

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Cuando el acuerdo parece imposible: un necesario análisis parlamentario del  
proceso legislativo de la reforma de inscripción y cancelación de  
organizaciones políticas del 2019

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

Guevara Vilela, Alessandra Irma

Asesor:

Gil Piedra, Rodrigo Rafael


Lima, 2024

## Informe de Similitud

Yo, Gil Piedra, Rodrigo Rafael, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Cuando el acuerdo parece imposible: un necesario análisis parlamentario del proceso legislativo de la reforma de inscripción y cancelación de organizaciones políticas del 2019 del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Guevara Vilela, Alessandra Irma dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 22%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 13/12/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 16 de diciembre del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Gil Piedra, Rodrigo Rafael</u>	
DNI: 46490094	Firma 
ORCID: 0009-0003-8390-6878	

Para todos/as los/as hacedores/as de políticas del país que luchan por implementar reformas, y para quienes soñamos con algún día tener un Perú mejor... a pesar, a veces, del Congreso.



## Agradecimientos

Esta tesis es producto de mucho esfuerzo y un largo camino, en el cual tuve a muchas personas apoyándome e iluminándome, a las que me gustaría agradecer en este breve texto.

En primer lugar, quisiera agradecer a mis padres; sin ustedes, nada de esto sería posible. Apostaron por mí siempre y confiaron en que mi pasión por la Ciencia Política y mi perseverancia me permitirían ser una gran profesional. Espero no defraudarlos. En segundo lugar, quiero dar las gracias a mi asesor de tesis, Rodrigo Gil, quien creyó en el propósito de mi particular tema de investigación y siempre me alentó cuando tenía dudas y había sombras en el futuro. También quisiera agradecer a los y las amigas que hice en el camino; gracias a las risas, las quejas y las crisis que pasamos juntos/as, este proceso fue mucho más divertido. Definitivamente, no podría dejar de mencionar a Casper, mi pequeño amigo de cuatro patas, quien me acompañó en las muchas amanecidas que requirió este gran trabajo y fue el mejor soporte emocional que alguien puede pedir.

La reforma electoral siempre me ha intrigado y apasionado desde que estaba en el colegio, por lo que, con profundo agradecimiento, dedico esta tesis también a cada persona que me alentó y me escuchó hablar y hablar de la reforma y de cómo se puede hacer realidad. Sin ustedes, esta tesis quizá no hubiese sido escrita.

## Resumen

La reforma política es una necesidad en la actualidad en el Perú, no obstante, al ser el Congreso quien está a cargo de aprobar la reforma, se presenta una encrucijada: ¿cómo lograr que los congresistas aprueben una reforma que podría ser contraproducente a sus intereses?

El presente trabajo de investigación trata de responder esa pregunta, al investigar sobre la reforma política-electoral emprendida por el gobierno de Martín Vizcarra a través de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP). En particular, se escogió el proyecto de reforma de inscripción y cancelación de organizaciones políticas como objeto de estudio, ya que era una de las propuestas más perjudiciales para el status quo del sistema partidario en el Perú. En ese sentido, se busca indagar en qué factores influenciaron el proceso legislativo para que la reforma de inscripción y cancelación de organizaciones políticas fuera aprobada en el Congreso pese a que no era conveniente a los partidos políticos en el poder.

Para poder responder la interrogante, se repasó por todo el proceso legislativo mediante el método del process tracing, revisando documentación oficial, transcripción de sesiones y actas de votación, así como se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave del proceso. Con toda la información, se realizó un análisis a detalle de los factores que intervinieron en el debate y negociación en el Congreso sobre la reforma, y cómo es que se logra aprobar, pero con modificaciones que desvirtuaron la propuesta original.

Palabras clave: reforma electoral, congreso, partidos, debate legislativo, inscripción y cancelación de organizaciones políticas

## Índice

Introducción	1
Capítulo 1: Reformas electorales sobre inscripción y cancelación de partidos políticos: experiencia comparada	5
1.1. Procesos de reforma electoral en América Latina y sus detonadores	5
1.2. Reformas sobre inscripción de partidos en América Latina	8
1.3. Reformas sobre inscripción de partidos en Perú	10
Capítulo 2: Reformas en parlamentos: disputas de poder, intereses contrapuestos y necesidad de diálogo	13
2.1. Procesos de toma de decisión en parlamentos	13
2.2. Negociación y acuerdos internos en el parlamento	17
Capítulo 3: La reforma electoral sobre inscripción y cancelación del registro de agrupaciones políticas del 2019.	19
3.1. Antecedentes: creación de la CANRP	19
3.2. Cuestión de confianza sobre las reformas	21
3.3. Propuesta del PL 4188/2018-PE, proyecto de reforma sobre la inscripción y cancelación de organizaciones políticas.	21
3.4. Trámite legislativo del proyecto de ley sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas (PL 4188/2018-PE)	26
3.5. Diferencias entre propuesta original de la CANRP (PL 4188/2018-PE) y el dictamen aprobado en el Pleno del Congreso.	32
Capítulo 4: Cuestiones metodológicas	39
4.1. Marco teórico	39
4.2. Justificación del caso	43
4.3. Hipótesis	45
4.4. Metodología	46
4.5. Operacionalización de variables	51
Capítulo 5: Sobre los resultados	56
5.1. Análisis de caso:	56
5.1.1. Una polémica iniciativa	56
5.1.2. Una propuesta: el PL 4188 de reforma de inscripción y cancelación de organizaciones políticas	58
5.1.3. Una controvertida decisión: la cuestión de confianza	60
5.1.4. Un intrincado debate	62
5.1.5. A cuatro años de los sucesos	66
5.2. Revisión de prensa escrita y análisis cualitativo de congresistas	68
5.3. Discusión de resultados	74
Conclusiones	80
Referencias bibliográficas	86
Anexos	91

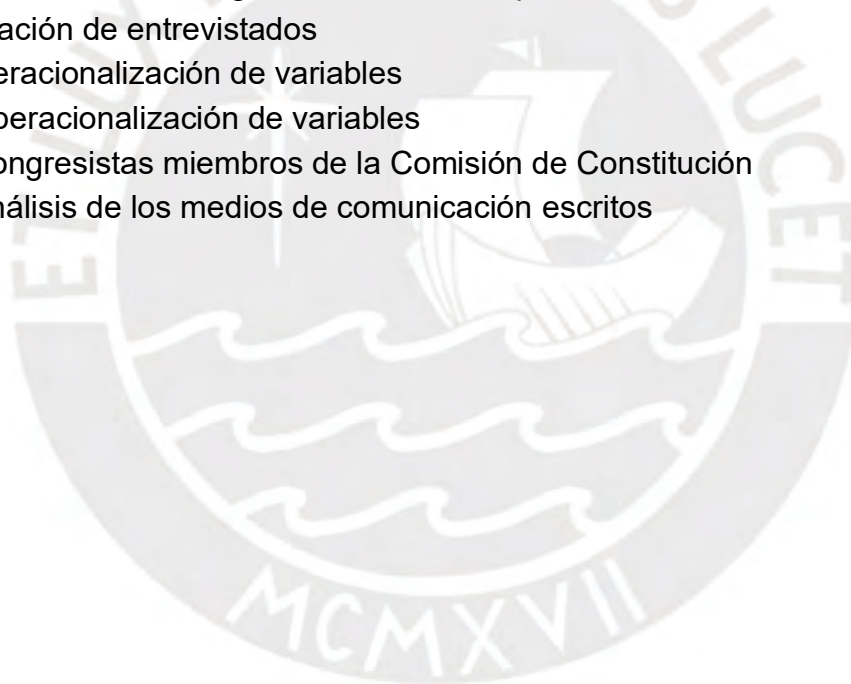
## Índice de gráficos

Gráfico 1: Aprobación del Congreso de la República IPSOS	1
Gráfico 2: Tipo de prensa escrita que trate sobre las reformas propuestas	69
Gráfico 3: Protagonistas de la nota de prensa sobre el proceso de reforma	70
Gráfico 4: Estudios universitarios de los congresistas miembros de la Comisión de Constitución	72
Gráfico 5: Experiencia electoral y administrativa partidaria de los congresistas	73
Gráfico 6: Relación causal entre subfactores de la hipótesis	82



## Índice de tablas

Tabla 1: Principales cambios propuestos por el PL 4188/2018-PE	23
Tabla 2: Miembros Titulares de la Comisión de Constitución (junio-agosto 2019)	27
Tabla 3: Relación de votos sobre el pre dictamen de los proyectos de ley sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas en la sesión de la Comisión de Constitución del 08 de julio del 2019	29
Tabla 4: Relación de votos de la primera votación del dictamen de los proyectos de ley sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas en la sesión del Pleno del Congreso del 11 de julio del 2019.	30
Tabla 5: Relación de votos de la nueva primera votación del dictamen de los proyectos de ley sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas en la sesión del Pleno del Congreso del 22 de julio del 2019.	31
Tabla 6: Relación de votos de la exoneración de la segunda votación del dictamen de los proyectos de ley sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas en la sesión del Pleno del Congreso del 22 de julio del 2019.	32
Tabla 7: Comparación entre el PL 4188/2018-PE y el dictamen aprobado en la Comisión de Constitución según temáticas de impacto	33
Tabla 8: Relación de entrevistados	49
Tabla 9: Operacionalización de variables	55
Tabla 10: Operacionalización de variables	79
Tabla 11: Congresistas miembros de la Comisión de Constitución	91
Tabla 12: Análisis de los medios de comunicación escritos	93

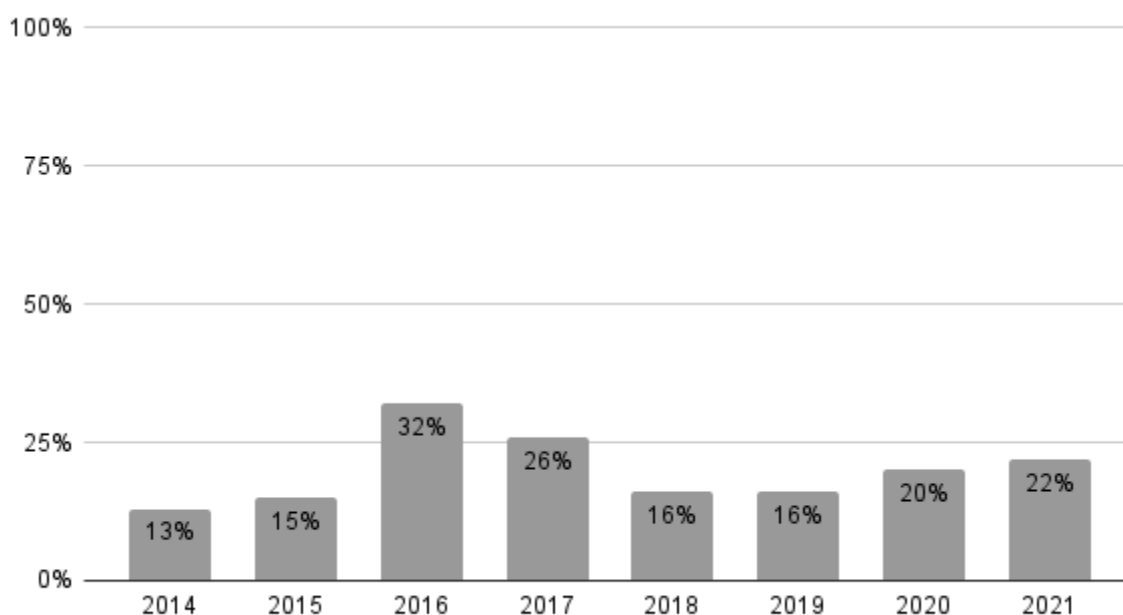


## Introducción

“Qué se vayan todos” es quizá una de las frases más repetidas en las manifestaciones políticas durante los últimos años. Más que un simple grupo de palabras escogidas al azar, esta frase revela la débil situación en la que se encuentra la representación política en el Perú, y por ende, nuestra democracia. A pesar de que, en teoría, como ciudadanos escogemos a nuestras autoridades en elecciones, lo cierto es que cuando se observan las cifras de aprobación de la gestión de los principales cargos de representación, nos encontramos con porcentajes realmente bajos que rara vez superan el 50%, como es el caso del Congreso (ver gráfico adjunto).

### Gráfico 1

Aprobación del Congreso de la República - IPSOS



Fuente: Encuestas de opinión pública sobre el Congreso de IPSOS, informes desde el 2014 hasta el 2021. Elaboración propia.

De este modo, parece existir una permanente baja aprobación de las instituciones. Al respecto, Tanaka advierte que el Perú, en análisis comparados con la región, aparece como “uno de los países en el que la confianza en el sistema político es más baja” (2017:8). Aunque parezca que la situación se soluciona con el cambio de autoridades en las próximas elecciones, lo cierto es que la situación de descontento descrita anteriormente pareciera ser permanente e inalterable: constantemente la ciudadanía enfrenta el reto de elegir entre candidatos cuestionados, con

investigaciones abiertas, sentencias judiciales, y sin proyectos partidarios que los soporten.

Para mejorar esta situación de precariedad, desde inicios de los 2000 se viene discutiendo entre académicos, políticos y ciudadanos la necesidad de una reforma electoral, que es un paquete de medidas destinadas a mejorar los procesos de elección y representación en el país. De hecho, podría decirse que “el tema de la reforma política logró salir del ámbito de la discusión de expertos e instituciones especializadas, y llegó a la prensa en general, que puso el tema en debate ante la opinión pública” (Tanaka 2017: 7).

En ese sentido, en un contexto de crisis política por el conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, por primera vez se propone la creación de una comisión altamente especializada con diversos expertos en la materia política, legal y electoral, para generar una propuesta de reforma integral que subsane la precariedad del sistema electoral y de partidos. Sin embargo, pese al detallado informe que generó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), solo 4 de los 12 proyectos de ley propuestos serían aprobados, y de esos, la mayoría siguen siendo desvirtuados de su propósito inicial o aplazados hasta el día de hoy, como los proyectos de ley enfocados en la democracia interna o en la paridad y alternancia.

En democracias en las que el parlamento tiene un rol importante en la adopción de reformas y políticas, hay que ponerle especial atención al proceso del trámite legislativo. Podría existir cierto consenso entre la ciudadanía, la academia y el mismo gobierno en que una reforma electoral es necesaria para mejorar la democracia, pero incluso a ese nivel de consenso, la aprobación y reglamentación final de las iniciativas de reforma dependen del Congreso. Es en ese sentido que resulta de suma importancia indagar en los factores que intervienen en la toma de decisión al interior de los parlamentos, en particular sobre reformas electorales, dado que estas reformas suelen ir en contra de los intereses de los partidos políticos.

Es importante identificar los factores que impidieron que la propuesta de reforma por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) pudiese ser adecuadamente aprobada e implementada y de qué manera estos factores influenciaron el proceso de toma de decisión de la reforma. En primer lugar, es importante porque es la primera vez que se genera una comisión altamente especializada, por iniciativa del Ejecutivo para tal propósito, lo que indicaría una visible voluntad política desde el Ejecutivo en promover una reforma; situación que no se

había presentado anteriormente en la esfera político-institucional y que invitaría a pensar que esta vez sería exitosa.

En segundo lugar, en años anteriores las comisiones encargadas de proponer proyectos de reforma eran del mismo Congreso o Ejecutivo, y las propuestas eran o muy “minimalistas”, ya que buscaban solucionar temas considerados urgentes, o “maximalistas”, pues no tomaban en cuenta el tiempo, el lugar, o factores contingentes (Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política 2019, pp. 18-19). En esta oportunidad, se buscó realizar en 12 proyectos de ley los cambios necesarios para una reforma integral, pero realizable y adaptada a la realidad del país.

No obstante, a pesar de la especialización, la evidencia y la investigación; elementos que desde un “enfoque racional” se asumirían suficientes para generar procesos de reforma; la mayoría de los proyectos de ley no fueron aprobados. En particular, el proyecto de ley sobre el que se erige la presente investigación, PL 4188/2018-PE, “Proyecto de Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales”, sí fue aprobado por el Pleno del Congreso, pero con modificaciones sustanciales que desvirtúan la iniciativa inicial y su razón de ser.

En ese sentido, resulta interesante analizar qué elementos influenciaron el proceso de toma de decisión legislativo respecto al PL 4188/2018-PE, y cómo estos interactuaron para que resultara en el “output” final, en el cual se cambiaron elementos importantes de la propuesta inicial, como la elevación del porcentaje de la valla electoral para conservar la inscripción valla, la eliminación del requisito del reglamento de democracia interna partidaria para la inscripción, entre otros cambios. Dos criterios son considerados como fundamentales: uno político y otro técnico.

Por un lado, el criterio político resulta particularmente relevante en este PL pues puede significar un gran conflicto de intereses en los parlamentarios, al tener que legislar sobre una iniciativa legislativa que puede significar la pérdida o mantenimiento del registro de su partido, o la entrada de nueva competencia partidaria y la apertura o cierre del sistema político.

Por otro lado, se considera un criterio técnico ya que, entre los 12 proyectos de ley que se presentaron en el informe de la CANRP, este es uno de los más técnicos electoralmente hablando. Los porcentajes de la valla para la inscripción de partidos, así como el establecimiento de requisitos para mantener el registro de la organización

política en el ROP tienen un sentido muy técnico que debería ser analizado por expertos en la materia al momento de legislar.

Así, en una primera parte, el presente trabajo de investigación repasará literatura académica sobre reformas electorales y su origen; para, en una segunda parte, indagar en los procesos de toma de decisión en parlamentos y los elementos que configuran el voto parlamentario. Con la revisión de literatura completada, se procederá a hacer una recopilación de los sucesos desde que se propuso la reforma política por la CANRP hasta que el PL 4188/2018-PE fuese aprobado en el pleno. Con la revisión de documentos oficiales y entrevistas personales, se analizará detalladamente el proceso de toma de decisión para llegar a las conclusiones de este trabajo.



## Capítulo 1: Reformas electorales sobre inscripción y cancelación de partidos políticos: experiencia comparada

### 1.1. Procesos de reforma electoral en América Latina y sus detonadores

Las reformas electorales no representan un proceso nuevo en América Latina, pues desde el siglo pasado se vienen dando constantes cambios en las fórmulas electorales, la magnitud de las circunscripciones, la cantidad de representantes en el poder legislativo, entre otros cambios relacionados a temas electorales. A pesar de que en la región las reformas electorales no han sido escasas<sup>1</sup>, lo cierto es que “la tendencia reformista se orienta claramente a promover el pluralismo partidario, a expensas de la gobernabilidad, y la vinculación directa entre electores y representantes, a expensas de la necesidad de contar con partidos cohesivos y programáticos”. (Negretto 2008, pp. 26).

No obstante, esta tendencia no se aplica a todos los países latinoamericanos, dado que “la incontenencia reformista que han experimentado algunos países de América Latina, como Ecuador, Perú o México, ha generado un carrusel de incentivos que no consiguen estabilizarse ni dar certezas respecto a los comportamientos políticos.” (Freidenberg et al, 2022, pp. 10). Asimismo, “en algunos casos ha sido intenso e incluso contradictorio en el sentido de sus reformas; en otros ha sido lento y consistente en los objetivos y los resultados de las reformas. (Freidenberg y Dosek, 2016, pp. 26).

La tendencia ha apuntado a que “la elección indirecta y el nombramiento han sido gradualmente eliminados a favor de la elección directa” (Scartascini, 2011, pp. 45), lo que ha significado una apertura del sistema político para que sea más democrático. Asimismo, “los cambios han estado orientados a profundizar el presidencialismo, la concentración de poder y la permanencia en los cargos y la personalización de los vínculos entre electores y partidos” (Freidenberg y Dosek, 2016, pp. 55).

Es necesario realizar un recorrido por la literatura de sistemas electorales para poder profundizar en los factores que generan procesos de reforma electoral que

---

<sup>1</sup> Investigaciones previas realizadas por el Observatorio de Reformas Electorales en América Latina muestran que entre 1977 y 2019 se aprobaron mínimamente 239 reformas electorales en 18 países de América Latina (Freidenberg et al., 2020). Dado que no todos los países han llevado a cabo el mismo número de reformas al mismo tiempo, “se puede clasificar los casos en hiperactivos (Ecuador, Perú, México, Rep. Dominicana), moderados (Argentina, Bolivia, Panamá, Costa Rica, Brasil, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Venezuela, Colombia) y pasivos (Uruguay, Paraguay) (Freidenberg y Došek, 2016a)” (Freidenberg et al, 2022, pp. 6)

llegan a ser implementados. En primer lugar, para lograr explicar procesos de reforma exitosos se suele utilizar en la literatura un marco “rational-choice”, que centra a las élites o partidos políticos en el poder como la principal causa -o impedimento- de un proceso de reforma. Este enfoque plantea que es necesario que los partidos políticos o élites en el poder encuentren beneficios en los proyectos de reforma para que estos se lleguen a implementar. De encontrar perjudicial los cambios que propone la reforma electoral, no solo no la apoyarán, sino que incluso podrían entorpecerla. Benoit (2004, 2007) irá en línea con el planteamiento anterior al afirmar que un cambio en las leyes electorales se dará cuando dos condiciones se cumplan: por un lado, que la coalición partidaria que busca la reforma tenga el poder de alterar las reglas; y, por otro lado, que cada coalición partidaria que intervenga en el proceso de reforma espere ganar beneficios de esta (en Norris 2010; pp. 4).

