Becerril, Cecilia Chacón, Luis Galarreta, Yeni Vilcatoma, e incluso Rosa Bartra, presidenta de la Comisión de Constitución. Esto fue explicado por algunos de los entrevistados como un mecanismo por parte de la cúpula de Fuerza Popular, para no enfrentar el cierre del Congreso al aprobar la reforma, pero tampoco ir en contra de las declaraciones de los líderes políticos del partido y del Congreso. Esta votación calculada le permitió al Congreso evitar el cierre del hemiciclo, pero también le permitió a los congresistas fujimoristas que no votaron a favor de la reforma, continuar con un discurso crítico respecto de estas y del gobierno (Congresistas 2, 3, 4, 5, 6, Bravo, entrevista propia, 2021). Por otro lado, los parlamentarios votaron mayoritariamente a favor de la aprobación de la norma. El no y la abstención compartieron valores parecidos que no representan un peligro para la denegación de la Ley. De acuerdo a los parlamentarios entrevistados, esta era una estrategia común utilizada por Fuerza Popular y otros partidos. Así, esta

forma de realizar votaciones, permitía a los partidos aprobar las normas para evitar el cierre del Congreso - puesto que existe sobre estas una cuestión de confianza - además de ser un comportamiento parlamentario que iba de acuerdo a lo expresado por la opinión pública. Por otro lado, evitar que los parlamentarios más representativos de la organización política votaron a favor de las reformas tan duramente criticadas, les permitía acudir a los medios de comunicación con un discurso en contra de la imposición de la reforma y la reforma en sí misma (Aramayo, Bravo, Costa, congresistas 2, 5, 6, entrevista propia, 2021)

De acuerdo a las entrevistas realizadas a los parlamentarios pertenecientes a la Comisión de Constitución, existían dos coaliciones de votación muy claras al interior de la Comisión. Estas eran la conformada por el fujimorismo y el APRA, por un lado, que constituían la fuerza dominante en el Congreso. Asimismo, algunos miembros de los otros grupos parlamentarios, incluidos parlamentarios de izquierda, hicieron alianzas con dicho grupo mayoritario. Por otro lado, las izquierdas, la Bancada Liberal, y algunos miembros de APP y Acción Popular, constituían una fuerza menos homogénea y unitaria, pero que rápidamente se aglutinan según los temas en votación. Cabe agregar que esta dinámica de alianzas se repetía a su vez en el pleno del Congreso (Congresistas 1, 2, 3, 4, 5, 6, Aramayo, Costa, entrevista propia, 2021).

Es decir, mientras una de las alianzas constituía una unión política medianamente solita, con coordinaciones internas, ajenas e intereses en común; la otra alianza era una de tipo circunstancial a los temas que reunían los puntos de vista en común. En palabras de Gino Costa, la agenda liberal de derechos humanos y transparencia, así como la lucha contra la corrupción, siempre aglutinaron a este segundo grupo de parlamentarios (Costa, entrevista propia, 2021). No obstante, ninguno de los grupos parlamentarios, ya sean los grupos parlamentarios o las alianzas, concertó en algún momento con el Ejecutivo. Más allá de sus divisiones ideológicas, el Congreso como un todo estaba alejado del presidente Vizcarra y sus decisiones.

Finalmente se puede afirmar que los grupos parlamentarios en el Congreso presentaron cursos de acción que se ajustan a lo propuesto por Bowler & Donovan debido a que, aunque los congresistas y sus grupos parlamentarios hayan tomado acciones diferentes respecto del mismo problema, los entrevistados integrantes de los grupos parlamentarios refieren la reflexión acerca de su lugar en el poder y el impacto de las reformas sobre sus posibilidades y las de sus adversarios políticos. Así, si bien

la reforma podía ser interpretada como restrictiva en términos de autonomía y libertad, en términos de cálculo político, estas restricciones podrían tener repercusiones más negativas para algunos partidos posibles adversarios electorales. Esto significa que, si bien todos deben ceder autonomía ante los órganos electorales correspondientes, algunos cederían más que otros, lo cual sería positivo para sus adversarios.



Capítulo 5: Epílogo

Al cierre de esta investigación Ley N° 30998 Ley que modifica la Ley de organizaciones políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos no ha sido aplicada aún, a pesar de que desde su publicación se ha llevado a cabo una elección general.