En el marco de este enfoque, se estableció que “los líderes y partidos políticos que han sido favorecidos por las reglas electorales vigentes tienen pocos incentivos para apoyar una reforma puesto que un cambio puede afectar sus posibilidades de mantenerse o ejercer el poder” (Vélez et al. 2006, en Freidenberg et al., 2021, pp.3). Esto implicó otorgar la mayor parte de la responsabilidad sobre la generación de procesos de reforma en los líderes y partidos políticos, dejando a su elección el cambio electoral. Asimismo, los contextos que presionaban a líderes y partidos políticos para iniciar una reforma eran significativos, pues justamente al verse amenazados por crisis económicas o políticas, es que apoyaban procesos de reforma para garantizar así su propia supervivencia.

Pese a la inicial buena aceptación de este enfoque, surgieron cuestionamientos de diversos autores en la academia, ya que la explicación que otorga a los procesos de reforma electoral es muy simplificada e insuficiente para analizar todos los casos de estudio, pues no considera otros factores que también intervienen en el planteamiento de proyectos de reforma electoral (Norris 2010, pp.534), como la opinión pública. Así, “expertos en el tema como Richard Katz (2005), Gabriel Negretto (2013), Gideon Rahat (2011), Alan Renwick (2010) y Matthew Shugart (2001; 2008), entre otros, han mostrado que atribuir las reformas en todos los casos al interés de los políticos por mejorar su situación, en términos electorales, no explica la realidad de la política de la reforma electoral”. (Scherlis 2015, pp. 84) Con ese nuevo enfoque no se pretende restar importancia a la agencia y voluntad de los partidos políticos como principales promotores o entorpecedores en un proceso de reforma; por el

contrario, se considera la opinión pública como un incentivo que podría moldear los intereses de los partidos para que busquen iniciar cambios en el régimen electoral.

Producto de investigación de caso en Uruguay, Venezuela, México y Chile, se identificaron tres condiciones previas para el surgimiento de la reforma electoral: “1) los arreglos institucionales, en particular los requisitos legales para reformar las reglas electorales (...); 2) restricciones económicas que ayudaron a erosionar la confianza en el sistema político y contribuyeron al desarrollo de grupos de oposición y 3) cambios significativos en el sistema de partidos establecido, incluida la fragmentación de los sistemas de partido único, el debilitamiento de las lealtades partidarias y la auge de los partidos menores. (García, 2001, pp. 34). De ese modo, en los cuatro países se cumple que emergieron reformas electorales cuando sucedieron crisis económicas y de representación que motivaron la aparición de nuevos actores políticos y el debilitamiento de la lealtad a los partidos tradicionales.

En otro estudio realizado en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Colombia, se concluye que “parece posible identificar la presencia combinada de dos factores en el contexto de las reformas electorales (...): 1) un procedimiento electoral semejante adoptado por el statu quo existente en los cuatro casos, y 2) coyunturas políticas caracterizadas por el deterioro de los vínculos entre electores y partidos. (Marengo, 2009, pp. 125). Así, se puede observar un patrón en los estudios de reformas electorales en la región al señalar que el deterioro de los vínculos entre la ciudadanía y los partidos electorales es el principal generador de procesos de reforma. En el mismo estudio, se añade que mientras más tiempo de operación y previsibilidad tengan las reglas electorales “actuales”; mayores serán los costos de reversión y cambio de esas mismas reglas, pues incrementará los riesgos y la inseguridad para los políticos (Marengo, 2009, pp. 127), quienes verán amenazadas sus posibilidades de reelección.

Asimismo, en la región se puede evidenciar que la opinión pública y los intereses partidarios han configurado varias reformas electorales de diferentes formas. Scherlis (2015) hace un análisis comparado entre Colombia, México, y Argentina para demostrar cómo la opinión pública moldeó los intereses partidarios para generar reformas electorales. En Colombia, hacia 1990, debido a una fuerte crisis de legitimidad del sistema político, la opinión pública se unió para exigir una reforma política, a la que se sumaron diferentes líderes y actores políticos precisamente porque vieron rédito político en apoyar el proceso de reforma. Tales demandas se

tradujeron en la creación de una nueva constitución en 1991, que tenía por objetivo principal la apertura del régimen político (pp. 88).

En México, debido a los fuertes rumores de fraude electoral en las elecciones de 1998, se generó una crisis de legitimidad del nuevo gobierno y una gran desconfianza ciudadana hacia las instituciones; lo que generó que el mismo presidente decidiera llevar adelante una reforma política para recuperar la legitimidad, viéndose obligado a negociar con el resto de los partidos que habían denunciado el fraude (pp. 92).

Finalmente, en Argentina, la confianza en los partidos sufría un declive que produjo una ruptura profunda entre las élites políticas y la ciudadanía a fines del 2001, entre protestas y cacerolazos, al grado tal que el presidente Fernando de la Rúa se vio obligado a renunciar. El nuevo gobierno vio la necesidad de responder a las demandas ciudadanas y ganar su confianza, por lo cual impulsó una reforma política que giraba en torno a “abrir el sistema político a la ciudadanía y la reducción de requisitos para formar partidos” (pp. 95). Así, en líneas generales, se puede observar que la opinión pública tiene mucha influencia en los partidos políticos, al darles los incentivos para que apoyen procesos de reforma.

No obstante, a pesar de que la opinión pública tiene mucha influencia y capacidad para poder lograr procesos de reforma por medio de presión popular, Freidenberg et al. (2021), afirman que “si bien las reformas pueden ser impulsadas por diferentes actores; por lo general, su aprobación está en manos del Poder Legislativo, lo que implica que sus promotores deben contar con el apoyo mayoritario del Congreso para que la reforma sea adoptada” (pp. 5). En ese sentido, es más complicado generar un proceso de reforma si es que los partidos políticos al interior del Congreso encuentran más perjudicial cambiar las leyes electorales que ganarse una mala opinión pública.

## 1.2. Reformas sobre inscripción de partidos en América Latina

En particular, en América Latina se han realizado reformas electorales orientadas a abrir o limitar el sistema político, más conocidas legalmente como modificaciones a los requisitos para la inscripción de partidos y la cancelación de su inscripción. Sobre el tema, “el surgimiento y supervivencia de nuevos partidos ha sido ampliamente tratado por la literatura (...) asimismo sus determinantes de éxito y supervivencia, (...), sin embargo, existe una brecha de conocimiento en la disciplina

en América Latina sobre los procesos de inscripción legal de los partidos políticos” (Gallardo, 2021, pp. 204).

Sobre las motivaciones alrededor de este tipo de reformas en el sistema político, se puede observar que “en contextos de crisis de legitimidad, las élites políticas se verán presionadas a proponer reformas que sean permisivas, es decir, a disminuir los costos de formación; mientras que en un contexto distinto, donde los cambios dependen exclusivamente de la decisión de la élite política, los costos de formación aumentarán, pues la élite en el gobierno intentará reformas en su propio beneficio, por lo que los cambios serán restrictivos (Márquez, 2022, pp. 103). Así, las primeras investigaciones sobre los motivos de la apertura o restricción del sistema político sugieren, como se indicó en la sección anterior, que las crisis de legitimidad son generadoras de la apertura del sistema; mientras que la estabilidad generará lo contrario.

En esa misma línea, sobre las tendencias regionales se observa que “los dos principales costos de formación de partidos que se han reformado en América Latina son el número de firmas o el porcentaje de apoyo requeridos para el registro, así como los documentos requeridos a los nuevos partidos” (Márquez, 2022, pp. 109). De este modo, los principales métodos de control de la apertura o restricción del sistema político serían las firmas o adherentes: si se requiere un mayor número, la reforma buscará una mayor restricción del sistema; mientras que, si se reducen los requisitos, es decir se reducen los costos de formación partidaria, la reforma buscará la apertura del sistema político a una mayor cantidad de participantes.

Para intentar comprender las motivaciones detrás de la apertura o restricción del sistema político en la región, se realizó un estudio en México, en 1990, en Colombia, en 1991 y en Argentina, en 2002, países en los cuales se implementaron reformas permisivas que disminuyeron los costos de formación partidaria, como la implementación de financiamiento público a los partidos (México), abolición de barreras de entrada para outsiders (Colombia) y la eliminación de la cláusula de caducidad de los partidos por no obtención del porcentaje mínimo de votos (Argentina). El resultado fue que “los cambios legales se dieron en contextos de fuertes crisis de legitimidad política, en el marco de las cuales la reforma devino en una demanda ciudadana (...) frente a dicha demanda, las élites políticas reaccionaron promoviendo reformas por una motivación de acto” (Sherlis, 2015, pp. 101). Así, se observa que, si las élites encuentran amenazado su rédito electoral ante la ciudadanía,

optarán por aperturar el sistema político para tratar de otorgarle mayor legitimidad al sistema al facilitar el acceso a nuevos actores.

Años después, en los mismos países se implementaron reformas restrictivas para aumentar los costos de formación partidaria. Sherlis (2015) señala que, “en estos tres casos, las reformas se dieron en contextos de estabilidad política, con nuevos balances de poder surgidos de las crisis de legitimidad de los años precedentes (...) en ninguna de las reformas restrictivas se hizo presente una demanda social que decisivamente forzara al cambio, sino que el proceso reformista fue motorizado -y los principales argumentos presentados- por las acciones de las élites políticas (Sherlis, 2015, pp. 101). En esa línea, se evidencia que, contrario a la apertura del sistema político, cuando se aumentan los costos de formación partidaria suele deberse a la estabilidad del sistema, ya que las élites establecidas buscarán afianzar su poder, y la ciudadanía no tendría motivos para exigir una apertura del sistema al estar conforme.

En suma, de acuerdo con la literatura revisada en esta sección, son diferentes los factores que operan en la aparición de cambios y/o reformas en las normas electorales en América Latina, entre los que destacan (i) las decisiones unipersonales de los gobernantes, (ii) la presencia de contextos de crisis multifacéticas (económicas, políticas, etc.), (iii) la presión de la opinión pública, (iv) y el rol de los parlamentarios. Estas condiciones pueden actuar de manera individual o de forma combinada, como se verá más adelante.

### 1.3. Reformas sobre inscripción de partidos en Perú

La primera gran reforma en el Estado Peruano no sería hasta la mitad del siglo XX, cuando se produce la fundación del Jurado Nacional de Elecciones como ente electoral supremo. A partir de ahí, se tomarían “medidas para extender el acceso al voto, así como los cargos elegibles por sufragio directo. Se concretaron tres cambios de importancia: a) el derecho al voto femenino, b) las primeras elecciones municipales y c) el sufragio universal”. (ONPE, 2015, pp. 44) En esa línea, se buscó una mayor inclusión de la ciudadanía, y un fortalecimiento de los órganos electorales.

Respecto a reformas electorales relacionadas con los requisitos para la inscripción y cancelación de organizaciones políticas, “los requisitos sobre esta materia han mantenido características similares y han regulado los mismos aspectos a lo largo del tiempo” (INFOgob-JNE, 2013: 76); sin embargo, con la puesta en práctica de la LPP, Ley n.º 28094, aquellos se volvieron más rigurosos en algunos aspectos”

(JNE, 2014, pp. 176). Son tres los principales requisitos exigidos para la inscripción de partidos: ideario/estatuto partidario, comités partidarios, y la lista de adherentes.

Desde 1931 hasta 1995 se pidió la presentación del ideario y el programa político del partido para su inscripción, pero no sería hasta noviembre del 2003, con la introducción de la Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094, que se exigieron nuevamente en las elecciones del 2006 y 2011, con mayores especificaciones y detalle sobre las características que debían tener cada uno de los documentos solicitados (JNE, 2014, pp. 176). Asimismo, también desde 1931 hasta la actualidad se solicita la creación de comités partidarios para la inscripción; requisito que ha estado “cambiado de manera constante, y se ha hecho cada vez más exigente en los últimos procesos electorales” (JNE, 2014, pp. 176).

Finalmente, la lista de adherentes se convirtió en un requisito para la inscripción de organizaciones políticas desde 1949; sin embargo, desde el año 2000 cambiaría el número de adherentes a un porcentaje determinado por ley. Antes el universo de referencia para este porcentaje era el padrón electoral general: no obstante, para las elecciones de los años 2001, 2006 y 2011, el universo de referencia pasó a ser el número de ciudadanos que sufragaron en el proceso electoral de carácter nacional inmediatamente anterior. Cabe resaltar que desde el 2001 la tendencia ha sido al alza (JNE, 2014, pp. 177).

Fue durante el régimen fujimorista que se generaron grandes cambios en el sistema electoral peruano, iniciando con la “reestructuración del sistema electoral, la división de Jurado Nacional de Elecciones en tres organismos desconcentrados ( JNE, ONPE y RENIEC), acompañado por una ampliación de derechos de participación que involucraban el ámbito electoral”. (ONPE 2015, pp. 45). Asimismo, se generó un cambio a nivel de requisitos para la inscripción de partidos y las causales de pérdida de la inscripción.

Así, “el régimen político durante el fujimorismo se caracterizó por una lógica de apertura (...) parte de una estrategia para debilitar a los "partidos tradicionales", fragmentar el campo opositor, dar lugar a organizaciones "independientes" y antipartidarias, y establecer relaciones clientelísticas con los nuevos actores” (Tanaka, 2004, pp. 104). Durante dicha época proliferaron los movimientos independientes, sin bases partidarias, y los partidos políticos tradicionales perdieron poder y legitimidad ante la ciudadanía.

Para poder abrir el sistema político a nuevos actores, durante el régimen fujimorista, en un contexto de crisis social y económica, se promulgó “una ley electoral que solamente pedía firmas para la inscripción de partidos y movimientos independientes, sin regular en absoluto su funcionamiento interno o sus medios de financiamiento” (Tanaka, 2004, pp. 105). De este modo, al disminuir los costos de formación partidaria, ya no era tan rígido el sistema electoral y cualquiera que lograra recolectar la cifra de firmas necesarias, podía inscribir su movimiento político y competir en elecciones.

Acompañado de esta apertura al sistema político, durante el gobierno de Fujimori se mantuvo una narrativa y discurso “contrario a los partidos políticos, que va desde una campaña y discurso antipartidista, el mal desempeño de los propios partidos y la corrosión institucional que provocó la presencia nefasta de Sendero Luminoso” (Tuesta, 2015, pp. 153). Todos estos factores se sumaron para que los partidos tradicionales perdieran apoyo y legitimidad de la ciudadanía, reforzando todavía más la apertura del sistema electoral y otorgándole mayor espacio a los movimientos independientes y nuevos partidos a que dominen el espacio electoral.

En ese sentido, el debate sobre la necesidad de una reforma electoral ha tenido como principal prioridad regular esta apertura a excesivos actores electorales sin bases partidarias, pues “la proliferación de organizaciones políticas, sobre todo de aquellas que no cuentan con afiliados, permite que se utilicen su registro para ofrecerse como vehículos de candidaturas, mercantilizando las elecciones y abriendo un foco de corrupción” (Tuesta et al. 2018, pp. 39). Así, las últimas propuestas de reformas han ido orientadas a cambiar los requisitos de inscripción de partidos, no solo en cantidad de firmas, sino un cambio de método para evitar la falsificación y fraude electoral.

## Capítulo 2: Reformas en parlamentos: disputas de poder, intereses contrapuestos y necesidad de diálogo

### 2.1. Procesos de toma de decisión en parlamentos

Los procesos de toma de decisión en parlamentos han sido estudiados desde múltiples disciplinas. En particular, desde la Ciencia Política, se les ha dado una gran importancia a los procesos de deliberación y decisión en los parlamentos respecto a determinada política pública, pues en la mayoría de los países democráticos, en particular de la región, las iniciativas legislativas y proyectos de política pública deben pasar por el parlamento para su aprobación. En ese sentido, desde la literatura se han realizado estudios empíricos sobre los procesos de toma de decisión en los parlamentos para aportar al análisis de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y cómo estas impactan en las políticas públicas a aprobar (o no).

En un comienzo, el papel de las legislaturas en los procesos de toma de decisión e implementación de una política no era considerado relevante (Turan, 2011, pp. 287), por lo que, al realizar análisis respecto a la implementación de determinada política, se consideraba al parlamento como una sola unidad de análisis en colectivo. Sin embargo, más estudios sugirieron que no es “la legislatura en su conjunto, sino sus unidades componentes, como los partidos parlamentarios, las facciones, los comités y los legisladores individuales, son los principales actores en los procesos políticos” (Turan, 2011, pp. 287). En ese sentido, desde la academia se empezaron a realizar más investigaciones que consideran, con mayor atención y enfoque, cómo la política pública pasa por las distintas instancias hasta su aprobación.

No obstante, en el proceso de toma de decisión en el Poder Legislativo, los parlamentarios no son los únicos que intervienen para aprobar o no una iniciativa, sino que se empezó a considerar que “la gestión parlamentaria en las políticas públicas se encuentra profundamente permeada por las relaciones formales e informales dadas entre los legisladores y los partidos políticos, pues desde ahí se dan las funciones de integración y de innovación para cumplir con el proceso de canalización de intereses y demandas en la elaboración, modificación o eliminación de políticas” (Vargas, 2012, pp. 64). Así, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo “no está determinada únicamente por las normas constitucionales o las afiliaciones partidarias (Mello y Peters, 2018, pp. 8), por lo que los acuerdos e incentivos que se generen alrededor de la deliberación entre ambos actores para la toma de decisión de determinada política se convierten en un elemento importante para el análisis del output legislativo.

En esa línea, Scartascini et al. (2011), en un estudio sobre procesos de negociación en América Latina establecen que “cuanto más grande sea el número de jugadores, más difícil será cooperar” (pp.18). Esto refiere a que, mientras más miembros existan en un parlamento con los que el Ejecutivo deba establecer acuerdos cooperativos para la aprobación de una política, será más difícil sostener la cooperación. Dicha dificultad perjudicaría particularmente a políticas e iniciativas con alta controversia que requieren un alto consenso al interior del parlamento para poder ser aprobadas, por lo que empiezan a adquirir relevancia las configuraciones institucionales y los modos de negociación en el proceso de toma de decisión.

Siguiendo la argumentación anterior, Vargas (2012) añade que “la dinámica del principio de separación de poderes lleva una trampa implícita de mutuos bloqueos tanto por características propias del diseño institucional como por las correlaciones de fuerzas parlamentarias y sus posiciones sobre la agenda legislativa.” (pp. 35). De este modo, se contempla que la misma configuración de separación de poderes también podría representar un riesgo de mutuos bloqueos al momento de tramitar una política pública, en particular si se tiene mucho control sobre la conformación y alteración de la agenda legislativa, ya que esta determina en qué momento y el proceso a seguir del trámite legislativo.

Al respecto de la importancia de la agenda legislativa en los procesos de toma de decisión, otro estudio sobre el juego político señala que el poder de establecer la agenda es vital pues “da pautas acerca de la distribución del “poder” en las legislaturas (...) [y] ofrece diferentes visiones sobre la forma en que los partidos mayoritarios o coaliciones controlan el flujo de la legislación y así influyen en los resultados legislativos” (Scartascini, 2011, pp. 56). En la misma línea, Scartascini también indica que, en particular, las comisiones al interior de los parlamentos suelen ser muy poderosas al ser guardianes y analistas de las políticas de su competencia, lo que les da un excesivo control sobre la agenda (2011, pp. 56), y así, aumenta su influencia.

Temas como la separación de poderes y control sobre la agenda legislativa están relacionados al control parlamentario, elemento que también ha sido considerado para el análisis de los procesos de toma de decisión en los parlamentos. En ese sentido, Vargas (2012) señala que el control legislativo puede ser proactivo, cuando existe un interés de los legisladores de colaborar con la iniciativa de ley, y reactivo, cuando los parlamentarios buscan frenar, limitar, alargar o evitar la aprobación de un proyecto de ley (Vargas, 2012, pp. 35). Así, se establece el tipo de

control legislativo que ejerzan los parlamentos también es un aspecto importante que definirá la duración y el resultado del proceso de toma de decisión.

Asimismo, la capacidad de influencia parlamentaria también puede verse influenciada por “la calidad de los sistemas de información sobre la materia que contribuyen a la toma de decisiones, los mecanismos de coordinación del Parlamento (...) a efecto de suplir cualquier deficiencia técnica en la materia, el nivel de especialización del sistema de comisiones como de sus integrantes, (...) los instrumentos tecnológicos y las capacidades técnicas del personal institucional que inciden en la calidad de la ley. (Vargas y Orozco, 2013, pp. 417). En ese sentido, la investigación de Vargas y Orozco (2013) aporta a los estudios sobre procesos parlamentarios al establecer que el conocimiento técnico y el acceso a la información para limitar la deficiencia técnica sobre una iniciativa legal son elementos importantes por considerar en un análisis parlamentario.

No obstante, también existen elementos fuera de la deliberación parlamentaria en sí que pueden influir en el resultado de la aprobación de determinada política pública en el Congreso. En esa línea, Stein et al. (2006) aportarán a la discusión al indicar que el nivel de fragmentación legislativa; el tamaño del contingente del presidente en la legislatura y el grado de disciplina partidaria también tienen una influencia relevante en la interacción entre Ejecutivo y Legislativo (pp. 35). En particular, sobre la fragmentación de partidos, indican que, si “se combina con la polarización, puede complicar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo” (Stein et al., 2006, pp. 37), lo que puede dificultar la generación de consensos y cooperación alrededor de una política.

En América Latina, “la influencia del Congreso sobre la composición y el funcionamiento del Ejecutivo es relevante para evaluar la influencia del parlamento sobre las políticas públicas (...) el Congreso tiene mayor influencia sobre las políticas cuantas mayores sean estas capacidades” (Bonvecchi y Rodríguez 2011, pp. 318). De este modo, el estudio de Bonvecchi y Rodríguez establece que mientras más capacidades tenga el Congreso para vacar/reemplazar al presidente, interpelar funcionarios del Ejecutivo, investigar funcionarios y/o censurarlos, mayor control posee el Congreso sobre el desenvolvimiento de las políticas públicas y reformas.