Durante el periodo del Congreso complementario del periodo 2020-2021, el mundo entero experimentó los efectos producidos por la pandemia del COVID-19. El Congreso complementario juzgó prudente suspender las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias pues de acudir a las urnas de manera masiva podría traducirse en un aumento de las cifras de infectados y muertos. Producto de esta argumentación, se aprobó el 14 de julio del 2020 la Ley N° 31028 para suspender la aplicación de las primarias durante las Elecciones Generales del 2021. El congresista Costa, que también fue parte del congreso complementario, expresó que parte de la motivación por la cual se aprobó la suspensión de aplicación de las primarias, fue que existían muchos casos de COVID-19 en el Perú, los hospitales estaban a su máxima capacidad y se realizó una votación pensando en la salud pública. No obstante, en retrospectiva, Costa considera que podrían haberse celebrado las primarias a pesar del virus, como se realizó en las Elecciones Generales 2021. En esta misma línea, Costa reconoce que la suspensión de las primarias para las Elecciones Complementarias del 2020, supuso un peligroso precedente para la no aplicación de estas (Entrevista propia, 2021).

Del mismo modo, el Congreso elegido para el periodo 2021-2026, utilizando la misma lógica sanitaria, aprobó el 31 de octubre la Ley N° 31357 y suspendió la aplicación de las primarias para el caso de las Elecciones Regionales y Municipales 2022. Si bien es cierto que la emergencia sanitaria continuaba durante la aprobación de esta norma, las condiciones habían cambiado. Ya se habían celebrado las Elecciones Generales del 2021 sin que este acto electoral se hubiese traducido en mayores cifras de contagios y muertes. Asimismo, la cifra de ciudadanos vacunados había superado la mitad de la población objetivo por vacunar. No obstante, a pesar del cambio de condiciones epidemiológicas, el Congreso aprobó la suspensión de las primarias.

Frente a estas dos suspensiones cabe preguntarse si las élites políticas que aprobaron con reticencia la reforma, han encontrado la manera de no oponerse

frontalmente a las reformas. Es decir, las reformas pueden ser discutidas, e incluso aprobadas cuando los partidos perciben la exigencia pública de hacerlo. No obstante, la suspensión de la aplicación de esta reforma puede dar luces sobre las formas de evitar la puesta en marcha de las primarias o de cualquier otra reforma.



Capítulo 6: Conclusiones

A lo largo de esta investigación, se ha buscado entender cómo fue el proceso de formulación de la reforma en el Congreso de la República, para que este aprobara la ley sobre la democracia interna de los partidos políticos, Ley N° 30998. Con esta pregunta como objetivo principal se analizaron una serie de factores. En primer lugar, se llevó a cabo un estudio sobre lo trabajado anteriormente por la academia respecto del tema de esta investigación. Esto con el propósito de formular un estado del arte y un marco teórico que permitieran construir una investigación acorde a lo avanzado por la academia. Asimismo, se realizó un profundo trabajo de análisis para establecer una cronología del contexto político en cuestión, con el propósito de entender cuáles fueron las condiciones en las cuales se debatió y aprobó la reforma estudiada. Posteriormente se llevó a cabo un trabajo de análisis sobre el expediente virtual de la Ley N° 30998, y se analizaron las actas y diarios de debate de la Comisión de Constitución y Reglamento, así como los documentos correspondientes a los debates en el Pleno, además de analizar las votaciones en ambas instancias. Por otro lado, se realizaron entrevistas a los actores primarios, asesores parlamentarios, congresistas y expertos en la materia, con el objetivo de complementar y contrastar la información procesada en los documentos oficiales.

Este trabajo partió de una hipótesis que consideraba que una serie de inputs y outputs, relacionados con los intereses partidarios y particulares de los parlamentarios, se insertaron en el proceso de discusión y reforma donde los diversos actores intervinientes llevaron a cabo un proceso informal de negociación respecto de lo que debía ser incluido en la ley. Así, los intereses individuales de los congresistas, así como los intereses de los partidos y la capacidad de estos para ejercer su autoridad, se relacionan con los intereses del Ejecutivo y los de la opinión pública para establecer la agenda, el contenido de las políticas públicas en cuestión, y los mecanismos de negociación para resolver el proceso de aprobación de las leyes.