En esa misma línea, el estudio establece que quien tenga la mayoría parlamentaria al interior del Congreso, ya sea el Ejecutivo o el Legislativo, tendrá influencia suficiente para “modificar el orden del día de las sesiones parlamentarias,

las prerrogativas para evitar el paso de los proyectos de ley por las comisiones, los poderes de las comisiones para el tratamiento de los proyectos de ley y los procedimientos para dirimir los desacuerdos entre cámaras en los parlamentos bicamerales” (Bonvecchi y Rodríguez 2011, pp. 318). Es por ello por lo que el análisis de las mayorías parlamentarias y qué partidos la conforman es importante para analizar el trámite legislativo de un proyecto de ley de política pública o de reforma, en especial cuando se trata de iniciativas que pueden ser perjudiciales a los intereses de los partidos con representación parlamentaria.

En varios países de América Latina se han realizado estudios sobre los procesos parlamentarios de determinadas políticas en particular para caracterizar los procesos de toma de decisión. En el caso de Argentina, Brasil, Chile y México, se ha determinado que sus legislaturas son de carácter reactivo, pues “rara vez inician la legislación, están a menudo involucradas en la negociación sobre los asuntos de las políticas tras bambalinas y vetando o modificando iniciativas del Ejecutivo” (Scartascini, 2011, pp. 59). En particular, en Chile, el proceso de políticas públicas “se caracteriza por una estructura institucional en la que un puñado de jugadores de veto institucionales se opone al establecimiento de la agenda del ejecutivo.” (Aninat et al., 2011, pp. 205), lo que entorpece los procesos de toma de decisión.

Asimismo, un estudio realizado en México sobre la formulación de políticas hasta la década de 1970 señala que los datos recabados demuestran que “la cooperación política entre un reducido número de actores políticos conduce al desarrollo de acuerdos intertemporales estables” (Lehoucq 2011, pp. 339); situación que fue cambiando en el tiempo con el aumento del número de actores en los procesos de toma de decisión. Por otro lado, en Ecuador, el trámite legislativo suele ser muy tenso en particular para el Ejecutivo, pues “los jugadores con poder de veto de “última instancia” pueden desafiar o revertir las decisiones políticas tomadas al final de uno u otro camino” (Mejía et al., 2011, pp. 269), lo que no genera previsibilidad del resultado final del trámite legislativo. Finalmente, una investigación sobre el juego político de Paraguay desde 1954 hasta el 2003 concluye que la existencia de múltiples actores de veto, que se pueden oponer a la aprobación de una política, no determina necesariamente que el proceso de toma de decisión sea rígido (Molinas et al. 2011, pp. 382).

De este modo, a nivel comparado se puede observar que, salvo Paraguay, en la mayoría de países en los que se ha realizado estudios sobre los procesos de toma

de decisión en el parlamento, y las relaciones Ejecutivo – Legislativo durante el trámite legislativo, se ha concluido que la relación entre ambos actores suele ser tensa, pues los parlamentos suelen ser de carácter reactivo, reticentes a la cooperación, y con múltiples actores de veto que son decisivos para la aprobación de una iniciativa legislativa. Estos resultados son reveladores en cuanto a la caracterización de los parlamentos latinoamericanos, y, por ende, su influencia en los procesos de toma de decisión.

## 2.2. Negociación y acuerdos internos en el parlamento

Desde la academia, gracias a que el registro completo de la votación nominal del Congreso está disponible, se “alienta a los académicos a hacer de la votación del Congreso el centro de sus estudios” (Binder y Lee, 2013, pp. 55). En esa línea, la mayoría de estudios que analizan la adopción de determinada normativa en los parlamentos suelen solo considerar una aproximación cuantitativa, realizando un conteo de votos en las distintas instancias del proceso legislativo. Sin embargo, resulta importante ir más allá del análisis de la votación nominal a favor o en contra de determinado proyecto de ley; para analizar las dinámicas más cualitativas y muchas veces no tangibles del proceso de negociación y generación de acuerdos.

Se suele asumir la información completa sobre las preferencias de los jugadores, en este caso los parlamentarios, durante el proceso de negociación; sin embargo, esto puede “limitar el alcance del modelo espacial en escenarios que implican expandir el número de soluciones disponibles” (Binder y Lee, 2013, pp. 55). Esto quiere decir que, en casos de debates parlamentarios y la toma de decisión, la solución o output posible no se reduce a que se apruebe o no un determinado proyecto de ley presentado; sino que, durante el debate, las negociaciones y acuerdos entre parlamentarios pueden generar una multiplicidad de outputs (aprobado con una variedad de modificaciones). Estos posibles outputs serían más difíciles de ser vistos por el investigador si se presupone las preferencias de los parlamentarios y se las reduce a un “a favor” o “en contra”.

Siguiendo esa argumentación, algunas investigaciones sugieren que “aunque los legisladores tienen un conjunto de creencias fundamentales, sus preferencias políticas (y, por lo tanto, los acuerdos a los que es probable que lleguen) se desarrollan a medida que sopesan los aportes de varios grupos y partes interesadas” (Binder y Lee, 2013, pp. 56). De esta manera, el apoyo u oposición de un parlamentario no dependerá únicamente de sus creencias ideológicas, sino que también existen otros

factores que intervienen en su decisión final respecto a una decisión o acuerdo parlamentario.

Uno de estos factores que pueden intervenir en el proceso de toma de decisión parlamentaria son los medios de comunicación. Según Laporte (2019), los medios de prensa, sumados a las redes sociales, “imponen una manera estructurante de enviar y recibir los mensajes desde el sistema político a la opinión pública y viceversa”. (pp. 359) Al ser un puente de comunicación entre el Ejecutivo/Legislativo y la ciudadanía, los medios de difusión son una herramienta importante que puede ser utilizada para generar apoyo o oposición a determinados proyectos que se encuentran en el proceso de toma de decisión.



Capítulo 3: La reforma electoral sobre inscripción y cancelación del registro de agrupaciones políticas del 2019.

### 3.1. Antecedentes: creación de la CANRP

En las Elecciones Generales de 2016 en Perú, Pedro Pablo Kuczynski ganó la presidencia del Perú de la mano del partido Peruanos por el Cambio; sin embargo, solo obtuvo 18 de los 130 escaños congresales en el Poder Legislativo. En contraste, Fuerza Popular, cuya candidata Keiko Fujimori perdió la presidencia por un estrecho margen, obtuvo 73 escaños en el Congreso, configurando la bancada más grande en el Congreso. Esto trajo como consecuencia una grave crisis política, producto de los constantes roces políticos entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que este último estaba liderado ampliamente por las fuerzas opositoras.

Los enfrentamientos eran múltiples y relacionados a políticas de gobierno, en particular respecto a sectores como educación. Así, durante los primeros años de gobierno hubo constantes discusiones, acusaciones, interpelaciones e inclusive censura a ministros del gobierno como parte de la disputa de poder. La situación llegaría a su cúspide en diciembre del 2017 con un primer intento no exitoso de vacancia contra el presidente Kuczynski; evento que se repitió en marzo del 2018, pero que tampoco terminó en vacancia presidencial porque Pedro Pablo Kuczynski renunció antes debido a denuncias que lo acusaban de cometer presuntos actos de corrupción.

Desde entonces, Martín Vizcarra asumió la presidencia del Perú. Tras un breve periodo de calma, los enfrentamientos no tardaron en volver, en particular por la percepción mediática de un Congreso obstruccionista que no aprobaba las propuestas del Ejecutivo, y por los recientes escándalos de corrupción judicial que salieron a la luz en los medios. En esa línea empieza a surgir la necesidad de emprender cambios a nivel político, electoral y judicial. El entonces presidente Vizcarra tomó esas demandas y comenzó una campaña mediática para recibir apoyo en su emprendimiento de cuatro propuestas de reforma constitucional en materia judicial (una nueva Junta Nacional de Justicia), materia política (regreso de la bicameralidad) y en materia electoral (la no reelección de congresistas y la fiscalización a los aportes de los partidos políticos).

El referéndum del 9 de diciembre del 2018, en el cual se consultó a la ciudadanía sobre cuatro proyectos de reforma constitucional en temas judiciales y políticos, significó un éxito político para el gobierno del entonces presidente Martín

Vizcarra. Esto debido a que la campaña emprendida por su gobierno del “SI SI SI NO” fue la que triunfó en los resultados del referéndum, logrando así que la ciudadanía descartara la propuesta de retorno a la bicameralidad<sup>2</sup>. Tras este éxito, Martín Vizcarra diría, en un mensaje a la nación el 12 de diciembre del 2019, que “las reformas aprobadas por el pueblo son un gran avance para el fortalecimiento de la democracia. Pero esto no es suficiente para recuperar la plena legitimidad de nuestras instituciones. Tenemos que dar el siguiente paso”. (Andina, 2019)

En ese mismo mensaje a la nación, el presidente Vizcarra anunció la creación de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP en adelante), cuyo principal objetivo, en sus propias palabras, era “emprender la impostergable reforma política” (Andina, 2019). Así, la CANRP estuvo conformada por seis integrantes: Fernando Tuesta, Martín Tanaka, Milagros Campos, Jessica Bensa y Paula Muñoz; notables académicos, académicas, expertos y expertas en temas electorales y de control político. Martín Vizcarra aseguró que generará las condiciones para que puedan trabajar “con independencia y celeridad” (Andina, 2019), y se pueda lograr el apoyo e impulso para su trámite en el Congreso de la República.

Tras aproximadamente cuatro meses de trabajo, la CANRP publicó finalmente el Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, documento en el cual se hace un análisis de la situación política y electoral hasta el momento, para poder realizar un diagnóstico de problemas y diseño de soluciones en miras a una democracia fortalecida para el Bicentenario del Perú. En dicho informe, se presentaron en total 12 proyectos de ley que versaban en reformas sobre mecanismos de control político, democracia interna, paridad y alternancia, financiamiento de partidos, y el caso de estudio del presente trabajo, la inscripción y cancelación de organizaciones políticas.

Es importante resaltar que a lo largo del informe, la CANRP resalta la importancia de que los 12 proyectos de ley presentados sean tratados en conjunto y no por separado, dado que “las reformas cubren los tres ámbitos del sistema político: el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral, que justamente le ofrecen una mirada relacionada e integral”. (Tuesta et al., 2019, pp.19) Asimismo, en el mismo informe se ofreció una hoja de ruta para la aprobación e implementación

---

<sup>2</sup> En el referéndum se aprobó la reforma de la Junta Nacional de Justicia (ex Consejo Nacional de la Magistratura), la reforma a la fiscalización de los aportes a los partidos políticos y a la no reelección de congresistas.

de los 12 proyectos de ley, de manera tal que varias de las reformas planteadas puedan estar vigentes para las Elecciones Generales del 2021.

### 3.2. Cuestión de confianza sobre las reformas

El 11 de abril de 2019 se ingresa al sistema del Congreso el PL 4188/2018-PE, el cual propone reformas a la Ley de Organizaciones Políticas y a la Ley Orgánica de Elecciones para realizar cambios sobre la inscripción y cancelación de organizaciones políticas. Este proyecto de ley fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento para su tratamiento, debate y posterior votación. Sin embargo, permaneció alrededor de tres meses encarpeta, es decir, sin ser presentada, sustentada o debatida al interior de la comisión.

Ante esta situación, el 4 de junio del 2019, el gobierno de Martín Vizcarra, a través el entonces Premier Salvador del Solar, planteó ante el Pleno del Congreso una cuestión de confianza sobre cuatro proyectos de ley presentados por el Ejecutivo y la CANRP respecto a la reforma política-electoral, entre los cuales se encontraba el PL 4188/2018-PE. La presión del gobierno mediante el mecanismo de cuestión de confianza generó tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que, de rechazarse esta cuestión de confianza presentada, sería la segunda vez, por lo que el presidente Vizcarra estaría facultado a disolver el Congreso.

En esa línea, por más descontento que hubo en algunas bancadas sobre la medida del gobierno, al día siguiente el Pleno del Congreso aprobó con 77 votos a favor la cuestión de confianza. Sería recién después de este hecho que la Comisión de Constitución empezaría a tramitar las cuatro reformas planteadas por el gobierno, para emitir varios dictámenes que finalmente serían votados en el Pleno del Congreso.

### 3.3. Propuesta del PL 4188/2018-PE, proyecto de reforma sobre la inscripción y cancelación de organizaciones políticas.

El proyecto de ley objeto de estudio de la presente investigación, PL 4188/2018-PE, posee como principal objetivo reformar aspectos relacionados a la inscripción y cancelación de organizaciones políticas. Según el informe de la CANRP (2018), esta iniciativa legislativa responde a los bajos niveles de institucionalización que presenta el país, ya que “el Perú es uno de los países que registra mayor volatilidad electoral y uno de los que posee partidos con las raíces más débiles en la sociedad, además de con los menores niveles de legitimidad y de organización”. (Tuesta et al., 2018, pp. 208).

La iniciativa legislativa propone cambios en la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales. A continuación, una tabla que resume los principales cambios propuestos por el PL 4188/2018-PE:



**Tabla 1**  
Principales cambios propuestos por el PL 4188/2018-PE

Impacto	Legislación actual	PL 4188/2018-PE
Cambios que afectan a partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para inscribir un partido, ahora se necesitará un número no menor de 4% de adherentes de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones.</li> <li>- Se debe presentar en la inscripción un estatuto partidario que defina la organización partidaria</li> <li>- Se debe presentar actas de constitución de comités del partido en por lo menos el tercio de provincias del país ubicadas en las dos terceras partes de los departamentos.</li> <li>- Para mantener la inscripción del partido, se necesitarán al menos 6 representantes en el Congreso (antes eran 6) o al menos 5% de los votos válidos a nivel nacional. Cuando son alianzas, se eleva en 1% por partido.</li> <li>- Se cancela la inscripción de un partido si no participa en 2 elecciones generales consecutivas</li> <li>- Las alianzas se cancelan cuando concluyen las elecciones, salvo se desee ampliar el plazo de vigencia comunicando al JNE</li> <li>- El JNE solicitará a la RENIEC que se compruebe la autenticidad de las firmas y DNI de los adherentes que presenten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para inscribir un partido, ahora se necesitará un número no menor de 0.075% de afiliados de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones.</li> <li>- Se debe presentar en la inscripción un reglamento electoral partidario, que regule las elecciones internas de candidaturas y cargos directivos del partido</li> <li>- La solicitud de registro debe estar acompañada de un documento en el que el partido autoriza a la ONPE el acceso a la información de su cuenta bancaria de aportes privados.</li> <li>- Se debe mantener el número mínimo de afiliados establecido (no menor del 0.75% de los ciudadanos que votaron en últimas elecciones) para no perder la inscripción del partido.</li> <li>- Para mantener la inscripción del partido, se necesitarán al menos 5 representantes en el Congreso (antes eran 6) y al menos 5% de los votos válidos a nivel nacional. Cuando son alianzas, se eleva en 1% por partido.</li> <li>- Para mantener la inscripción, se debe conseguir mínimo que el 1.5% de los ciudadanos que votaron en las últimas elecciones acudan a votar en sus elecciones internas. De existir alianza, el porcentaje se eleva 0.5% por partido</li> <li>- Se cancela la inscripción de un partido si no participa en elecciones para elegir representantes al congreso o por no participar en elecciones regionales y municipales, en por lo menos la mitad de las provincias y un tercio de distritos</li> <li>- Se cancela la inscripción por un año de incumplimiento en el pago de multa por infracciones graves y muy graves de financiamiento político.</li> <li>- Las alianzas solo pueden realizarse entre partidos políticos y se cancelan cuando concluyen las elecciones, salvo se desee ampliar el plazo de vigencia comunicando al JNE</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partidos políticos y alianzas solo pueden presentar candidatos siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente en el JNE</li> <li>- El JNE solicitará a la RENIEC que se compruebe la autenticidad de las firmas de los afiliados que presenten.</li> </ul>
Cambios que afectan a organizaciones políticas regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para el registro de organizaciones políticas regionales se exige una relación de adherentes no menor al 5% de ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones nacionales</li> <li>- Debe presentar actas de constitución de comités en al menos más de la mitad de número de distritos de la provincia</li> <li>- Se cancela la inscripción de una organización política regional si no participa en dos elecciones regional (no especifica más)</li> <li>- El JNE solicitará a la RENIEC que se compruebe la autenticidad de las firmas y DNI de los adherentes que presenten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para el registro de organizaciones políticas regionales se exige una relación de afiliados no menor al 1% de ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones y presentar el reglamento electoral que regule las elecciones internas de candidaturas y cargos directivos del partido</li> <li>- Se cancela la inscripción de una organización política regional si no participa en la elección regional, o si no alcanza al menos un consejero regional y al menos el 8% de los votos válidos en la elección regional en la que participa.</li> <li>- Se cancela la inscripción de una organización política regional si no participa en la elección municipal de al menos dos tercios de las provincias y dos tercios de los distritos de la circunscripción regional en la que participa.</li> <li>- Se debe mantener el número mínimo de afiliados establecido (no menor del 1% de los ciudadanos que votaron en últimas elecciones) para no perder la inscripción de la organización política regional.</li> <li>- Para mantener la inscripción, se debe conseguir mínimo que el 4% de los ciudadanos que votaron en las últimas elecciones acudan a votar en sus elecciones internas.</li> <li>- Se cancela la inscripción por un año de incumplimiento en el pago de multa por infracciones graves y muy graves de financiamiento político.</li> <li>- El JNE solicitará a la RENIEC que se compruebe la autenticidad de las firmas de los afiliados que presenten.</li> </ul>

Fuente: Informe Final CANRP. Elaboración propia.

Como se puede observar, la mayoría de cambios propuestos por la CANRP y el Ejecutivo tienen por objetivo reforzar los requisitos para la inscripción y las causales de cancelación de partidos “aspirar a tener en el Perú un número no muy alto de partidos, sino organizaciones políticas más constantes, fuertes y representativas”.

(Tuesta et al., 2019, pp. 209) Así, con los nuevos requisitos se busca lograr fortalecer a las organizaciones políticas, pidiéndoles mantener una base de afiliados que estén genuinamente involucrados en el qué hacer partidario, exigiendo una mayor presencia en las elecciones, y solicitando una mayor transparencia en la organización y financiamiento partidario.

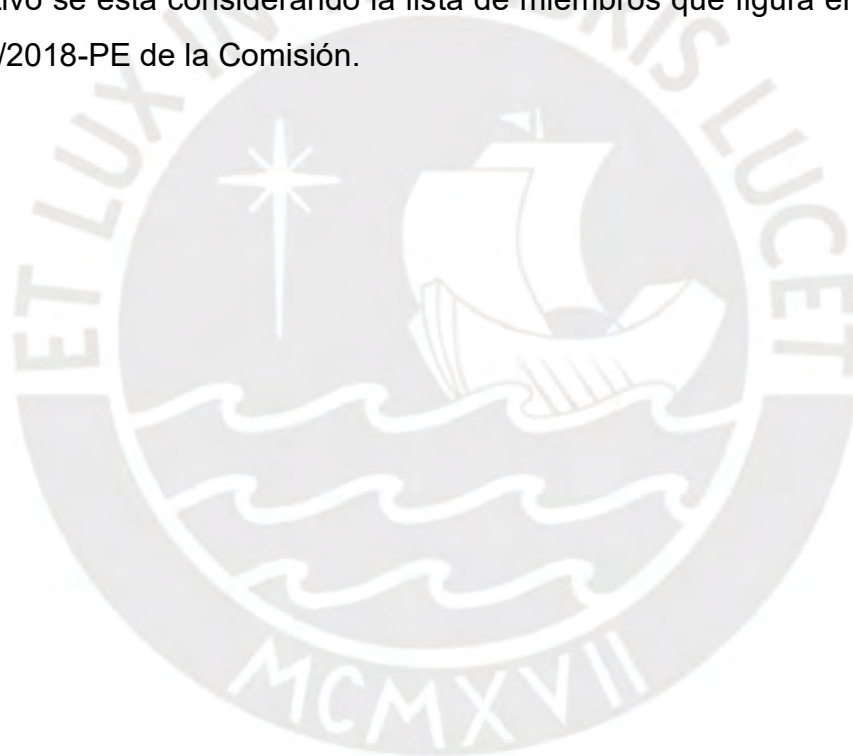
Entre los cambios más resaltantes que plantea esta propuesta, se encuentra el cambio de la petición de firmas de adherentes por el requerimiento de afiliados. En la legislación anterior, se requería presentar una relación de adherentes no menor al 4% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, y en el caso de movimientos regionales, mínimo el 5%. Esto representaba un problema, ya que eran requisitos difíciles de cumplir para un partido recién surgido, salvo que se tuviera los recursos para comprar firmas de adherentes o falsificarlas (Tuesta et al. 2019).

Con la nueva propuesta, si bien se solicita una menor cantidad de firmas (0.075% en partidos y 1% en organizaciones políticas regionales), se cambia el requisito de adherentes a afiliados. Este cambio tiene el objetivo de generar un requisito más exigente por dos motivos: en primer lugar, porque la relación de afiliados debe ser pública y de libre acceso para una mejor verificación; y en segundo lugar, porque se exige en los otros PLs parte del paquete de reformas que sólo los afiliados puedan postular a las elecciones internas de los partidos (Tuesta et al, 2019). Así, se busca promover el establecimiento de relaciones fuertes entre los afiliados/candidatos y sus organizaciones partidarias.

Además, entre otras propuestas innovadoras del PL 4188/2018-PE, se encuentra el requerimiento para la inscripción de presentar un reglamento electoral partidario que incluya los procedimientos de elecciones internas. De esta manera, se garantizaría que las organizaciones que cuenten con inscripción realicen elecciones internas para seleccionar a sus candidatos. Asimismo, también se añade el requerimiento de documento en el que el partido autoriza a la ONPE el acceso a la información de su cuenta bancaria de aportes privados. En consecuencia, los organismos electorales tendrán mayor margen de fiscalización sobre el financiamiento partidario.

### 3.4. Trámite legislativo del proyecto de ley sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas (PL 4188/2018-PE)

Recién a mediados de junio del 2019, un poco más de dos meses después de presentado el PL, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, presidida en ese momento por Rosa Bartra (Fuerza Popular), inició el tratamiento al proyecto de ley de reforma a la inscripción y cancelación de partidos (PL 4188/2018-PE). La comisión estaba conformada en mayoría por miembros de Fuerza Popular, seguido de miembros de Peruanos Por el Cambio, el APRA, entre otros, como se observa en la Tabla 2. Algunas bancadas, como la de Unión Por el Perú (UPP) o Contigo Perú (surgida de la división de PPK), recién se formaron después del marco temporal de esta investigación, cambiando así la conformación de la Comisión de Constitución. Por ese motivo se está considerando la lista de miembros que figura en el dictamen del PL 4188/2018-PE de la Comisión.



**Tabla 2**

Miembros Titulares de la Comisión de Constitución (junio-agosto 2019)

Fuerza Popular (FP)	Rosa Bartra (Presidenta)
	Milagros Takayama (Secretaria)
	Lourdes Alcorta
	Héctor Becerril
	Tamar Arimborgo
	Karina Beteta
	Luis Galarreta
	Mario Mantilla
	Miguel Torres
	Alejandra Aramayo
Peruanos Por el Cambio (PPK)	Jorge Meléndez
	Alberto Oliva
Alianza Para el Progreso (APP)	Marisol Espinoza
APRA	Javier Velásquez
Frente Amplio (FA)	Marco Arana (Vicepresidente)
Nuevo Perú (NP)	Alberto Quintanilla
	Marisa Glave
Acción Popular (AP)	Yohny Lescano
Bancada Liberal (BL)	Gino Costa

Fuente: Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley N° 0482/2016-CR, N° 1475/2016-CR, N° 1879/2017-CR, N° 2213/2017-CR, N° 3547/2018-CR, N° 4188/2018-PE, N° 4251/2018-JNE y N° 4467/2018-CR sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas. Elaboración propia.

La sustentación del PL presentado por la CANRP se generó el 18 de junio del 2019, casi tres meses después de su presentación. En la sesión ordinaria de la Comisión de Constitución se produce la sustentación, para lo cual el ministro de

Justicia, Vicente Zeballos, fue el representante del gobierno encargado de presentar la iniciativa ante la comisión. Asimismo, asistió Fernando Tuesta, presidente de la CANRP, quien también realizó una presentación sobre el proyecto y absolvió preguntas de algunos parlamentarios.

Gracias al acceso de las transcripciones de las sesiones a las que tuvo acceso esta investigación, se encontró que la presentación del PL fue blanco de varias interrupciones durante la sesión, en particular de congresistas miembros de Fuerza Popular. La mayoría de las interrupciones giraban en torno a preocupaciones o quejas en torno a las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) para mantener la inscripción. Había un sentimiento general entre la mayoría de comisionados de descontento respecto a nuevos requerimientos para la inscripción, como el estatuto electoral partidario y el acceso de la ONPE a las cuentas bancarias de los partidos. Asimismo, también había una preocupación sobre las organizaciones políticas regionales, ya que algunos parlamentarios de izquierda consideraron que las cifras de afiliados eran demasiado elevadas para movimientos regionales.

Aproximadamente dos semanas después, en la sesión ordinaria de la Comisión de Constitución se presentó el predictamen elaborado respecto a la propuesta del PL 4188/2018-PE presentada por la CANRP y el Ejecutivo. En este predictamen se fusionaron otros 7 proyectos de ley, la mayoría impulsados por partidos "antireformas" (APRA, FP, APP, etc.), cuyas iniciativas giraban en torno a cambios al registro de partidos políticos, a la reinscripción de partidos políticos, afiliación y renuncia partidaria, entre otros. Así, se observa un primer gran cambio en la propuesta inicial de la CANRP, dada la incorporación de proyectos de ley de otros congresistas que proponían figuras diferentes al proyecto original.

Los principales puntos de discusión del predictamen fueron los porcentajes exigidos a organizaciones políticas regionales para inscribirse, dado que algunos parlamentarios como Marisa Glave y Marco Arana hacían hincapié en que los requisitos eran demasiado exigentes para movimientos regionales, ya que en muchas oportunidades no tendrían los recursos suficientes para emprender el recojo del 1% de firmas o tener presencia en tantas provincias como exigía el proyecto original. Asimismo, hubo preguntas de los parlamentarios sobre la eliminación en el dictamen de la obligatoriedad de alcanzar un porcentaje de participación en las PASO para no perder la inscripción, así como una preocupación por un "exceso de casos" en los que

el partido puede perder la inscripción (Transcripción Sesión Ordinaria Comisión de Constitución, 08 de julio del 2019).

Tras el debate, el predictamen fue finalmente aprobado por mayoría de acuerdo con la siguiente relación de votos:

**Tabla 3**

Relación de votos sobre el predictamen de los proyectos de ley sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas en la sesión de la Comisión de Constitución del 08 de julio del 2019.

A favor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lourdes Alcorta (FP)</li> <li>- Miguel Torres (FP)</li> <li>- Jorge Meléndez (PPK),</li> <li>- Marisol Espinoza (APP)</li> <li>- Gino Costa (BL)</li> <li>- Ursula Letona (FP)*</li> <li>- Angel Neyra (FP)*</li> <li>- Luz Salgado (FP)*</li> <li>- Ana María Choquehuanca (PPK)*</li> </ul> <p>*Miembros accesorios de la comisión</p>
Abstención	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marisa Glave (NP)</li> </ul>

Fuente: Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley N° 0482/2016-CR, N° 1475/2016-CR, N° 1879/2017-CR, N° 2213/2017-CR, N° 3547/2018-CR, N° 4188/2018-PE, N° 4251/2018-JNE y N° 4467/2018-CR sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas. Elaboración propia.

Tres días después de aprobarse el predictamen en la Comisión de Constitución, se puso a debate en la sesión del Pleno del Congreso el dictamen aprobado por mayoría en la comisión. Durante el debate en el Pleno, los congresistas Marisa Glave y Alberto Quintanilla presentaron en el sistema virtual del Congreso un dictamen aprobado por la Comisión de Constitución en minoría (es decir, apoyado por una minoría de los miembros de la Comisión) sobre el PL 4188/2018-PE y los demás proyectos de ley acumulados en la propuesta, pero fue retirado a las horas por los mismos autores. Sí se puso a discusión en el Pleno del Congreso, pero no fue puesto en votación.<sup>3</sup>

El dictamen aprobado por mayoría de la Comisión de Constitución, presidida por Rosa Bartra, fue finalmente aprobado por 74 votos; poco más de la mitad del número legal de congresistas, sin ser exonerado de la segunda votación reglamentaria para la aprobación de proyectos de ley. De esta forma, así quedaría la relación de la primera votación en el Pleno del Congreso sobre el dictamen:

<sup>3</sup> Lamentablemente, no se ha podido acceder al contenido de dicho dictamen en minoría a través del portal de proyectos de ley del Congreso.

**Tabla 4**

Relación de votos de la primera votación del dictamen de los proyectos de ley sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas en la sesión del Pleno del Congreso del 11 de julio del 2019.

Grupo Parlamentario	Sí	No	Abstención	Sin Respuesta
Fuerza Popular	34	0	2	0
Alianza Para el Progreso	8	0	0	0
Nuevo Perú	8	1	0	0
Peruanos Por el Kambio	9	0	0	0
Frente Amplio	0	7	0	0
Cambio 21	6	0	0	0
Acción Popular	2	0	0	0
APRA	0	0	4	0
Bancada Liberal	2	0	0	0
Acción Republicana	2	0	0	0
No Agrupados	3	1	1	1
El Presidente del Congreso deja constancia del voto oral a favor de la congresista Aramayo Gaona				
Votos a favor: 74 Votos en contra: 9 Abstenciones: 9				

Fuente: Asistencias y votaciones de la sesión del 11 de julio del 2019 del Pleno del Congreso. Elaboración propia.

El 22 de julio de 2019, una semana después de la primera votación, en la sesión del Pleno del Congreso, la presidenta de la Comisión de Constitución, Rosa Bartra, presentó un texto sustitutorio que cambiaba el dictamen inicialmente aprobado en el Pleno del 11 de julio respecto al tema de las alianzas partidarias. Posteriormente, presentó un segundo texto sustitutorio corrigiendo principalmente errores en términos. Este nuevo texto final fue finalmente aprobado en primera votación (ya que al ser un nuevo texto tuvo que pasar de nuevo por una primera ronda), con 68 votos a favor y exonerado de segunda votación, con 65 votos a favor.

De este modo, la primera votación sobre el nuevo texto (Tabla 5) y la votación para exonerar este dictamen de una segunda votación (Tabla 6) quedaron de la siguiente manera:

**Tabla 5**

Relación de votos de la nueva primera votación del dictamen de los proyectos de ley sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas en la sesión del Pleno del Congreso del 22 de julio del 2019.

Grupo Parlamentario	Sí	No	Abstención	Sin Respuesta
Fuerza Popular	26	10	5	1
Alianza Para el Progreso	7	0	0	0
Nuevo Perú	6	1	0	0
Peruanos Por el Kambio	7	0	0	0
Frente Amplio	0	7	0	0
Cambio 21	7	0	0	0
Acción Popular	4	0	0	0
APRA	0	0	5	0
Bancada Liberal	3	0	0	0
Acción Republicana	0	0	4	0
No Agrupados	6	0	0	1
El Presidente del Congreso deja constancia del voto oral a favor de los congresistas Castro Bravo y Ananculi Gómez, del voto en contra de los congresistas Letona Pereyra y Heresi Chicoma; y de la abstención de la congresista Chihuán Ramos.				
Votos a favor: 68 Votos en contra: 20 Abstenciones: 15				

Fuente: Asistencias y votaciones de la sesión del 22 de julio del 2019 del Pleno del Congreso.  
Elaboración propia.

**Tabla 6**

Relación de votos de la exoneración de la segunda votación del dictamen de los proyectos de ley sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas en la sesión del Pleno del Congreso del 22 de julio del 2019.

Grupo Parlamentario	Sí	No	Abstención	Sin Respuesta
Fuerza Popular	26	10	5	1
Alianza Para el Progreso	7	0	0	0
Nuevo Perú	6	1	0	0
Peruanos Por el Kambio	7	0	0	0
Frente Amplio	0	7	0	0
Cambio 21	7	0	0	0
Acción Popular	4	0	0	0
APRA	0	0	5	0
Bancada Liberal	3	0	0	0
Acción Republicana	0	0	4	0
No Agrupados	6	0	0	1
El Presidente del Congreso deja constancia del voto oral a favor del congresista Vieira; y del voto en contra del congresista Heresi Chicoma.				
Votos a favor: 65 Votos en contra: 23 Abstenciones: 15				

Fuente: Asistencias y votaciones de la sesión del 22 de julio del 2019 del Pleno del Congreso. Elaboración propia.

El 06 de agosto del 2019, la autógrafa de ley del texto aprobado en el Pleno del Congreso el 22 de julio fue enviada al Poder Ejecutivo para su promulgación. Pocas semanas después, el 26 de agosto, fue promulgada y publicada la Ley 30995, Ley que Modifica la Legislación Electoral sobre Inscripción, Afiliación, Comités partidarios, Suspensión, Cancelación, Integración y Renuncia a Organizaciones Políticas. La ley fue promulgada sin ninguna observación del Poder Ejecutivo, pese a las modificaciones sustanciales a la propuesta inicial del PL 4188/2018-PE.

3.5. Diferencias entre propuesta original de la CANRP (PL 4188/2018-PE) y el dictamen aprobado en el Pleno del Congreso.

Habiendo repasado el trámite legislativo que siguió el PL propuesto por la CANRP para la reforma sobre inscripción y cancelación de partidos, se evaluarán las diferencias entre la propuesta inicial planteada por la CANRP y presentada por el Ejecutivo ante el Congreso, y el dictamen que finalmente fue aprobado en la Comisión

de Constitución. La comparación se realizará por temáticas relacionadas a la inscripción y cancelación de partidos entre ambos textos.

**Tabla 7**

Comparación entre el PL 4188/2018-PE y el dictamen aprobado en la Comisión de Constitución según temáticas de impacto

Temática	Propuesta inicial del PL 4188/2018-PE	Dictamen aprobado en la Comisión de Constitución
Sobre requisitos para la inscripción de partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de afiliados no menor de 0.075% de los ciudadanos que sufragaron en últimas elecciones</li> <li>- Solicitud de registro debe estar acompañada de reglamento electoral que regule las elecciones internas de candidaturas y cargos.</li> <li>- Solicitud de registro incluye un documento en el que el partido autoriza a la ONPE el acceso a la información de su cuenta bancaria de aportes privados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de afiliados no menor de 0.1% del padrón aprobado para el último proceso electoral</li> <li>- Solicitud de registro debe estar acompañada de reglamento electoral (no se especifica que deba regular elecciones internas)</li> <li>- Se debe mostrar al momento de la inscripción la designación de un tesorero titular y un suplente.</li> <li>- No se añade nada sobre autorizar a la ONPE al acceso de información bancaria</li> </ul>
Sobre requisitos para la inscripción de org. políticas regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de afiliados no menor de 1% de los ciudadanos que sufragaron en últimas elecciones de carácter regional</li> <li>- Solicitud de registro debe estar acompañada de reglamento electoral que regule las elecciones internas de candidaturas y cargos regionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de afiliados no menor de 1% del padrón aprobado para el último proceso electoral.</li> <li>- Solicitud de registro debe estar acompañada de reglamento electoral (no se especifica que deba regular elecciones internas)</li> <li>- No podrán inscribirse las orgs. políticas cuyo contenido ideológico, doctrinario o programático promueva la destrucción del estado constitucional de derecho</li> <li>- Estatuto del movimiento regional y la designación de los representantes, personeros legales y técnicos, titulares alternos, tesorero titular y suplente.</li> </ul>
Sobre el padrón de afiliados (antes adherentes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El padrón de afiliados debe ser presentado ante el JNE. Es de público y libre acceso y sus actualizaciones se publican en el ROP.</li> <li>- La organización política debe mantener permanentemente el número mínimo de afiliados exigidos para su inscripción.</li> <li>- Solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden postular a las elecciones internas de la organización política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El padrón de afiliados debe ser presentado ante el JNE. Es de público y libre acceso y sus actualizaciones se publican en el portal del JNE.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En caso de que más del 5% de solicitudes de afiliación resulten contrarias a la verdad, se rechaza la inscripción y se pone en conocimiento del MP.</li> </ul>	
Sobre el reglamento electoral de los partidos políticos	<p><i>(Se cambia totalmente el artículo 8° de la Ley de Organizaciones Políticas, que trataba de comités partidarios, para que ahora dictamine sobre el reglamento electoral)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El reglamento electoral establece los procedimientos y reglas de competencia interna de elección de candidaturas y cargos directivos.</li> <li>- Las modificaciones a este reglamento deben ser inscritas en el ROP, y solo proceden si fueron aprobadas hasta 30 días antes de la convocatoria a elección de cargos directivos</li> </ul>	<p><i>(Se mantuvo la temática original de la Ley de Organizaciones Políticas que establecía la conformación de comités)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las organizaciones políticas deben constituir comités partidarios mediante un acta suscrita por no menos de 50 afiliados</li> <li>- Los partidos deben tener comités partidarios en funcionamiento permanente en no menos de 4/5 de departamentos del país y no menos de 1/3 de las provincias.</li> <li>- Los movimientos regionales deben tener comités partidarios en funcionamiento permanente en no menos de 4/5 de las provincias del departamento.</li> </ul>
Sobre causales para la suspensión de la inscripción de organización es políticas.	<p><i>El proyecto de ley original no propone una figura tal como suspensión de la inscripción.</i></p>	<p><i>(Se incluye la figura de suspensión de la inscripción en la Ley de Organizaciones Políticas)</i></p> <p>Causales de suspensión:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Si tiene un número de comités en funcionamiento por debajo del límite establecido.</li> <li>- Si no mantiene el número mínimo de afiliados exigido para su inscripción seis meses antes de la fecha límite para efectuar la convocatoria a cada proceso electoral</li> <li>- Si incumple con remitir el listado de comités partidarios y la relación actualizada de sus integrantes.</li> <li>- Se da un plazo de 60 días para subsanar, de no hacerlo, se iniciará un procedimiento de suspensión de inscripción. El plazo de suspensión no podrá ser menor de 6 meses ni mayor de un año. No se puede suspender durante el proceso electoral.</li> </ul>
Sobre causales para la cancelación de la inscripción del partido	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por no alcanzar al menos 5 representantes en el Congreso y al menos 5% de los votos válidos a nivel nacional en la elección del Congreso. Cuando son alianzas, se eleva en 1% por partido adicional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por no alcanzar al menos 5 representantes en el Congreso y al menos 5% de los votos válidos a nivel nacional en la elección del Congreso.</li> <li>- De ser alianza, por no alcanzar al menos 6% de los votos válidos.</li> </ul>

político	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por no participar en elecciones congresales</li> <li>- Por no participar en elecciones regionales en por lo menos 4/5 de gobiernos regionales y en por lo menos 1/2 de las provincias y 1/3 de los distritos</li> <li>- Si se participa en alianza, por no haber conseguido 1 representante en el Congreso</li> <li>- Por no conseguir que al menos 1.5% de los ciudadanos que votaron en las últimas elecciones acudan a votar en sus elecciones internas.</li> <li>- Por un año de incumplimiento en el pago de multa de infracciones graves y muy graves de financiamiento político.</li> <li>- Por no contar con el número mínimo de afiliados.</li> </ul>	<p>Dicho porcentaje se elevará en uno por ciento por cada organización política adicional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por no participar en elecciones de alcance nacional</li> <li>- Por no participar en elecciones regionales en por lo menos 3/5 de gobiernos regionales y en por lo menos 1/2 de las provincias y 1/3 de los distritos</li> <li>- Si se participa en alianza, por no haber conseguido 1 representante en el Congreso</li> </ul>
Sobre causales para la cancelación de la inscripción de org. política regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por no alcanzar al menos 1 consejero regional y al menos el 8% de los votos válidos en la elección regional en la circunscripción por la cual participa</li> <li>- Por no participar en elecciones regionales</li> <li>- Por no participar en elecciones municipales de al menos 2/3 de las provincias y 2/3 de los distritos de la circunscripción regional por la cual participa.</li> <li>- Por no conseguir que al menos 4% de los ciudadanos que votaron en las últimas elecciones acudan a votar en sus elecciones internas.</li> <li>- Por un año de incumplimiento en el pago de multa de infracciones graves y muy graves de financiamiento político.</li> <li>- Por no contar con el número mínimo de afiliados.</li> <li>- Por su fusión con otros partidos y orgs pol regionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por no alcanzar al menos 1 consejero regional y al menos el 8% de los votos válidos en la elección regional en la circunscripción por la cual participa</li> <li>- Por no participar en elecciones regionales</li> <li>- Por no participar en elecciones municipales de al menos 2/3 de las provincias y 2/3 de los distritos de la circunscripción regional por la cual participa.</li> <li>- Por su fusión con otros partidos o movimientos regionales</li> </ul>
Sobre las alianzas de partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las alianzas solo pueden realizarse entre partidos políticos.</li> <li>- Los partidos no pueden presentar, en un mismo proceso electoral, listas de candidatos diferentes a las presentadas por la alianza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los partidos políticos inscritos pueden hacer alianzas entre ellos (no se especifica si sólo se da entre partidos políticos)</li> <li>- Los partidos no pueden presentar, en un mismo proceso electoral, listas de candidatos diferentes a las presentadas por</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las alianzas se cancelan cuando concluyen las elecciones, salvo que decidan ampliar el plazo de vigencia de esa alianza, con lo que se deberá comunicar al JNE.</li> </ul>	<p>la alianza.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las alianzas que hayan obtenido representación o hayan ganado la respectiva elección deben mantenerse durante el periodo correspondiente.</li> </ul>
Sobre la fusión de partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los partidos pueden fusionarse con otros partidos u organizaciones políticas regionales debidamente inscritos.</li> <li>- Las organizaciones políticas regionales debidamente inscritas de una misma circunscripción pueden fusionarse entre sí.</li> <li>- Las organizaciones políticas regionales debidamente inscritas en más de la mitad de los departamentos pueden fusionarse para formar un partido político, siempre que cumplan los demás requisitos aplicables a los partidos políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los partidos pueden INTEGRARSE con otros partidos y movimientos regionales debidamente inscritos.</li> <li>- Los movimientos regionales de un mismo departamento pueden integrarse entre sí.</li> <li>- Las organizaciones políticas regionales debidamente inscritas en más de la mitad de los departamentos pueden conformar un partido político, siempre que cumplan los demás requisitos aplicables a los partidos políticos.</li> <li>- Los organismos electorales establecerán incentivos para la integración de las organizaciones políticas.</li> </ul>
Sobre la afiliación y renuncia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La renuncia a un partido u organización política regional se realiza ante el ROP por medio de un documento con copia a la organización política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La renuncia a un partido u organización política regional se realiza ante la organización política o ante el JNE.</li> <li>- La organización política regula la afiliación de los ciudadanos a su partido.</li> <li>- En caso de que dos o más orgs presenten a un mismo ciudadano como afiliado, la afiliación válida es del partido que presentó primero la afiliación.</li> <li>- El ciudadano que alega haber sido afiliado a una organización política indebidamente podrá solicitar se registre su exclusión de la misma.</li> </ul>
Sobre modificaciones propuestas a la ley orgánica de elecciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art 87º: Partidos políticos y alianzas pueden presentar candidatos siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente en el JNE</li> <li>- Art 89º: El partido político o alianza que solicite su inscripción no puede adoptar una denominación igual a la de otro partido, regional o alianza ya inscrito.</li> <li>- Artº 90: Los electores que figuren como afiliados para la inscripción de una org política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art 89º: La organización política o alianza que solicite su inscripción no puede adoptar una denominación igual a la de otro partido, movimiento regional o alianza ya inscrito.</li> <li>- Artº 90: Los electores que figuren como afiliados para la inscripción de una organización política no pueden adherirse en el mismo período electoral a otra organización política. La prioridad corresponde a quienes hayan solicitado su inscripción en</li> </ul>

	<p>no pueden adherirse en el mismo período electoral a otra organización política. La prioridad corresponde a quienes hayan solicitado su inscripción en primer término siempre que sea admitida.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art° 91: El JNE solicita a la RENIEC que se compruebe la autenticidad de firmas de afiliados.</li> </ul>	<p>primer término siempre que sea admitida.</p>
--	---	---

Fuente: PL 4188/2018-PE y Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley N° 0482/2016-CR, N° 1475/2016-CR, N° 1879/2017-CR, N° 2213/2017-CR, N° 3547/2018-CR, N° 4188/2018-PE, N° 4251/2018-JNE y N° 4467/2018-CR sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas. Elaboración propia.