Durante el curso de esta investigación, se ha encontrado evidencia suficiente para poder aseverar que la hipótesis planteada inicialmente se puede sostener. Es por eso que se plantean las siguientes conclusiones.

El referéndum planteado por el Ejecutivo en el 2018, contenía en uno de sus puntos, una propuesta que actuó como un catalizador para el empeoramiento de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Se trató del tercer punto respecto al impedimento a

la reelección parlamentaria. Esta propuesta atacaba directamente los intereses tanto de los partidos como de los parlamentarios, puesto que algunos de ellos tenían una carrera política en el Congreso. Por otro lado, otros parlamentarios habían iniciado su vida política con intereses por participar de manera periódica en el Congreso (Congresistas 1, 3, 4, 5, 6, entrevista propia, 2021). Así, las relaciones entre ambos poderes del Estado, empeoraron como producto de esta consulta popular. Si bien las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo no eran buenas desde la proclamación de los resultados de las Elecciones Generales del 2016, como lo pudo comprobar el presidente Kuczynski, la administración de Vizcarra y los resultados del referéndum, agudizaron estas contradicciones. Fue con este clima político de confrontación, en el que se llevó a cabo todo el proceso de formulación de la reforma política, de manera general y en específico la reforma de la democracia interna de los partidos políticos.

La cuestión de confianza planteada por el presidente del consejo de ministros Del Solar, constituyó una acción fundamental para la aprobación de las reformas. El 4 de junio del 2019, el premier acudió al Congreso y consiguió que se aprobara una cuestión de confianza respecto del paquete de reformas dentro del cual se incluía la ley sobre la democracia interna de los partidos políticos. El Congreso aprobó dicha cuestión de confianza debido a que en caso la negaran, el Ejecutivo estaría facultado para cerrar el Congreso. Tanto las actas y diarios de debates, como las entrevistas realizadas, coinciden en que la reforma no habría sido aprobada y redactada de la forma en la que lo fue, de no haber existido una cuestión de confianza directamente relacionada con la reforma.

Por otro lado, también se puede concluir que el peso de la opinión pública fue fundamental para la aprobación de las reformas. El respaldo ciudadano que encontró el presidente Martín Vizcarra, provenía en parte de su gobierno reformador. En este caso, la conducta de Vizcarra, como promotor de la reforma como política pública. Este apoyo acompañó los intentos de reforma desde el referéndum, que contó con una gran participación ciudadana que votó mayoritariamente a favor de las reformas planteadas por el Ejecutivo. Este mismo respaldo acompañó a la reforma sobre la democracia interna de los partidos políticos. Esto se debe en parte a la crisis de legitimidad que experimentan los partidos en el Perú. Es por lo anterior que las reformas tuvieron el apoyo popular con el que contó. Como ya se ha mencionado anteriormente desde la teoría, las situaciones de crisis promueven un espíritu de reforma en la sociedad, que apoya estos cambios como salidas para la crisis que

experimenta el sistema. Este mismo fenómeno se reprodujo en el caso de la reforma estudiada, lo que corresponde con la teoría.

Asimismo, cabe resaltar el fenómeno evidenciado a través de las votaciones en el Pleno. Si bien la reforma afectaba los intereses de organizaciones que hicieron público su desacuerdo con la reforma, como el caso del APRA y Fuerza Popular, ninguno se opuso mediante los votos a la votación de la norma en la Comisión de Constitución, o en el Pleno. Aquí se demuestra la primacía de los intereses de los parlamentarios por encima de los intereses de los partidos. Cabe resaltar que la reforma implicaba un recorte de la autonomía de los partidos respecto de la designación de candidatos a las elecciones generales. Al ser la prerrogativa exclusiva de los partidos decidir quienes ocuparían lugares en las listas parlamentarias y presidenciales que se presentan a elecciones generales, los partidos podían colocar a los mejores donantes como candidatos, entre otra serie de prácticas. Por eso es que la reforma resultaba tan amenazante a los partidos y también a los políticos. No obstante, al darse la votación sobre la aprobación de la reforma en un contexto ante el cual el Congreso podía enfrentar el cierre de la Cámara, los intereses individuales de los parlamentarios por continuar ejerciendo funciones de congresistas, jugó un papel en la evaluación de posibilidades relacionadas con la aprobación o denegación de la reforma.

Por otro lado, se puede afirmar que, si bien la reforma fue aprobada, los dos partidos que más se opusieron a esta, fueron el APRA, Fuerza Popular y el Frente Amplio (único partido que votó en bloque, en contra). El APRA había alcanzado los escaños con los que contaba a través de una alianza electoral con el Partido Popular Cristiano, este era un partido histórico con mucho poder en el Congreso. El APRA contaba con pocos, pero experimentados legisladores que ayudaron en gran medida a los legisladores menos experimentados de la bancada fujimorista para oponerse a la reforma. El fujimorismo por su parte, había alcanzado un triunfo electoral histórico al tener, inicialmente, 73 escaños en su bancada. Asimismo, el Frente Amplio contaba con la segunda fuerza más importante del Congreso, con un total de veinte escaños en su bancada. No obstante, los tres partidos fueron grandes perdedores en las elecciones parlamentarias extraordinarias de enero del 2020 tras el cierre del Congreso por parte del presidente Vizcarra. El fujimorismo obtuvo 15 escaños, lo que significó una pérdida de 58 asientos en el Congreso, el Frente Amplio por su parte, pasó de tener veinte a tener nueve representantes en el hemiciclo, sumando una

pérdida total de 11 legisladores. El APRA por su parte, no obtuvo ningún escaño en el Congreso. De cara a las Elecciones Generales del 2021, los dos últimos partidos, Frente Amplio y APRA, perdieron su inscripción al no pasar la valla electoral.

Se debe tener en cuenta el peso que tuvieron los parlamentarios de la bancada fujimorista durante las votaciones para la aprobación de la reforma, tanto en la Comisión de Constitución como en el Pleno. El voto a favor de la reforma, por parte de los congresistas fujimoristas permitió que se aprobaran los proyectos legislativos y la reforma fuera finalmente aprobada. Si bien ya se ha explicado a que se debió esta votación tan contraria a las declaraciones de los líderes del partido, cabe resaltar el comportamiento de estos durante la votación en el Pleno. Se ha resaltado anteriormente en esta investigación como no votaron los congresistas Arimborgo, Aramayo, Bartra, Becerril, Chacón, Chihúan, Galarreta, Vilcatoma. Entre ausencias, licencias y faltas de respuesta, los congresistas fujimoristas antes mencionados, no emitieron un voto durante la sesión del pleno para aprobar la reforma trabajada durante esta investigación. De acuerdo al testimonio de algunos de los entrevistados, esta fue una estrategia del fujimorismo para evitar el cierre del Congreso ante la negativa del cumplimiento de la cuestión de confianza sobre los proyectos, pero que les permitiera seguir siendo críticos con el gobierno y sus políticas. Dicho de otra manera, el fujimorismo y sus parlamentarios se reservaron el derecho al voto con el objetivo de sostener una actitud igual de crítica que antes, mediante la evasión del voto.

La postergación reiterada de la aplicación de la ley de democracia interna de los partidos políticos, responde por un lado a la forma en la que la reforma fue aprobada por los partidos en el año 2019. Los partidos políticos en el Congreso, vivieron la aprobación de la reforma como una imposición del Ejecutivo, mediante la aplicación de la cuestión de confianza en la que estaba implicado dicho proyecto de ley. Tras las elecciones complementarias del 2020, muchos de los partidos que habían pertenecido al Congreso del periodo 2016-2019, volvieron a ocupar escaños en el Congreso. La emergencia producto del COVID-19, fue un insumo importantísimo para la postergación de la aplicación de las primarias (Tuesta, entrevista propia, 2021). Lo anterior no pretende afirmar que esta fuera la única convicción del total de congresistas que aprobaron la suspensión de la norma, pero sí que la pandemia significó una excusa valiosa para esto. La segunda suspensión se aleja de las preocupaciones sanitarias, puesto que se dio tras las elecciones generales del 2021

sin que esto significase un aumento de los contagios. En esta segunda suspensión quedan más al desnudo los intereses de los partidos pues demuestran el poco interés por la reforma. Esto devuelve el análisis a la forma en la que fue aprobada la reforma, en contra de los intereses de los partidos; lo que sumado a la crisis económica, sanitaria, social y política que vive el Perú, ha evitado que se forme una coalición defensora de la reforma y la promueva en el espacio público de la sociedad civil (Tuesta, entrevista propia, 2021).