En suma, se puede observar que, aunque los cambios a simple vista parecen sutiles, finalmente se eliminan del dictamen final elementos de la propuesta inicial (PL 4188/2018-PE) que justamente buscaban fortalecer a los partidos políticos y fiscalizarlos mejor. Los principales cambios y omisiones del dictamen aprobado giran en torno a la valla electoral para mantener la inscripción, la democracia interna como requisito, el porcentaje mínimo de participación en las PASO, el acceso de la ONPE a la información bancaria de los partidos, entre otros.

En el caso de la valla electoral, se observa que la propuesta inicial planteaba el 0.075% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones. El dictamen aprobado eleva este porcentaje al 0.1% y cambia el universo al padrón aprobado para el último proceso electoral. Esto constituiría una cifra muy elevada, no sólo porque el porcentaje subió 0.025%, sino que, al cambiar el universo al padrón aprobado, se incrementa todavía más la cantidad de ciudadanos a tener en cuenta, dado que por lo general, el padrón indica una cantidad mayor que la existente [de ciudadanos que están aptos para votar] debido a que la depuración no se hace con la premura y eficiencia requeridas. (JNE, 2015, pp. 165). Desde un primer acercamiento, los miembros de la Comisión de Constitución no habrían realizado dichos cambios siguiendo una argumentación técnica electoral.

Sobre la democracia interna, se observa que en el texto aprobado se elimina el requisito de presentar mecanismos de democracia interna como parte del estatuto partidario requerido para la inscripción de partidos. Asimismo, se elimina el requisito contemplado en la propuesta inicial que exigía mantener un porcentaje mínimo de participación ciudadana en las PASO de los partidos. Al eliminar estos requisitos, se desvirtúa la intención inicial del PL 4188/2018-PE, que justamente buscaba mantener

inscritas a organizaciones políticas que tengan una conexión real con bases ciudadanas. Las principales razones esgrimidas por algunos parlamentarios para oponerse a estos requisitos era lo altamente costosos que eran de mantener para una organización partidaria. ¿Qué tanto de esta argumentación corresponde a un análisis técnico de la vida partidaria? ¿O quizá es una posición más política?

Respecto a los afiliados, si bien no hubo mucho debate respecto a el cambio del requisito de firmas de adherentes a firmas de afiliados, si hubo controversia con la propuesta de requerir un mínimo de afiliados constante para mantener la inscripción. En las transcripciones de las reuniones de la Comisión de Constitución se puede observar que varios congresistas mostraban su preocupación o consternación con este requerimiento, dado que no comprendían por qué habría que mantener tantos porcentajes mínimos (de afiliados, de ciudadanos que participen en las PASO, de votantes en las elecciones).

Tampoco pasaron al dictamen final aprobado los requisitos de permitir a la ONPE el acceso a los datos bancarios del partido o que el JNE deba solicitar a la RENIEC que se compruebe la autenticidad de firmas de afiliados. Lamentablemente, la eliminación de estos requisitos no se debatió en las sesiones públicas de la Comisión de Constitución, por lo que se presume que la decisión de eliminar estos requisitos se generó tras bambalinas.

## Capítulo 4: Cuestiones metodológicas

### 4.1. Marco teórico

Es necesario realizar un recorrido por la literatura de sistemas electorales para poder profundizar en los factores que permiten un adecuado proceso de reforma electoral, es decir, que sea formulado y finalmente aceptado. En primer lugar, para lograr explicar procesos de reforma exitosos, como se ha repasado en la revisión de literatura, se suele utilizar un marco rational-choice, que centra a las élites o partidos políticos en el poder como la principal causa -o impedimento- de un proceso de reforma. Así, “los líderes y partidos políticos que han sido favorecidos por las reglas electorales vigentes tienen pocos incentivos para apoyar una reforma puesto que un cambio puede afectar sus posibilidades de mantenerse o ejercer el poder” (Vélez et al. 2006, en Freidenberg et al., 2021, pp.3).

De ese modo, el enfoque rational-choice plantea que es necesario que los partidos políticos o élites en el poder encuentren beneficios en los proyectos de reforma para que estos se lleguen a implementar. De encontrar perjudicial los cambios que propone la reforma electoral, no solo no la apoyarán, sino que incluso podrían entorpecerla. Benoit (2004, 2007) irá en línea con el planteamiento anterior al afirmar que un cambio en las leyes electorales se dará cuando dos condiciones se cumplan: por un lado, que la coalición partidaria que busca la reforma tenga el poder de alterar las reglas; y, por otro lado, que cada coalición partidaria que intervenga en el proceso de reforma espere ganar beneficios de esta (en Norris 2011; 534).

No obstante, el presente trabajo propone que esta teoría posee limitaciones para explicar algunos casos de estudio sobre reforma electoral, como en el caso peruano. Esto se debería a que la explicación que otorga el enfoque rational choice a los procesos de reforma electoral es simplificada e insuficiente en casos como el peruano pues no considera otros factores que también intervienen en el planteamiento de proyectos de reforma electoral (Norris 2011, pp.534), como la opinión pública. Así, como se repasó en la revisión de literatura sobre reformas electorales, muchos expertos en reformas han demostrado con casos empíricos que no siempre los procesos de reforma se explican por la sola voluntad de los líderes, sino que la opinión pública puede configurarse como un incentivo que podría moldear los intereses de los partidos para que busquen iniciar cambios en el régimen electoral.

En esa línea, el presente trabajo considerará un enfoque mixto para el caso de reformas electorales, indagando sobre los intereses y la decisión racional de los

actores con poder de decisión (Ejecutivo y Legislativo), pero también añadiendo al análisis el componente de la opinión pública: ¿Qué tanto el Ejecutivo o el Legislativo involucraron a la ciudadanía durante el debate de la reforma? ¿Hubo alguna presión mediática para obtener determinado resultado?

En segundo lugar, acompañando al enfoque mixto rational choice sumado a la opinión pública que utilizará el presente trabajo, también se propone considerar un elemento fundamental para generar reformas de cualquier tipo: el parlamento. Los procesos de toma de decisión en parlamentos han sido estudiados por múltiples disciplinas académicas. En particular, son tres las principales olas de estudios parlamentarios que se han generado a lo largo de los años, cada una con un enfoque distinto a la toma de decisiones en parlamentos. La principal diferencia entre las dos primeras olas de estudios parlamentarios es que, mientras la primera proponía como variable explicativa el tipo de régimen y como variable dependiente al éxito del afianzamiento de la democracia, la segunda propone “más de una variable explicativa y, a menudo, una variable dependiente diferente, como 'buena gobernabilidad' en oposición a consolidación democrática” (Elgie 2005; pp. 107).

La tercera ola significó un cambio de enfoque respecto a las dos primeras olas de estudios parlamentarios. Esto se debe a que “se basa en teorías más generales de la ciencia política” (Elgie 2005; pp. 107), dado que el foco del debate ya no es dirimir entre qué tipo de régimen -presidencialismo o parlamentarismo- es el más óptimo para el afianzamiento de la democracia. Al contrario, distintos académicos empezaron a plantear que “la investigación sobre el desarrollo de la teoría de toma de decisiones requiere de la integración del conocimiento de la ciencia política sobre las instituciones y el comportamiento de los actores que las conforman”. (Casar y Maldonado 2008; pp.2)

En ese sentido, la tercera ola significó la ampliación de los actores a considerar en la literatura sobre la toma de decisión en los parlamentos, y la aplicación de nuevas teorías desde la ciencia política y la rama de políticas públicas. Así, ya no solo se analizaba la votación de determinado proyecto de ley o las configuraciones legales al interior del Estado para comprender la estabilidad (o ausencia de ella) en los gobiernos, sino que se involucró al relacionamiento y a la asimetría de poder en su análisis, como parte de una perspectiva cualitativa (coaliciones, relaciones de poder, actores de veto, etc.).

Desde la ciencia política se viene elaborando cada vez más análisis de iniciativas legislativas o adopción de políticas públicas considerando la toma de decisión en parlamentos como un elemento fundamental. De este modo, “el renovado interés por las instituciones y reglas dentro de la ciencia política que se viene observando desde hace varias décadas es una buena noticia para conectar el estudio preciso de las legislaturas con un análisis más amplio” (Benoit y Rozenberg 2020; pp. 217).

En esa línea, este trabajo de investigación también plantea utilizar un enfoque parlamentario utilizando la teoría del juego político. Según Scartascini et al. (2011), esta teoría “se basa en la creencia de que el potencial de las recetas de política para lograr resultados positivos depende, en gran medida, de la calidad del proceso de formulación de políticas a través del cual se debaten, se aprueban y se implementan”. (pp. 2) Así, este enfoque permite comprender las diversas características de los “outputs” o resultados de las políticas públicas, ya que entiende que muchas de estas dependen de la experiencia y disposición de los involucrados para generar acuerdos políticos, así como de las perspectivas que estos posean sobre el comportamiento de otros actores (Scartascini et al., 2011, pp. 15).

Siguiendo esa argumentación, el enfoque en el juego político propone una serie de elementos que dificultan la cooperación: “el número de jugadores en el debate, el patrón intertemporal de interacción entre individuos específicos en posiciones políticas formales (como legisladores, gobernadores y burócratas), y la institucionalización de los escenarios para la formulación de políticas”. (Scartascini et al., 2011). En primer lugar, se evidencia que a mayor número de jugadores envueltos en la decisión sobre la política, hay una mayor dificultad para crear consenso; dada la dificultad de negociar con varios actores con distintos intereses y motivaciones.

En segundo lugar, el patrón intertemporal de interacción entre actores clave, como en el caso de los parlamentarios, es relevante para el logro de cooperación. Cuando los legisladores individuales son reemplazados frecuentemente, la cooperación es menos probable dado que se genera mayor incertidumbre. Asimismo, “la interacción repetida puede también facilitar la confianza entre los diferentes actores políticos con roles clave en el proceso de formulación de políticas”. (Scartascini et al., 2011, pp.19). Mientras más prolongado sea el patrón de interacción entre actores, aumentan los incentivos de estos para especializarse en formulación de políticas.

En tercer lugar, la institucionalización de los escenarios para la formulación de políticas juega un rol muy importante durante la toma de decisión sobre alguna política, en particular en el contexto parlamentario. Ante la exposición mediática del debate, es posible que los parlamentarios, en particular de oposición, prefieran priorizar su imagen ante el electorado antes que la posibilidad de negociar. Asimismo, “cuando los intercambios políticos se realizan, tienden a llevarse a cabo en escenarios que son más informales, más inciertos y más difíciles de monitorear, observar y cumplir”. (Scartascini et al., 2011, pp.20)

Según este modelo, es relevante identificar en qué actores recae el poder de establecer la agenda legislativa, que refiere a “cualquier habilidad especial otorgada a los legisladores que les permita dirimir cuáles proyectos de ley se tendrán en cuenta y bajo qué procedimientos”. (Scartascini, 2011, pp.55) El liderazgo de las comisiones legislativas por determinados grupos parlamentarios también constituye un factor relevante a considerar, ya que las comisiones son “el punto de origen de las políticas en sus respectivos ámbitos, lo cual brinda un desproporcionado control sobre la agenda”. (Scartascini, 2011, pp.55).

Finalmente, “una característica importante de las instituciones legislativas latinoamericanas es que muchas de las negociaciones y de los acuerdos ocurren a puerta cerrada”. (Morgenstern y Nacif, 2002, en Scartascini, 2011, pp.55). Generalmente, es un consenso el ocultar los desacuerdos entre actores así como las concesiones que se hayan podido generar en medio de las negociaciones; no obstante, cuando la propuesta del Ejecutivo posee un relevante apoyo en la ciudadanía, es posible que este prefiera apoyarse en la opinión pública para debilitar la fuerza del parlamento y rehusarse a ofrecer concesiones (Scartascini, 2011).

Habiendo establecido lo anterior, el presente trabajo de investigación reconoce que los partidos políticos en el poder se guían por una elección racional al momento del debate, dado lo establecido por el modelo rational choice que busca explicar las motivaciones detrás de una reforma electoral. Sin embargo, encuentra que este modelo posee limitaciones al momento de explicar el surgimiento de reformas políticas-electorales, en especial en contextos de alta inestabilidad política y fragmentación de partidos.

En ese sentido, nutriéndose de los dos enfoques establecidos en el marco teórico, la investigación considera que elementos como la opinión pública y las condiciones del debate parlamentario pueden generar incentivos/desincentivos en los

partidos políticos en el poder que moldean sus decisiones y que influyen en la aprobación o no de una reforma electoral. De esta forma, se puede afinar la teoría rational choice para que sea capaz de explicar casos de estudio en los cuales pese a la conveniencia de los partidos políticos en el poder, se generan reformas electorales.

Así, gracias a los aportes encontrados en el enfoque rational choice-opinión pública sumado al enfoque en el juego político, se podrá identificar en la hipótesis elementos que configuren acciones políticas que identifiquen motivaciones de carácter racional, acciones que contemplen la opinión pública durante el proceso legislativo; así como características de los congresistas y del debate parlamentario en sí que pueden haber influido durante el proceso de trámite legislativo del PL. Contemplando lo anterior, el trabajo de investigación espera obtener una perspectiva bastante completa sobre qué factores influyeron en la obtención de la ley.

Es importante resaltar que, si bien existe una racionalidad en las decisiones de los partidos para su supervivencia, dichas decisiones se enmarcan en un contexto de un sistema de partidos colapsado. Tomar este contexto en consideración es muy relevante, dado que, desde los 90s, los partidos han perdido conexión con la ciudadanía y su capacidad de representación, lo que generó que se pasara de una dinámica electoral-movimientista a una electoral-mediática (Tanaka, 2005). Así, la generación de acuerdos se vuelve particularmente difícil, dado que al volverse mayoritariamente maquinarias electorales, cada partido pensará en sus propios intereses particulares y será complicado generar alianzas entre partidos para un bien mayor (fortalecer el sistema de partidos). Sobre esto se ampliará más adelante.

#### 4.2. Justificación del caso

El caso de estudio escogido por el presente trabajo de investigación es la reforma política emprendida en el 2018 mediante la creación de una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Como se mencionó durante la sección del marco teórico, el caso peruano, en particular el de la reforma emprendida el 2018, es uno de los casos en los cuales la teoría del rational choice encuentra limitaciones. Si bien no sería conveniente para las organizaciones políticas con representación en el Congreso aprobar las reformas propuestas por la CANRP, finalmente varias de estas son aprobadas por ellos, entre las cuales se encuentra el PL 4188/2018-PE. ¿Por qué los partidos políticos peruanos aprobaron un PL de reforma electoral que cambiaría las condiciones de juego con las que han estado conviviendo cómodamente?

Siguiendo la interrogante anterior, se considera que el caso escogido no solo refleja las limitaciones de la teoría *rational choice*, sino que también contiene elementos propuestos por el enfoque de la opinión pública y la teoría del juego político que pueden explicar la razón por la cual los partidos políticos, contraviniendo sus propios intereses, aprobaron una reforma electoral. Así, esta investigación busca principalmente aportar a la literatura sobre el surgimiento y aprobación de reformas electorales, a través de la identificación de qué factores intervienen durante el proceso legislativo y cómo interactúan para causar que partidos políticos voten en contra de lo que inicialmente sería su opción racional (el no cambio).

En esa misma línea, el caso peruano del 2018 también es particularmente interesante teniendo en cuenta el estado de fragmentación partidaria y colapso del sistema de partidos en el cual Perú se encuentra sumido desde inicio de los 2000s. Así, considerando que la fragmentación del Parlamento, el tamaño de la bancada oficialista y la solidez de la disciplina partidaria influyen en la relación Ejecutivo-Legislativo y, por ende, en el proceso de toma de decisión en el parlamento (Stein y Tommasi, 2006, pp. 405), el caso peruano resulta más complejo. Esto debido a que, gracias al contexto de fragmentación, habrá más actores con distintos intereses y la capacidad de acuerdo entre estos se reducirá, reflejando una vez más un panorama más complejo que el planteado por la teoría del *rational choice*.

Así, resulta particularmente necesario en el caso peruano analizar la dinámica legislativa para poder desentrañar el motivo por el cual el resultado no se ajusta a lo que debería haber sucedido según la teoría del *rational choice*. En primer lugar, debido a que en el Perú este tipo de iniciativas de reforma tienen que ser aprobadas tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo, lo que obliga a generar acuerdos. En segundo lugar, el proceso de reforma surge en un contexto de profunda desconfianza entre el Ejecutivo y el Legislativo, con una presidencia fortalecida ante la opinión pública y un Congreso con mayoría opositora. En tercer lugar, si bien el PL 4188/2018-PE, objeto de estudio, fue aprobado, tuvo ciertas modificaciones justamente durante el proceso legislativo, que terminaron desvirtuando el objetivo inicial de la reforma electoral.

De este modo, la investigación también busca aportar, a través del análisis del caso peruano de reforma electoral el 2018, a la literatura, por ahora escasa, sobre los procesos de reforma en parlamentos, reconociendo cómo elementos del debate legislativo, como el control de agenda, la configuración del Congreso, los mecanismos de control constitucionales, y la pericia legislativa, determinan el output o resultado de

determinada política pública que pasa a través del proceso legislativo. Esto puede ser muy valioso para los futuros policy makers, pues permitirá generar estrategias de aproximación al Legislativo para generar políticas públicas exitosas y sostenibles a largo plazo.

#### 4.3. Hipótesis

La hipótesis que propone este trabajo es que un factor político, entendido como el conjunto de acciones/no acciones políticas tomadas tanto por el Ejecutivo y el Legislativo, sumado a un factor técnico, entendido como el nivel de conocimiento de los congresistas del Parlamento sobre el PL y sus implicancias, así como su nivel de experiencia en el funcionamiento parlamentario, influyeron en el proceso de toma de decisión del proyecto de ley sobre inscripción y cancelación de las organizaciones partidarias en el Perú (PL 4188/2018-PE), propuesto por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, generando su aprobación aprobada, pese a ser inconveniente a los partidos, con modificaciones. Más adelante se conceptualizará con mayor detalle ambas variables.

Se busca incluir un enfoque que toma elementos del clásico **rational choice**, como los roles de los intereses e incentivos que movilizan a los parlamentarios, pero que trascienda la idea de que únicamente los congresistas votan utilizando únicamente la razón para su beneficio, en vista de que la teoría del rational choice por sí sola encuentra limitaciones en el caso peruano. Se propone, entonces, que la toma de decisión en los parlamentos sobre una reforma electoral que afecte sus intereses se ve influenciado por factores más allá de un simple análisis racional, sino que acciones y no-acciones de nivel político, y el conocimiento técnico de los tomadores de decisiones, en este caso los parlamentarios, en relación al proyecto de ley en cuestión que analizarán tienen una relevante influencia en el proceso. Este enfoque permitirá tomar en cuenta en futuros intentos de reforma nuevos factores que permitan tener éxito.

El presente trabajo de investigación, y por lo tanto la hipótesis propuesta, se sitúa en un contexto de colapso del sistema partidario, lo que ha derivado en una democracia peruana sin partidos. En el libro de Tanaka (2005), titulado de la misma forma, se describe el proceso de la siguiente manera:

La conclusión de este punto es que, desde la primera mitad de los años noventa, en el Perú funciona una política sin partidos: la política la realizan actores marcados por la desideologización; el personalismo; la volatilidad, improvisación y precariedad de los

liderazgos; el cortoplacismo de su racionalidad; y su excesivo pragmatismo; todo ello tiene como consecuencia la práctica imposibilidad de hacer cálculos de mediano y largo plazo, y dificulta el desarrollo de conductas cooperativas. (p. 22)

Es en este contexto en el cual la crisis política, producto de la debilidad programática de los partidos y la pérdida de conexión con la ciudadanía, ha escalado durante los años. Gracias a un exceso de oferta partidaria no necesariamente representativa, se ha presentado excesiva volatilidad partidaria, lo que se tradujo en el incremento del número de bancadas en el Congreso y los presidentes electos cada vez más ganan por un menor margen en la segunda vuelta electoral. Así, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se ha tensado en la última década, llegando a su cúspide en el periodo de gobierno de Pedro Pablo Kuczynski.

El debate de la reforma del proyecto de reforma sobre la inscripción y cancelación de partidos puede ser particularmente delicado en este contexto. Por un lado, para un sistema de partidos que lleva años colapsado, va a ser difícil adoptar normas más estrictas que busquen generar nexos partidarios con la ciudadanía. Por otro lado, ante la priorización de intereses privados de los partidos, las conductas cooperativas entre partidos en aras de un bien común serán más difíciles, en especial en un sistema de partidos fragmentado en el cual hay múltiples “jugadores” con los que hay que transar. Todo ello, sumado a la tensión y pugna entre el Ejecutivo y Legislativo existente en el 2019, es importante de tomar en consideración para poder enmarcar los sucesos dentro del debate parlamentario del PL 4188/2018-PE.

#### 4.4. Metodología

La presente investigación se plantea como la elaboración de un análisis cualitativo de un caso, en otras palabras, un estudio de caso seleccionado. Para ello, se pretende aplicar la metodología del process tracing para analizar el proceso legislativo de la reforma de inscripción y cancelación de partidos como el caso a estudiar, es decir, desde que se presenta por la CANRP al Congreso, hasta que finalmente es promulgada por el Ejecutivo en agosto del 2019.

En este caso de estudio, no solo se busca identificar factores que intervinieron el proceso legislativo para comprender por qué se aprueba el proyecto de reforma modificado, sino que se también se pretende comprender cómo estos factores se sitúan en el proceso e interactúan en distintos grados para explicar de manera óptima

qué es lo que realmente sucedió para entender por qué los partidos, quienes no veían provechosa una reforma electoral, finalmente deciden aprobarla.

Así, el process tracing es una “técnica orientada hacia la búsqueda de las implicancias observables de procesos causales hipotéticos en el marco de un único caso de estudio (...) [cuyo] objetivo es documentar si la secuencia de eventos o procesos dentro del caso encajan con aquellas predichas por las distintas explicaciones [teóricas].” (Bennett, 2008, p. 705 en Aguirre, 2017, p. 151). De este modo, la utilización del método del process tracing en esta investigación permitirá repasar la secuencia de eventos que tuvieron lugar en la aprobación de esta iniciativa legislativa.

Al poder repasar los sucesos detallados del proceso legislativo mediante el process tracing, no solo se podrán observar los distintos elementos que intervinieron el debate, sino que se podrá analizar el mecanismo o proceso causal que generó la aprobación y cambios en el PL. Así, “el análisis de proceso causal se asocia a la búsqueda por desentrañar la «caja negra» de la causalidad asumida en una correlación entre variables (...) (Beach y Pedersen, 2013; Bennett, 2010; George y Bennett, 2005).” (Aguirre, 2017, p. 153).

En consecuencia, lo que pretende la investigación no es sólo responder al cuestionamiento de qué factores influenciaron el trámite legislativo, sino indagar en cómo estos factores intervienen e interactúan entre sí durante el proceso legislativo para que el PL 4188/2018–PE (el input) termine resultando aprobado en la Ley N° 30995, Ley que Modifica la Legislación Electoral sobre Inscripción, Afiliación, Comités partidarios, Suspensión, Cancelación, Integración y Renuncia a Organizaciones Políticas, con grandes modificaciones respecto al PL original (el output). Así, se busca descifrar qué sucedió en la “caja negra”.

En esa línea, el presente trabajo espera realizar inferencias descriptivas sobre la trayectoria de cambio respecto a la propuesta original frente al PL aprobado en el Pleno del Congreso. Así, se realizará una descripción a detalle y un análisis a profundidad sobre el proceso legislativo de la reforma de inscripción y cancelación de partidos, para evaluar qué factores son los que intervienen en la discusión y cómo se generan las dinámicas de negociación intrapartidarias y entre poderes. Para poder lograr una buena reconstrucción de los hechos, se consultará fuentes primarias y secundarias: documentos oficiales, entrevistas intensivas con los protagonistas clave, y una evaluación cualitativa de los medios de prensa y los perfiles de los congresistas.

Además de las razones esgrimidas durante la sección de justificación del caso, se seleccionó este PL en particular para realizar un análisis de process tracing debido a que cumple con dos importantes características. En primer lugar, de las doce reformas propuestas por la CANRP, la reforma de inscripción y cancelación de organizaciones políticas fue una de las cinco reformas que el entonces jefe de Estado Martín Vizcarra incluyó en la cuestión de confianza para influenciar al Congreso y que este las aprobara. Esto es un aspecto muy importante a tener en cuenta, dado que, considerando la interacción tensa entre el Ejecutivo y Legislativo, la utilización de esta herramienta de control político -que, por cierto, no ha sido muy usual la última década- pudo haber impactado de manera particular en su proceso legislativo.

En segundo lugar, se seleccionó este caso frente a las otras tres reformas que también fueron objeto de cuestión de confianza porque es la que requiere de conocimiento más técnico sobre literatura electoral (debido a los porcentajes de vallas electorales y el impacto que los requisitos para la entrada/salida del sistema de partidos puede tener a largo plazo en el país) y porque era una de las más polémicas, dado que determinaría la subsistencia de las organizaciones políticas en el poder y la entrada de posible competencia al sistema político.

Para poder cumplir con su cometido, este trabajo se concibe como uno con un método principalmente cualitativo, considerando las características de los conceptos a utilizar. En ese sentido, se consideró principalmente el uso de fuentes primarias como entrevistas semi-estructuradas con actores clave durante el tratamiento de la iniciativa legislativa sobre inscripción de partidos (PL 4188/2018-PE). Además, para poder contrastar lo dicho por los entrevistados, también se recurrió a la revisión de sesiones grabadas, récord de votaciones, actas y dictámenes, y notas de prensa sobre las principales sesiones de la Comisión de Constitución y posteriormente del Pleno del Congreso, en las que se debatió dicha iniciativa legislativa.

**Tabla 8**

Relación de entrevistados

Del Gobierno	PCM	Asesor PCM 1	Asesor de PCM
		Asesor PCM 2	Consultor de PCM
De la CANRP	-	Fernando Tuesta	Presidente de la CANRP
	-	Martín Tanaka	Miembro de la CANRP
	-	Miembro 1	Miembro de la CANRP
	-	Miembro 2	Secretaria técnica
Del Congreso	Comisión de Constitución	Asesor CdC	Asesor de la Comisión de Constitución
	Fuerza Popular	Congresista 1	Congresista
		Congresista 2	Congresista
		Asesor 1	Asesor de bancada
	Acción Popular	Victor Andrés García Belaúnde	Congresista
		Congresista 2	Congresista
		Pedro Morales	Asesor principal
	PPK	César Zarzosa	Asesor de bancada
	Frente Amplio	Javier La Rosa	Asesor de congresista Marco Arana
	Nuevo Perú	Vladimir León	Asesor de la congresista Marisa Glave
Bancada Liberal	Gino Costa	Congresista	

Fuente: Elaboración propia.

Se consideró que el mejor tipo de entrevista para lo que busca indagar esta tesis es una semi-estructurada, pues da mayor libertad al entrevistado para poder expresarse y expresar su opinión sobre la reforma y el juego político detrás de su aprobación. Asimismo, se dividió la entrevista en tres grandes secciones: en primer lugar, preguntas indagatorias que buscan recrear el proceso del trámite legislativo; en segundo lugar, preguntas relacionadas con el aspecto político del trámite legislativo (debates y posiciones entre bancadas, relación Ejecutivo – Legislativo, retrasos en la agenda parlamentaria); y finalmente, preguntas técnicas sobre el PL 4188/2018-PE, para tantear cuál es el conocimiento detrás de su opinión sobre esta iniciativa

legislativa y el impacto que tiene en el sistema electoral. A continuación, la relación de todos los entrevistados (17). (Tabla 8)

Asimismo, dado que el trabajo también considera a la opinión pública como un factor importante a considerar, se analizará la cobertura de la prensa alrededor de los principales hitos de este proceso, y, en consecuencia, la reacción de la ciudadanía ante este proyecto de ley en particular. Esto con la intención de poder mapear los alcances políticos de la opinión pública en el proceso de toma de decisión, ya que, como fue planteado durante el marco teórico, este es un factor clave que moldea las intenciones de los tomadores de decisiones.

En ese sentido, el análisis de prensa tendrá una metodología mixta. Por un lado, se cuantificara el involucramiento de la prensa: número de entrevistas brindadas por el Ejecutivo sobre la reforma de inscripción y cancelación de organizaciones políticas, número de entrevistas brindadas por congresistas sobre esa reforma en particular, número de notas de prensa escrita que traten sobre esa misma reforma, y número de notas de prensa que brinden cobertura a la reacción de la ciudadanía sobre el proceso de reforma política-electoral en general. Por otro lado, se utilizará una aproximación cualitativa a la prensa, en búsqueda de referencias a las herramientas de control político (adjetivos positivos/negativos a la cuestión de confianza), referencias a la opinión pública o a la ciudadanía, y referencias al impacto del proceso de reforma en la vida política del país (calificaciones positivas, negativas, neutras).

Finalmente, para concluir con la sección metodológica, es menester indicar que se encontraron algunas limitaciones al momento de realizar el trabajo de investigación. En primer lugar, dado que han pasado 4 años desde los hechos investigados en el presente documento de investigación, muchos de los entrevistados manifestaron no recordar exactamente los detalles del PL 4188/2018-PE, por lo que sólo se pudo recoger las opiniones de los cambios que recordaban. En esa línea, el cambio de firmas a afiliados es el que más han recordado los entrevistados cuando han sido consultados por el proyecto de ley.

En segundo lugar, se ha podido percibir que el cierre del Congreso, que se produjo apenas un mes después de la aprobación del PL objeto de investigación, ha impactado de manera negativa inevitablemente en la percepción sobre la reforma política, al margen de que la decisión del cierre del Congreso haya estado directamente relacionada con la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. Así, es importante resaltar que es posible que las percepciones sobre

el proceso de reforma política hubiesen sido un poco diferentes si se hubiese entrevistado a los actores durante los meses en que ocurrieron los hechos.

#### 4.5. Operacionalización de variables

##### Variable independiente 1: factor político

El primer factor propuesto está relacionado al aspecto político del debate parlamentario y entre poderes para tramitar el PL 4188/2018-PE. Se entiende como factor político al conjunto de acciones u no-acciones que generan incentivos/desincentivos para actuar de determinada forma en el marco del trámite legislativo. Como se ha podido esbozar en el repaso de literatura, la voluntad de las organizaciones políticas es una variable fundamental al momento de estudiar la propuesta e implementación de reformas de carácter político o electoral. Aunque pueda parecer evidente la relación de causalidad entre la voluntad de partidos y la implementación de procesos de reforma, lo cierto es que en Perú son pocos y muy recientes los trabajos académicos que buscan analizar cómo las cuestiones políticas intervienen en el sentido del voto y por ende en la decisión parlamentaria. Es en ese sentido que el presente trabajo plantea tres subfactores que permitirán tangibilizar el factor político que interviene durante el trámite legislativo del proyecto de ley.

##### A. Herramientas de control político:

Dentro de este primer elemento se entiende a las acciones contempladas en el marco de la constitución que ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo) pueden realizar para intervenir en el debate de reformas. Si bien, en el Perú, en el concepto “mecanismos de control político” entrarían la censura ministerial (Legislativo) y la cuestión de confianza (Ejecutivo), en este documento de trabajo también se incluirá el control de la agenda legislativa dentro del subfactor “herramientas de control político”. Esto debido a que, si bien explícitamente en la constitución no figura como un mecanismo establecido de control político, según la revisión de literatura realizada en capítulos anteriores, la capacidad de control sobre la agenda legislativa es una herramienta de poder importante usada por el Legislativo.

Así, en resumen, dentro de este subfactor se considera principalmente considera para su análisis a la cuestión de confianza (y como consecuencia, la disolución del Congreso) y el control de la agenda legislativa. Lo que se busca es indagar qué tanto impacto tuvieron ambas herramientas en el debate parlamentario y si configuraron un incentivo/desincentivo para aprobar o no la iniciativa del Ejecutivo. Asimismo, también es importante reflexionar sobre cómo impactó el uso de estas

herramientas de control político en el diálogo entre ambos poderes y la negociación en sí misma.

B. Configuración partidaria al interior del Congreso:

Este segundo elemento hace referencia al proceso de negociaciones entre partidos al interior del Congreso. Binder y Lee (2013), en su investigación sobre negociación al interior del Congreso de Estados Unidos, indican lo siguiente:

Antes de comenzar las negociaciones a través de líneas partidarias, los miembros y líderes de ambos partidos se preguntan ¿cuáles son las consecuencias políticas de negarse a negociar? ¿Quién sufrirá más políticamente si no se llega a un acuerdo? Las respuestas a esas preguntas determinan el poder de negociación de cada lado. Cuanto mayor (menor) es el costo para la minoría de decir no, mayor (menor) es el poder de negociación de la mayoría. (p. 60)

En ese sentido, este elemento es entendido como la repartición y configuración de las distintas bancadas (tanto oficialistas como de oposición) al interior del Parlamento y en la Comisión de Constitución. Es importante tomar en cuenta la configuración partidaria en el lapso de tiempo del trámite del proyecto de ley dado que, como se esbozó en la revisión de literatura anteriormente, el control de las comisiones importantes al interior del Congreso o la configuración de una mayoría o minoría puede generar incentivos o desincentivos para negociar.

C. Involucramiento de la opinión pública y de la ciudadanía:

Como se ha podido repasar en la revisión de literatura, si bien la voluntad de las organizaciones políticas es relevante para estudiar procesos de reforma, en muchos casos de éxito la presión e involucramiento de la ciudadanía generaron incentivos en los partidos para la adopción de las reformas. Así, es importante considerar qué tanto el Ejecutivo o el Legislativo involucraron a la sociedad civil en el debate de la reforma de inscripción y cancelación de organizaciones políticas, y qué tanto se planteó desde el Estado una estrategia comunicacional para la difusión de sus contenidos.

Aunque suene contradictorio, la transparencia de las operaciones en el Congreso suele ser contraproducente para las negociaciones entre parlamentarios, ya que “la transparencia a menudo impone costos directos en la realización de acuerdos exitosos. (...) e interfiere en la búsqueda de soluciones” (Binder y Lee, 2013, p. 62). Esto quiere decir que, al no estar los congresistas sujetos al escrutinio público, tienen mayor libertad para explorar nuevas opciones de políticas. Esto puede sonar

positivo; sin embargo, si el objetivo es lograr que el Legislativo apruebe un PL de reforma manteniendo la mayoría de las propuestas intactas, sería mejor que la ciudadanía ejerza directa o indirectamente presión para que sea aprobado el proyecto de interés ciudadano.

En esa línea, con este elemento se busca medir el número de actividades mapeadas desde el Estado para informar sobre la reforma de inscripción y cancelación de partidos políticos, o actividades para la recolección de opiniones. Asimismo, se busca mapear el número de entrevistas en medios televisivos y escritos brindadas por miembros de la CANRP, actores estatales, y/o congresistas hablando de dicha reforma en particular.

#### Variable independiente 2: factor técnico

El segundo factor está relacionado con el aspecto de la experiencia y conocimientos de los parlamentarios durante el lapso de tiempo que se debatió el PL 4188/2018-PE. Según Vargas y Orozco (2013), “la capacidad de influencia parlamentaria puede verse influenciada por la calidad de los sistemas de información sobre la materia que contribuyen a la toma de decisiones, el nivel de especialización del sistema de comisiones como de sus integrantes y las capacidades técnicas del personal institucional que inciden en la calidad de la ley.” (p. 417) En ese sentido, el presente trabajo considerará también subfactores relacionados a la expertise parlamentaria que podrían haber influenciado el proceso de decisión sobre la reforma de inscripción y cancelación de organizaciones políticas.

##### A. Pericia legislativa:

Dentro de este primer elemento se entiende como pericia legislativa a la experiencia previa en la labor congresal (es decir, cuántos de los parlamentarios y de qué bancadas ya tenían experiencia previa como congresistas) y la experiencia laboral en campos relacionados al derecho público o derecho electoral (también se contará experiencia en administración partidaria). La experiencia previa en la labor congresal puede ser muy relevante, ya que “una literatura considerable muestra que los legisladores de alto nivel tienen más éxito legislativo (...) los legisladores que llevan más tiempo en el cargo cuentan con un capital humano más específico que potencia su éxito legislativo” (Binder y Lee, 2013, p. 66). En ese sentido, es posible que si el grupo parlamentario “antireformas” tiene entre sus filas a los congresistas con mayor pericia legislativa, tengan mayor posibilidad de llegar a acuerdos entre bancadas y cerrarle la puerta a la posición oficialista.

#### B. Asesoramiento técnico:

Este segundo elemento hace referencia al apoyo técnico que poseen los congresistas (sus asesores) o la Comisión de Constitución (Comisión Consultiva). Este apoyo, en teoría, debería ayudar a los congresistas a tomar la mejor decisión posible estando lo más informado posible con información técnica sobre el proyecto a tratar. Tratándose el PL 4188/2018-PE de una de las reformas de la CANRP con más análisis técnico electoral debido a las cifras de las vallas electorales y mínimos requeridos, es importante indagar si los congresistas y la Comisión de Constitución estaban bien asesoradas y por ende entendían qué implicaba realizar cambios a la propuesta inicial del Ejecutivo. Asimismo, se tomarán en cuenta las cartas consultivas (cartas que se envían desde el Congreso a instituciones para pedir opinión sobre determinada iniciativa) que envió la Comisión de Constitución a las diferentes instituciones relacionadas al PL.

#### C. Cantidad/nivel de argumentos técnicos en las percepciones sobre el impacto del PL en los partidos:

El PL 4188/2018- PE, propuesto por la CANRP, es uno de los que más afectan a nivel electoral y de campañas políticas a los partidos dado que regula la entrada y salida del sistema político. En ese sentido, y siguiendo la lógica de incentivos y desincentivos que se esbozó en la revisión de literatura, es factible que algunos partidos políticos vieran con preocupación el impacto del PL 4188/2018-PE. Quejas y resistencias respecto a una reforma electoral son dos situaciones que siempre habrán en el debate; sin embargo, resulta interesante indagar qué tanto de esa preocupación/disgusto se sostiene en argumentos técnicos sobre los posibles “efectos secundarios” de la reforma en la vida partidaria de las organizaciones políticas.

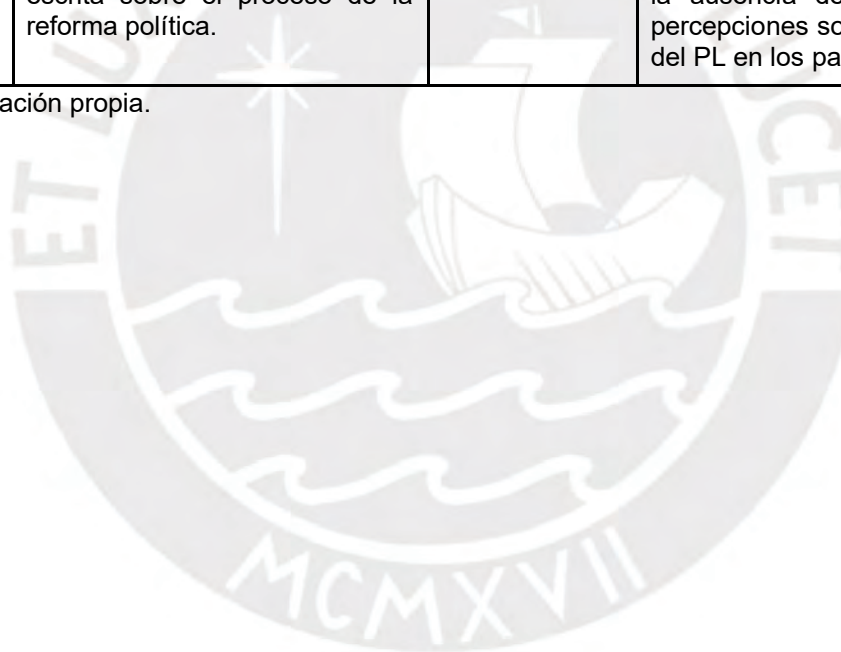
Así, considerando lo expuesto anteriormente, la operacionalización de variables quedaría como lo que se expone en la Tabla 9.

**Tabla 9**

Operacionalización de variables

Factor político		Factor técnico	
Herramientas de control político	Acciones contempladas en el marco de la constitución que ambos poderes pueden realizar para influir en el debate.	Pericia legislativa	Experiencia previa en la labor congresal y la experiencia laboral en campos relacionados al derecho público o derecho electoral (también se contará experiencia en administración partidaria).
Configuración partidaria al interior del Congreso	La repartición y configuración de las distintas fuerzas en el Congreso y en la Comisión de Constitución.	Asesoramiento técnico	Apoyo técnico que poseen los congresistas (sus asesores) o la Comisión de Constitución.
Involucramiento de la opinión pública y la ciudadanía	Número de actividades mapeadas desde el Estado para informar y el análisis de prensa escrita sobre el proceso de la reforma política.	Cantidad/nivel de argumentos técnicos	Evaluación de los argumentos a favor/en contra de la reforma para medir sustento técnico o la ausencia de éste en las percepciones sobre el impacto del PL en los partidos.