De lo anterior se desprende que las reformas requieren de un contexto y actores que la impulsen. En este caso, el contexto fue propicio para la aparición del debate sobre la reforma política y gracias al respaldo del Ejecutivo, las reformas fueron aprobadas. No obstante, tras la caída de Vizcarra y la crisis del COVID-19, se puede observar como la coalición promotora de la reforma desaparece. La ciudadanía pierde intereses en la reforma ante nuevas obligaciones más urgentes para sus necesidades más básicas. Es por esto que se puede afirmar que las reformas necesitan amplios espacios de debate, esto con diversos objetivos. En primer lugar, espacios de debate más amplios permiten generar un mayor consenso en la clase política respecto de los objetivos de una reforma. Por otro lado, tiempos más largos de debate en la esfera pública permiten a la población involucrarse con la discusión y participar de esta. Esto a su vez permitiría la formación de una coalición promotora sólida y comprometida con las reformas. No obstante, en el caso peruano, el fenómeno se dio de manera totalmente contraria, lo que explica la no aplicación de la reforma.

Referencias bibliográficas

Ahumada, M. A. (2017). Constitución y aspectos constitucionales en torno a la cuestión de cuándo es necesaria la reforma constitucional (un apunte desde el caso español). *Revista Mexicana de derecho constitucional* (37). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11462>

Alcántara, M. (2002). Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina.

Bowler, S. & Donovan, T. (2012). The Limited Effects of Election Reforms on Efficacy and Engagement. *Australian Journal of Political Science*, 47 (1), pp. 55-70.

Buquet, D. & Piñeiro, R. (2011). Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay. *Revista Debates*, 5 (2), pp. 79-95.

Cantillana, C., Contreras, G. & Morales, M. (2012). Elecciones primarias y personalización de la política. El caso de las elecciones locales en Chile 2012. *Revista de Ciencia Política*, 35(2), p. 273-298.

Colomer, J. (2002). Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas. En *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (pp.117-135). https://www.researchgate.net/publication/319327280_Las_elecciones_primarias_presidenciales_en_America_Latina_y_sus_consecuencias_politicas

Colomer, J. (2003). Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). En *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 9, Octubre 2003, pp. 39-63.

Comisión de Constitución y Reglamento. (2019). Área de transcripciones. Segunda Legislatura Ordinaria de 2018. Lunes 1 y martes 2 de julio del 2019. 24.a Sesión. Lima, Perú.

Comisión de Constitución y Reglamento. (2019). Área de transcripciones. Segunda Legislatura Ordinaria de 2018. Lunes 8 y martes 9 de julio del 2019. 25.a Sesión. Lima, Perú.

Congreso de la República. (2019). Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2018. Lunes 22 y martes 23 de julio del 2019. 14.a Sesión. Lima, Perú.

Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015) *Informe Final*. Santiago de Chile.

Constitución Política del Perú [Const]. Art. 206 . 29 de diciembre de 1992 (Perú)

D.S. N° 165-2019-PCM. Que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso. Diario Oficial El Peruano. 2019.

Freidenberg, F. (2006). Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. *Revista de Derecho Electoral*. N° 1. Salamanca. Consulta realizada el 25 de abril del año 2021. <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/freidenberg.pdf>

Freidenberg, F. (2014). La reina de las reformas: las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina. En: Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian. Eds. 2015. *Las Reformas Políticas a las Organizaciones de Partidos*. México: INE, TEPJF, OEA, Instituto de Iberoamérica y SAAP.

Freidenberg, F. & Uribe, C. (2018). Las reformas político electorales en América Latina (1975-2018). *Viejos problemas y nuevos desafíos democráticos para los países de la región*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Gallo, A. (2015). Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571. *Temas y debates*, (29), pp. 117-145.

Gallo, A. (2018). Primarias abiertas simultáneas y obligatorias en Argentina. Resultados electorales y coordinación de actores. *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, (16), pp. 1-26.

Gallo, A. (2021). Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación formal. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (34), pp. 1-46.

Galvez, R. (2021). "La tensión entre política y dinero: Análisis sobre el proceso de reforma del financiamiento de partidos políticos en el Congreso". Lima.