Fuente: Elaboración propia.



## Capítulo 5: Sobre los resultados

Como parte de la recolección de información, el presente trabajo se ha planteado la realización de entrevistas, el mapeo de actores y la evaluación de medios. Como se indicó previamente en la operacionalización de variables, se busca realizar un análisis que permita identificar un factor político (acciones de control político, configuración partidaria al interior del Congreso, involucramiento de la ciudadanía); y un factor técnico (pericia legislativa, asesoramiento técnico, nivel de argumentación). A continuación, el análisis de lo encontrado.

### 5.1. Análisis de caso:

#### 5.1.1. Una polémica iniciativa

“Las reformas aprobadas por el pueblo son un gran avance para el fortalecimiento de la democracia. Pero esto no es suficiente para recuperar la plena legitimidad de nuestras instituciones. Tenemos que dar el siguiente paso.” (Presidente Martín Vizcarra, Mensaje de la Nación del 12 de diciembre del 2019)

El 12 de diciembre del 2018, el entonces jefe de Estado Martín Vizcarra brindó un mensaje a la nación, en el cual comunicó a la ciudadanía la conformación de una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), como una medida de continuación a las reformas que venía emprendiendo su gobierno. Este sería el comienzo de lo que, cuatro años después, sería considerada como la reforma política más reciente. Muchos de los entrevistados coinciden en que la decisión del gobierno de Vizcarra de emprender una reforma política no es algo que haya surgido repentinamente, sino que viene como una reacción en cadena desde la decisión del gobierno de iniciar una reforma de justicia.

Así, hay una percepción general de que el entonces presidente Vizcarra venía elaborando una agenda reformista, que tuvo su gran inicio a raíz del descubrimiento del escándalo de corrupción de los Cuellos Blancos, el cual generó indignación ciudadana y un consecuente apoyo a la primera iniciativa de reformar el sistema de justicia. Ello, sumado al éxito del gobierno en el referéndum del 2018 para ratificar la reforma de justicia con la ciudadanía y consultar sobre la reelección parlamentaria y el financiamiento de los partidos, habría alentado al gobierno a continuar más profundamente con el trabajo iniciado.

A pesar de que la idea de conformar una Comisión de Alto Nivel habría venido desde las esferas más altas del Ejecutivo, el entonces presidente “no tenía un plan determinado o líneas generales” (Fernando Tuesta, entrevista personal) para la reforma política; sino que quería continuar con las reformas que habían sido parte del

debate público que hasta el momento se había llevado a cabo. En ese sentido, todos los miembros de la CANRP coincidieron en que el gobierno les brindó total libertad e independencia para plantear las propuestas que consideren necesarias. Se sostuvieron 3 reuniones en general entre los miembros de la CANRP y el presidente Vizcarra antes de presentar el informe final con 12 propuestas de proyectos de ley; de los cuales el gobierno asume 11, exceptuando la propuesta de bicameralidad.

Durante la elaboración de las propuestas, la CANRP, popularmente conocida como la Comisión Tuesta, sostuvo diversas reuniones con bancadas, sociedad civil y asociaciones dedicadas a temas de democracia y transparencia. Las reuniones clave fueron particularmente las que se sostuvieron con las organizaciones políticas con representación en el Congreso, ya que los comisionados buscaban escuchar a los partidos y recoger sus preocupaciones (entrevistas personales). En líneas generales, todos los entrevistados, tanto miembros de la CANRP como congresistas/asesores de las bancadas, coincidieron en que las reuniones fueron de carácter protocolar, con una buena recepción por parte de la Comisión y cordialidad entre las partes.

No obstante, desde las organizaciones políticas con bancadas en el Parlamento, la mirada tendría otros matices. En general, todas las bancadas mostraron gran interés y expectativas sobre la creación de la CANRP y las reformas a proponer. Sin embargo, había dudas y cuestionamientos alrededor de la elección de los comisionados: bancadas como Acción Popular y Fuerza Popular manifestaron que consideran un error que no se haya considerado a personas que no hayan militado en un partido o hayan tenido experiencia en la vida partidaria. Así, hubo un primer cuestionamiento sobre la legitimidad de la CANRP para elaborar propuestas de reforma política, ya que “gente, que si bien es cierto tiene un nivel muy alto académico, es gente que no vive una realidad política” (Pedro Morales, entrevista personal).

Por otro lado, también estaba la cuestión política. En especial las bancadas de oposición percibieron que la iniciativa del presidente Vizcarra de iniciar un proceso de reforma no supo del todo bien por la situación política tensa. Hay cuestionamientos sobre los motivos detrás de la determinación del gobierno de emprender reformas y una sensación de un aprovechamiento de la indignación de la ciudadanía para impulsar una agenda política propia (entrevistas personales). Así, todos los entrevistados coinciden que desde el inicio existía un clima de desconfianza entre el Ejecutivo y el Parlamento, producto de la tensión política arrastrada de meses atrás.

Sobre las reuniones de las bancadas con la CANRP, los congresistas y asesores entrevistados afirman que fueron de carácter protocolar y cordial, con un diálogo alturado. No obstante, también manifiestan que, si bien habían reformas con las que estaban de acuerdo, también habían reparos con algunas propuestas, especialmente preocupaciones desde la izquierda por una posible intención de las reformas de reducir partidos o movimientos regionales. Asimismo, en particular desde bancadas de oposición como Fuerza Popular y Acción Popular, se percibió que no había apertura de parte de la Comisión a escuchar propuestas, y que estaban construyendo una reforma sin contar dentro de la comisión a un representante de los partidos tradicionales.

Así, en líneas generales, la iniciativa del gobierno de iniciar un proceso de reforma política con la creación de la CANRP fue, al menos discursivamente, bien recibida en el Congreso, ya que las bancadas coinciden en que había grandes tareas que hacer para mejorar la calidad del sistema político. En esta primera etapa de reuniones, si bien había cuestionamientos sobre la CANRP y las posibles “intenciones ocultas” del expresidente Martín Vizcarra, hubo un trabajo cordial y un intercambio de ideas. Esto iría cambiando a medida que pase el tiempo, como se abordará más adelante.

#### 5.1.2. Una propuesta: el PL 4188 de reforma de inscripción y cancelación de organizaciones políticas

Como se abordó anteriormente con mayor detalle, el PL 4188, PL de reforma de inscripción y cancelación es uno de los 12 proyectos de ley propuestos por la CANRP. El proyecto buscaba realizar ajustes a la legislación sobre inscripción y cancelación de partidos, considerando cambios importantes como el reemplazo de las firmas por afiliados, la presentación de estrategias para las PASO, mantener un mínimo de afiliados constante para la inscripción; así como la permisión a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de acceder a la información bancaria del partido, eliminación de los comités partidarios, entre otros. Como se puede intuir, estas propuestas significaban un gran cambio comparado con la legislación anterior.

Desde la CANRP, hay una fuerte convicción de que todos estos cambios son necesarios para mejorar la calidad de representación política y la democracia en sí misma del país. En particular, el cambio de requisito de firmas a afiliados, así como el requerimiento de las PASO, eran vistos como fundamentales para revestir de mayor legitimidad a los partidos políticos y colocar un primer filtro a los futuros candidatos.

Es importante señalar, además, que desde la CANRP se consideraba que no se debía “pedir imposibles” a los congresistas, ya que “si no es razonable para ellos, la reforma no tiene sentido” (Martín Tanaka, entrevista personal). Así, los proyectos de ley fueron elaborados pensando en propuestas lo más aterrizadas posibles y que tuvieran oportunidad real de ser bien recibidas y aprobadas en el Congreso, basándose en evidencia de la aplicación de medidas similares en otros países.

Desde el Congreso se consideró positivo el cambio de firmas a afiliados, dado que la mayoría de entrevistados concuerdan que era un cambio necesario para regular mejor la falsificación de firmas. Solo hubo dudas alrededor de este cambio de parte de pocas bancadas (Frente Amplio y Fuerza Popular), quienes manifestaron la preocupación de que un cambio como aquel podría forzar a ciudadanos a afiliarse a un partido solo para que este obtenga la inscripción y no porque esté convencido de ejercer una militancia real. Al margen de estas dudas, este punto fue ampliamente apoyado, tanto discursivamente como en el debate en el Congreso y la posterior votación.

No obstante, esta situación no se repetiría con los otros casos. Sobre la valla de afiliados para la inscripción, dado que se hizo el cambio de firmas a afiliados, la propuesta original era “bajar” el porcentaje de afiliaciones requeridas dado el incremento de la dificultad al tener que convencer a una persona para que se afilie, frente a la facilidad de sólo conseguir una firma. Sin embargo, había reparos de parte de Acción Popular y Fuerza Popular, ya que consideran que era una valla demasiado baja, lo que facilitaría la creación de nuevos partidos.

Sobre los cambios sugeridos al porcentaje de afiliados para la inscripción en movimientos regionales hubo bastantes reparos, en especial por los congresistas (de diversas bancadas) que tenían nexos con estos movimientos. Existía la preocupación de estar colocando una valla demasiado alta para la inscripción, considerando los medios y recursos de un movimiento regional.

Referente a la propuesta de los mecanismos de las PASO como requisito para la inscripción, la mayoría de las bancadas entrevistadas se mostró a favor de la medida, pero con dudas de que se pueda llevar a cabo un mecanismo así en la realidad por el costo que implicaría para los partidos.

Finalmente, sobre la propuesta de permitir que la ONPE acceda a la información financiera de los partidos, los entrevistados de las bancadas Frente Amplio, Nuevo Perú, Bancada Liberal y Peruanos Por el Cambio se manifestaron de

acuerdo con esta propuesta, resaltando la necesidad de mantener la transparencia en las cuentas; mientras que los entrevistados de Acción Popular no estaban de acuerdo, ya que se percibía que era una propuesta politizada por el caso de Fuerza Popular (Pedro Morales, entrevista personal).

### 5.1.3. Una controvertida decisión: la cuestión de confianza

"Esta reforma política no es una herramienta utilizada por el gobierno contra el parlamento, así como esta cuestión de confianza no es una amenaza del Ejecutivo contra el Legislativo. Es, más bien, en medio de un contexto ciertamente crispado y de polarización e incertidumbre, la oportunidad de ofrecerle una nueva oportunidad al diálogo responsable, a través de una pregunta franca y directa." (Premier Salvador del Solar, en su discurso para presentar la cuestión de confianza el 4 de junio del 2019)

El debate parlamentario para determinar si se aprobaba o no el paquete de reformas propuestas por el Ejecutivo no fue fácil. Después de las reuniones iniciales con las bancadas y tras un cuidadoso análisis, la CANRP presenta su informe final el 21 de marzo. Sería el 11 de abril del 2019 el día en el que el Ejecutivo ingresara por medio de la mesa de partes del Congreso los 11 PLs propuestos, a excepción de la bicameralidad. Es entonces que la responsabilidad de tramitarlos recae en el Congreso de la República. Desde el momento en que se entregó a mesa de partes, hasta que la Comisión de Constitución inicia el tratamiento de los PLs, pasaron alrededor de casi más de dos meses sin que se diera tratamiento a las propuestas de la CANRP.

Desde el Ejecutivo, crecía la preocupación en el expresidente Vizcarra y el Premier del Solar, quienes abogaban en distintos medios de comunicación por la priorización de los proyectos de ley que, al ser iniciativa del Ejecutivo, por ley tenían prioridad por sobre otros temas en agenda. En ese sentido, el asesor de PCM 1 entrevistado señala que recurrir a la cuestión de confianza era necesario para conseguir que el debate de las reformas iniciara. No obstante, resalta que "el Ejecutivo quería que se aprobara la reforma política y que no se desnaturalizara, pero respetando el margen de discreción que tenía el Congreso" (entrevista personal).

Cabe resaltar que los miembros de la CANRP entrevistados coinciden en que su trabajo oficial fue hasta que presentaron el informe final; si bien después fueron llamados al Congreso a explicar detalles de la norma, ya no continuaron propiamente como actores durante el trámite legislativo de los PLs. En ese sentido, los miembros de la CANRP entrevistados manifestaron que sabían de la probabilidad de una cuestión de confianza, pero no es que les hayan consultado sobre la decisión (o al menos indicaron que no lo recuerdan). Reconocen que la cuestión de confianza

“politizó mucho el tema e hizo más complicada la conversación” (Miembro 2, entrevista personal), pero que sí funcionó ya que gracias a ella se dio inicio al debate, que venía siendo postergado por el Congreso. En esa misma línea, sí consideran que esta decisión, sumada a la tensión política previa que venía arrastrándose desde el 2016, afectó la calidad del debate que se tendría después; no obstante, resaltan que de otra manera quizá se hubiese retrasado más el debate.

Desde el Congreso, hubo cuestionamientos a la decisión del gobierno de usar el mecanismo de cuestión de confianza, en particular de partidos opositores como Fuerza Popular, Acción Popular, APRA, y parte de la bancada de PPK. Los entrevistados de las bancadas de izquierda/centro (Frente Amplio, Nuevo Perú y Bancada Liberal) y parte del oficialismo (PPK), si bien al ser consultados sobre la cuestión de confianza manifestaron que “no había otra manera de hacerse escuchar en un congreso gobernante” (César Zarcosa, entrevista personal), todos reconocieron que sí acrecentó la posición crítica y la desconfianza al gobierno en el Congreso.

Así, entrevistados de partidos de oposición manifestaron que hubo una sensación de que la cuestión de confianza era un amedrentamiento al Congreso, con la intención de que “a la fuerza se le apruebe lo que el Ejecutivo quiere” (Pedro Morales, entrevista personal). Asimismo, desde Fuerza Popular señalaron que esta decisión del gobierno no hizo más que confirmar sus sospechas: “sabíamos que esa era la intención al final, empujar las cosas hacia una cuestión de confianza para cumplir con con parte de los requisitos constitucionales para un eventual cierre el Congreso” (asesor de bancada Fuerza Popular, entrevista personal). De este modo, se evidencia un ambiente cargado de tensión y desconfianza durante el debate de la reforma política.

Así, a pesar del sentimiento generalizado de desconfianza y presión que hubo en el Congreso tras la petición de confianza, los congresistas igualmente brindaron la confianza al Ejecutivo con sus votos, aprobando la petición. Desde Nuevo Perú, sobre el hecho de que la cuestión de confianza fuera aprobada señalaron que “teníamos el aparato grande del fujimorismo, así que o te ponías con ellos o te ponías del lado opositor a ellos” (Vladimir León, entrevista personal). De este modo, se evidencia así que la aprobación de la confianza estuvo teñida de un inevitable cálculo político, aparte de la convicción (o no) por la reforma política o de la utilización de la cuestión de confianza.

#### 5.1.4. Un intrincado debate

"El señor Vizcarra, permanentemente está en un ataque constante al Parlamento, ya no sabe qué cosa hacer (...) sale el señor Vizcarra, otra vez a amenazar que si no se aprueban los proyectos hasta el 15 de julio, dará por entendido que no se le ha dado voto de confianza" (Lourdes Alcorta, sesiones de debate en la Comisión de Constitución)

Una vez aprobada la cuestión de confianza el 5 de junio, se daría inicio al tratamiento del PL 4188/2018-PE en la Comisión de Constitución y posteriormente su debate en el Pleno del Congreso. Así, en total hubo dos sesiones de la Comisión de Constitución destinadas al PL 4188/2018-PE y dos sesiones en el Pleno para aprobar el dictamen de Constitución. Como se podrá intuir del análisis previamente descrito, las sesiones y el debate no fueron fáciles, ya que venían cargados de desconfianza y tensión política. Desde el Ejecutivo, se percibía que había resistencia en temas que eran claves para los grupos parlamentarios, "sobre todo en temas clave como sobre el diseño electoral" (Asesor PCM 1, entrevista personal).

Todos los entrevistados, tanto del Congreso como de la CANRP, coinciden en que los debates no fueron fáciles, y que eran en su mayoría "pobre de argumentos" (Javier La Rosa, entrevista personal). Asimismo, hay una percepción general de que Fuerza Popular poseía bastante poder sobre el debate. Por un lado, debido a que era Rosa Bartra, congresista fujimorista, quien presidía la Comisión de Constitución, lo que le daba poder a FP de poner temas en la agenda, convocar comités consultivos de expertos, etc. Sobre el tema, incluso se llegó a afirmar que "si al fujimorismo no le interesaba debatir algunos temas o le interesaba traer solo a sus especialistas pues esa era la agenda que dominaba" (César Zarzosa, entrevista personal).

Por otro lado, también estaba la cuestión de que, para aquel entonces, Fuerza Popular todavía poseía la bancada mayoritaria en el Congreso. En esa línea, hubo múltiples menciones a esta mayoría durante las entrevistas, resaltando que el espacio para llegar a acuerdos era reducido debido a que la gran parte de comisionados de la Comisión de Constitución eran de Fuerza Popular, por lo que poseían mayor margen de decisión. Inclusive, había cierta sensación de que "Fuerza Popular estaba en contra porque las reformas venían de Vizcarra (...) todo lo que viniera de Vizcarra, a pesar de que fuera a través de una comisión de expertos, era visto con muy malos ojos" (Gino Costa, entrevista personal).

Al respecto, asesores de Fuerza Popular entrevistados aseguran que no había un ánimo agresivo constante de la bancada, sino que buscaban establecer un diálogo con las bancadas afines. No obstante, permanecía la sensación de que "la Comisión

Tuesta estaba creada por Vizcarra con fines estrictamente políticos para enfrentarse al Congreso” (asesor de la Comisión de Constitución, entrevista personal). Esto, según los mismos entrevistados reconocen, generó un contexto de enfrentamiento tenso que entorpeció el debate. Sin embargo, se menciona que Rosa Bartra, en su rol de presidenta, siempre trataba de que la mayor cantidad de bancadas aprobaran los cambios elaborados a los PLs (asesor de la Comisión de Constitución, entrevista personal).

Había una sensación generalizada entre los asesores entrevistados que los debates en las sesiones formales de la Comisión de Constitución con los congresistas eran “más tensos y politizados” (Vladimir León, entrevista personal), en los que se percibía un ambiente hostil en la Comisión. Desde la CANRP, no se percibía necesariamente una negativa rotunda a las reformas de todas las bancadas, sino que había un desagrado con el mecanismo de “imposición” percibido alrededor de estas reformas (Miembro 2, entrevista personal).

Inclusive existía la percepción entre los comisionados de que las propuestas podrían ser vistas como convenientes por los partidos más estructurados, por lo que había un sentimiento de que “en el fondo esto podría ser aprobado, porque ellos deberían darse cuenta que, en este escenario ellos saldrían ganando” (Martín Tanaka, entrevista personal). No obstante, a pesar del sentimiento mencionado, también se resalta que “hay algo de prejuicios [contra la reforma], pero sobre todo el hecho de que ellos están más cómodos con cómo está la situación ahora. (Martín Tanaka, entrevista personal).

También miembros de la CANRP entrevistados resaltan que había un desconocimiento sobre el tema de inscripción y cancelación de partidos, como por ejemplo en los porcentajes de afiliados requeridos para la inscripción; o en la redacción de la valla electoral para mantener la inscripción (debía decir 5% de los votos Y 5 congresistas). En esa línea, resaltan el rol de los asesores: se indica que son ellos quienes manejan conocimiento más técnico que algunos congresistas.

Así, todos los asesores entrevistados, independientemente de su bancada, resaltan la existencia de espacios multipartidarios con PCM u otros espacios informales, aparte de las sesiones formales, con otras bancadas que eran abiertas a las reformas (NP, PPK, AP, FA) donde se trabajaba bien. A estas reuniones informales sobre todo asistían asesores y rara vez congresistas y acudían cuando habían problemas con los votos y se buscaba llegar a un acuerdo (Vladimir León, entrevista

personal). Se considera que este espacio fue uno positivo de debate argumentado, con “gente muy inteligente” (Pedro Morales, entrevista personal). Sin embargo, los asesores entrevistados coinciden que cuando el debate llegó a la Comisión de Constitución ya se volvió un debate más político que técnico, inclusive llegando a afirmar que “no había un buen nivel técnico de los congresistas, menos a nivel electoral” (asesor de la Comisión de Constitución, entrevista personal).

Un factor que intervino en el debate de la reforma fue que varios congresistas tenían relación con movimientos regionales, lo que generaba ciertas reticencias con los artículos del PL relacionados a movimientos en las regiones. Así, asesores del Frente Amplio, Nuevo Perú, PPK, y miembros de la Comisión reconocen que los congresistas que tenían nexos con movimientos regionales eran quienes más oposición colocaban a las reformas del PL 4188/2018-PE dirigidas a regular mejor este tipo de organizaciones.

Sobre el involucramiento de otros actores en el debate legislativo, se resalta que la CANRP no tuvo participación en conversaciones y/o negociaciones con congresistas o grupos parlamentarios durante el proceso legislativo (o al menos no lo recuerdan). Asistieron a sesiones de la Comisión de Constitución cuando se les convocaba para la sustentación de PLs o absolver dudas, pero más allá de eso, no ha habido contacto con las bancadas una vez iniciado el trámite legislativo.