Hernandez, R. (2002). "La democracia interna de los partidos políticos". *Revista de Derecho Político*, (53), pp. 473-492.

Hernandez, R. (2015). Reforma Constitucional y control de la constitucionalidad. *Boletín Mexicano de derecho comparado*, (143), p. 833-850.

IEP. (2019, agosto 25). Informe de Opinión (Agosto 2019).

IEP. (2019, julio 21). Informe de Opinión (PCM, gabinete y Congreso Julio).

IEP. (, junio 23). Informe de Opinión (Junio 2019).

Ipsos. (2018, mayo 15). Resumen de encuestas a la opinión pública. (Informe no. 231).

Jaramillo, C. (2020). Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano. Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Krook, M. L. (2014, marzo 23). Más allá de las cuotas electorales: estrategias para promover más mujeres en la política. Conferencia Inaugural del Foro Internacional Mujeres, política, democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina. Salamanca: Instituto de Iberoamérica.

Ley N° 28094 de 2003. Ley de Organizaciones Políticas. Diario Oficial El Peruano. 1 de noviembre de 2003.

Ley N° 26571 de 2009. Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral. Boletín Oficial de la República Argentina. 2 de diciembre de 2009.

Ley N° 30414 de 2016. Ley que modifica la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos. Diario Oficial El Peruano. 1 de noviembre de 2016.

Ley N° 20.640 de 2017. Ley que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 20.640, que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios y alcaldes. Diario Oficial de la República de Chile. 6 de septiembre de 2017.

Ley N° 30998 de 2019. Ley por la que se modifica la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas. Diario Oficial El Peruano. 27 de agosto de 2019.

Lindblom, C. (1959). "The science of Mudding Through" En: *Public Administration Review*, Vol. 19, N°2 (Spring, 1959)

Majone, G (1997) Evidencia, persuasión y argumentación en el proceso de las políticas públicas. México: FCE

Martinez, A. & Olucha, F. (2018) La democracia interna de los partidos latinoamericanos. *Perfiles latinoamericanos*, 26 (51), p. 7-36.

Negretto, G. (2010). La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso. *Desarrollo Económico*, 50(198), 197-221.

Negretto, G. (2013). *Making Constitutions: Presidents, parties and institutional choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Negretto, G. (2020). *Redrafting constitutions in Democratic Regimes: Theoretical and comparative perspectives*.

Nogueria, H. (2017). Poder Constituyente, Reforma de la Constitución y control jurisdiccional de la constitucionalidad. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (36). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.36.10868>

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral*. Una introducción. Biblioteca de la Reforma Política No 3. Lima. Asociación Civil Transparencia.

Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2016). Resultados Elecciones Generales 2016 [Elecciones Generales 2016: Congresales]. <https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2016/PRPCP2016/Resultados-Grafico-Congreso.html#posicion>

Panbianco, Á. (1990). Modelos de Partidos. Madrid: Alianza, pp. 61-81.

R. S. N° 228-2018-PCM. Que crea la Comisión Consultiva denominada “Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política”. Diario Oficial El Peruano. 2019.

Scherlis, G. (2015) La política de la reforma electoral en América Latina: entre la apertura y el cierre de los sistemas políticos a través de la regulación electoral y de partidos. *Desarrollo Económico*, 55(215), 83-104.

Sentencia del TC Exp. 014-2002-AI/TC

Stone, D, Policy Paradox and Political Reason. (1988). HarperCollins Publishers

Tanaka, M. (1998). Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Tanaka, M. (2005). Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política. Lima: IEP.

Tuesta, F. (1995). Sistema de Partidos Políticos en el Perú 1978-1995. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Tuesta, F. (2015). Un acto fallido: la reforma electoral en el Perú (1978-2012). *Derecho Electoral* (20).

Tuesta, F., Bensa, J., Campos, M., Muñoz, P., & Tanaka, M. (2019). *Hacia la democracia del bicentenario Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Perú. Konrad Adenauer Stiftung.

Zagrebelsky, G. (2000). La Constitución y sus normas 67-91; En: Teoría de la Constitución; México, 2000

Zavaleta, M. (2014). Coaliciones de independientes (Las reglas no escritas de la política electoral). Lima: IEP.