Sobre el involucramiento del Ejecutivo, desde la PCM se indica que hubo tres directivas en cuanto a cómo se impulsarían las reformas: seguir al detalle el procedimiento y apoyar con el requerimiento de información; capacitar a las bancadas, en especial a la oficialista, sobre las reformas; y absolver dudas y consultas de congresistas durante los debates en comisión (Asesor 2 PCM, entrevista personal). Asimismo, también se señaló que una estrategia del nivel más alto de PCM fue sostener reuniones y negociaciones directas. Así, se sostuvo reuniones con algunas bancadas y partidos políticos, pues había una gran voluntad de promover el diálogo y generar la máxima apertura, ya que “se entendía que la reforma política trascendía a quienes estaban de turno” (Asesor 1 PCM, entrevista personal).

Por otro lado, los miembros de la CANRP entrevistados señalan que, durante la fase de diseño de las propuestas y conversación con bancadas, no había ninguna coordinación con el gobierno ni se les brindaba apoyo logístico, operativo o se les conseguía entrevistas. Los entrevistados coinciden en que esta separación era

necesaria para recalcar la independencia de la CANRP y garantizar que la reforma política no fuera cuestionada por responder a “intereses políticos” del gobierno.

Ya en cuanto al Congreso, la mayoría de entrevistados coincide en señalar que hubo bastante involucramiento de la PCM en el debate, a través de sus coordinadores parlamentarios, quienes estaban presentes en los debates y sostenían reuniones con bancadas más afines. También se señala que el premier Del Solar y funcionarios del Ministerio de Justicia estuvieron yendo permanentemente a comisiones y reuniones que trataran el tema de la reforma (Miembro 1, entrevista personal).

No obstante, desde la bancada de Acción Popular y Fuerza Popular no recuerdan sostener ninguna reunión en PCM o con el Premier Del Solar durante el trámite legislativo, aunque sí indicaron que habían coordinadores parlamentarios durante los debates. El resto de bancadas entrevistadas indican que sostuvieron al menos una reunión con PCM. Tal era el compromiso percibido por algunas bancadas, que se indicó que “nunca había visto un premier tan comprometido como Salvador del Solar” (Vladimir León, entrevista personal).

En sumatoria, el debate legislativo fue uno bastante tenso políticamente hablando, donde el debate más argumentado se daba a nivel de asesores o fuera de los espacios formales de debate (las sesiones de la Comisión de Constitución o el Pleno). Así, en los espacios con congresistas se percibía más politización del debate, pero sin líneas claras sobre quiénes serían las bancadas “pro reforma” y “antireforma”.

Al ser consultados los entrevistados para hacer un ejercicio de separar bancadas bajo estas dos etiquetas, generalmente se asignaba a Fuerza Popular, el APRA y Acción Popular en contra, en particular debido a sus rencillas con el gobierno o debido a su calificación de “partidos tradicionales” o partidos con “amplios militantes” que no encontrarían conveniente reducir la cifra de afiliados para la inscripción. Por otro lado, suelen identificar a la Bancada Liberal, Nuevo Perú y Frente Amplio como bancadas a favor de las reformas, aunque reconocen que había reparos de ambas bancadas de izquierda con algunos puntos de la reforma. El caso de PPK es particular, dado que la bancada se encontraba dividida y no había una postura colectiva a favor o en contra.

Dada esta división, al momento de elaborar el dictamen quienes tendrían mayor peso sería el grupo identificado como “antireforma”, dado que tenían en conjunto una mayor cantidad de congresistas. En esa línea, buena parte de las negociaciones eran “Fuerza Popular diciendo cedemos hasta aquí nomás” (Vladimir León, entrevista

personal). Esto podría explicar el motivo de la aprobación de varios cambios al proyecto de ley original que terminaron siendo ratificados en el dictamen que fue aprobado en el Pleno, como se describió en capítulos anteriores.

#### 5.1.5. A cuatro años de los sucesos

Ya han pasado cuatro años desde la creación de la CANRP, la presentación y votación de sus propuestas. Por ello, es importante evaluar el proceso de reforma, si es que tuvo éxito y si fue lo que se planteó ser en un comienzo. Para ello, se aprovechó las entrevistas para consultarle a los entrevistados que evalúen el proceso de reforma desde su mirada actual, qué consideran que se debió haber hecho y cuáles serían errores según su perspectiva.

Desde la CANRP, se reconoce que se pudieron mejorar algunos aspectos relacionados al nivel de diálogo. Consideran que “un esfuerzo más concertado y de consensos hubiese sido mejor” (Miembro 2, entrevista personal). Asimismo, manifiestan que lo ideal hubiese sido que “la reforma fuera parte de un gran proceso de deliberación y entendimiento; pero no fue así, en gran parte por la politización del proceso” (Miembro 1, entrevista personal). No obstante, se mantienen en que gracias a la cuestión de confianza se logran aprobar algunos proyectos de ley, que de otra forma no se hubiesen aprobado.

En cuanto al Congreso, todos los entrevistados coincidieron en que la reforma política no cumplió su cometido, dado que consideran que no hubo un correlato de lo propuesto con la realidad partidaria. Lo llamaron de diversas formas, pero casi todas las bancadas (a excepción de la Bancada Liberal) indicaron que “se reconoce la buena intención pero no ha aterrizado en la realidad” (Pedro Morales, entrevista personal).

Así, se comparte la idea de que faltó un análisis del funcionamiento de los partidos en la realidad peruana para poder aplicar reformas como las PASO o el tema de la afiliación partidaria. Este sentimiento viene acompañado de la opinión mayoritaria de los entrevistados de que se debió considerar la opinión de partidos tradicionales o con trayectoria, o personas que hayan llevado una vida partidaria. Por ejemplo, se planteó la idea de convocar a una gran mesa de trabajo para la reforma o inclusive convocar a un Acuerdo Nacional para un mayor diálogo entre actores (Pedro Morales, entrevista personal).

Al respecto de este sentimiento de parte de las bancadas, desde la CANRP indicaron que “llegaron a la conclusión de que para que esto [la iniciativa de reforma política] funcione no tiene que ser un grupo muy grande (...), tiene que ser

relativamente pequeño” (Martin Tanaka, entrevista personal). Asimismo, sobre la posibilidad de incluir a algún político con trayectoria partidaria, los entrevistados coincidieron en señalar que no había alguien con la “legitimidad suficiente como para haber estado ahí y que todo el mundo diga está bien, no tenemos miedo de que se parcialice” (Martin Tanaka, entrevista personal). Así, la CANRP señala que cualquiera haya sido la composición de la comisión de reforma, siempre habría sido polémica pues había una falta de voluntad política para reformar.

Por otro lado, también hubo algunos entrevistados de las bancadas PPK, Acción Popular y Fuerza Popular que cuestionaron las buenas intenciones del gobierno detrás de esta iniciativa, debido a la sensación de que hubo un instinto de defensa y una intención de mediatizar la agenda para sobrevivir a la mayoría parlamentaria de FP, aunque sí se condice con el hartazgo de la ciudadanía (Cesar Zarzosa, entrevista personal). Desde Acción Popular se tiene la percepción de que los miembros de la CANRP estarían “manipulados por Vizcarra para sus propios fines políticos” (Víctor Andrés García, entrevista personal), y desde Fuerza Popular, se considera que era rentable para el Ejecutivo cuestionar las acciones del Congreso y fustigarlo, y éste “pisó el palito sin establecer canales de diálogo” (Congresista 1, entrevista personal). Así, desde un panorama general, se puede observar que la legitimidad de la iniciativa del Ejecutivo estaba cuestionada.

Asimismo, sobre el debate en sí, la mayoría de entrevistados coincidieron en que debió haberse debatido los proyectos con mayor detenimiento y análisis. Esto debido a que, en opinión del asesor de la Comisión de Constitución entrevistado, una reforma normativa tiene que tener espacio de tiempo suficiente para sacar un producto consistente, ya que los PLS “deben tener su tiempo y ser sustentados adecuadamente”. Asimismo, se sugirió que hubiese sido positivo que la CANRP contara con una especie de coordinadores parlamentarios durante el trámite legislativo que puedan responder preguntas directamente.

Finalmente, entre los asesores entrevistados, hubo consenso en que se debió haber considerado mejor su rol durante el diálogo entre la CANRP, el Ejecutivo y el Congreso. Como se leyó líneas arriba, entre asesores había un trabajo más técnico y un debate alturado. En esa línea, Pedro Morales, asesor de Acción Popular, considera un error que la CANRP no haya hecho un trabajo de concientización de los PLs con los asesores; ya que son “actores clave” que llevan las decisiones cuando los congresistas no conocen de los temas. Si bien en las reuniones entre la CANRP con

las bancadas, estas eran libres de escoger quiénes asistían (ya sean congresistas o asesores), algunos entrevistados sugirieron que se podía haber contemplado reuniones directas con el equipo técnico detrás de las bancadas.

## 5.2. Revisión de prensa escrita y análisis cualitativo de congresistas

### a. Factor político: sobre los medios de comunicación

Se realizó un análisis de medios de comunicación escritos para poder rastrear cuál era la cobertura de la prensa alrededor del proceso de reforma política, en particular sobre el PL 4188/2018-PE. Este análisis se alinea con uno de los indicadores del factor político de este trabajo: el involucramiento de la opinión pública. Para ello, se evaluó el tipo de prensa (artículo, entrevista, etc.), si trataba sobre las reformas en general, sobre el PL 4188/2018-PE y/o sobre el proceso legislativo de las reformas; así como el punto de vista, es decir, quién es el protagonista de la nota de prensa/entrevista/artículo. Así, en total hasta el momento se han analizado diecinueve materiales de prensa, originados entre diciembre del 2018 y agosto del 2019.

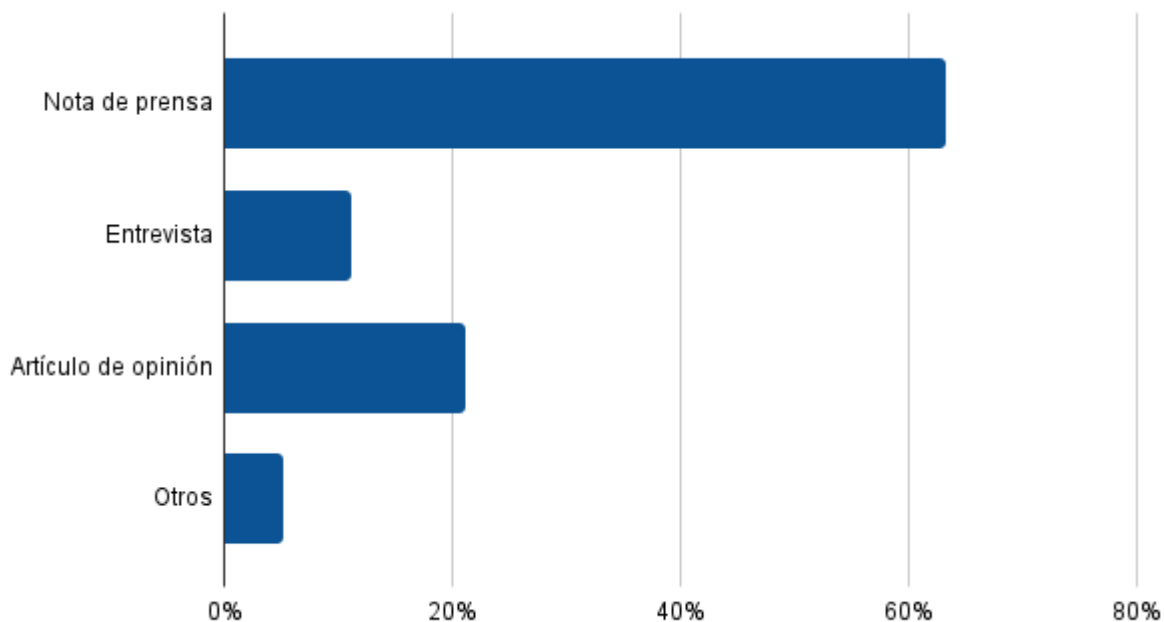
A grandes rasgos, se puede observar que la gran parte de la cobertura de los medios de comunicación era al proceso en sí más que para brindar espacios para debates o argumentos de parte de ambos actores. Hubo más notas de prensa a raíz de la presentación de la cuestión de confianza por parte del Ejecutivo y el debate que esta posibilidad generaba a nivel nacional, tanto en la etapa previa en la que solo era una posibilidad que manejaba el Ejecutivo, hasta que finalmente se aplica. Así, se encontró en un menor grado entrevistas y artículos de opinión de actores claves en el proceso.

Como presenta el gráfico 4, la mayoría de la prensa analizada corresponde a notas de prensa (63%), seguidas por artículos de opinión (21%), y por entrevistas (11%). De las notas de prensa, la gran mayoría seguía el proceso de presión del Ejecutivo sobre el Legislativo con la posibilidad de la cuestión de confianza. Asimismo, casi la mitad abordaban en específico la reforma de inscripción y cancelación de partidos, en especial por el cambio del requisito de firmas a adherentes.

También se observa que varios miembros de la CANRP brindaron entrevistas a medios de comunicación y/o escribieron artículos en medios de comunicación sobre la reforma y explicando de manera general cuál era el propósito de estas.

**Gráfico 2**

Tipo de prensa escrita que trate sobre las reformas propuestas por la CANRP



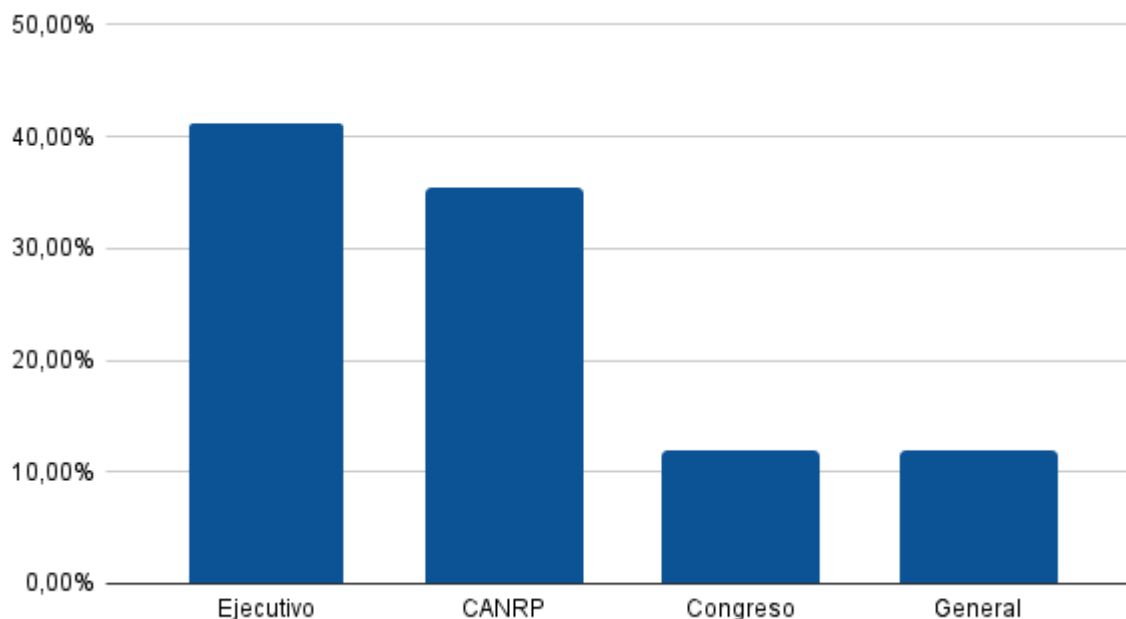
Fuente: Anexo N°2. Elaboración propia.

No obstante, se encontró muy poco material de miembros del Ejecutivo brindando entrevistas sobre lo que pasaba alrededor de la reforma, a excepción de las declaraciones del entonces jefe de Estado Martín Vizcarra, en las que hacía énfasis sobre la cuestión de confianza y la petición de celeridad en el trámite de las reformas.

Sumado a ello, salta a la vista que de los tipos de medios de prensa, el de menor aparición son las entrevistas. Como se repasó en la revisión de literatura, muchas partes importantes del proceso legislativo suceden a puertas cerradas, por lo que sería de suma importancia que la prensa busque los testimonios de los protagonistas del debate, para indagar en sus posiciones y argumentos alrededor del debate sobre la reforma de inscripción y cancelación de partidos. Así, la ciudadanía, a través de la prensa, estaría siendo informada sobre los pasos del proceso en general, pero no se les brinda información detallada sobre el debate y los argumentos en sí (al menos de los parlamentarios); aspectos relevantes para que el ciudadano pueda formarse una opinión sobre el tema.

### Gráfico 3

Protagonistas de la nota de prensa sobre el proceso de reforma



Fuente: Anexo N° 2. Elaboración propia.

Por otro lado, en el gráfico 3 se observa que el Ejecutivo es el protagonista de la mayor parte de los productos de medios de comunicación analizados (41,2%), seguido por la CANRP (35,3%), y el Congreso (11,8%). Resalta mucho que sean pocas las notas de prensa que indaguen sobre la opinión de los parlamentarios sobre estas reformas, siendo solo un artículo (El Comercio) encontrado que realiza una nota de prensa sobre lo que opinan parlamentarios de solamente 4 bancadas. No es seguro si es que la falta de foco en el Congreso sea porque no hubo un interés de la prensa en entrevistarlos, o es que desde el Congreso se evitaba dar declaraciones, pero lo cierto es que, al menos desde los medios escritos, muy poco se podía saber sobre los argumentos y posiciones de los congresistas.

Asimismo, la mayoría de notas de prensa que tenía como protagonista al Ejecutivo giraban en torno a declaraciones del gobierno ejerciendo cierta presión hacia el Congreso, como el Premier señalando que demorar la reforma política sería un error o que se estaba considerando utilizar la cuestión de confianza ante la inacción del Legislativo. Así, una buena parte de las notas de prensa analizadas se enfocaban más en las fricciones del Ejecutivo con el Legislativo más que en la difusión de contenidos de la reforma en sí de manera amigable para la ciudadanía.

Sumado a este análisis de prensa, es relevante señalar que, al ser consultado sobre la existencia de alguna estrategia de comunicaciones desde el Ejecutivo para la reforma política, los entrevistados de PCM indicaron que “hubo un esfuerzo de salir mucho a medios, el premier fue a muchas entrevistas, pero tanto así como una estrategia específica para generar un diálogo por fuera de los órganos que iban a discutir este asunto [la reforma], pensaría que no”. (Asesor PCM 1, entrevista personal). Además, desde el Ejecutivo “había una sensación de que la gente estaba de acuerdo con la reforma política, que había una batalla ganada ahí” (Asesor 2 PCM, entrevista personal). Así, se evidencia que el mayor enfoque del Ejecutivo en temas de difusión de la reforma era la realización de entrevistas.

En sumatoria, se puede observar que en cuanto al involucramiento a la opinión pública y la ciudadanía (indicador del factor político propuesto en la hipótesis) no ha habido demasiados esfuerzos desde el Ejecutivo para involucrar a la ciudadanía y generar un debate. En esa línea, la mayoría de la labor de informar a la opinión pública sobre el proceso de reforma recayó en la prensa, que, como se observó en el análisis previo, se concentró más en brindar información general sobre el proceso de reforma mediante notas de prensa. Así, la prensa informó muy poco sobre las opiniones de los involucrados; ya sea Ejecutivo, Legislativo o ciudadanía; y se vieron pocos esfuerzos por difundir el contenido del paquete de reformas de manera cercana y fácil de comprender. Además, la mayoría de las notas de prensa analizadas se centraron más en el conflicto Ejecutivo-Legislativo que en el contenido de las reformas en sí.

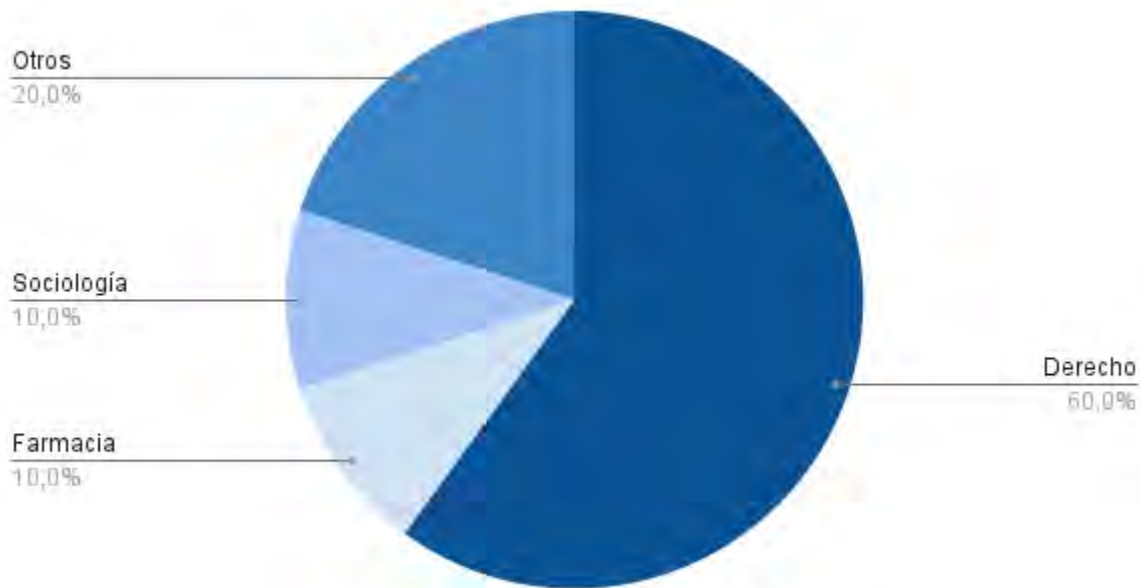
b. Factor técnico: Sobre el conocimiento técnico y experiencia parlamentaria de los congresistas

Para poder perfilar mejor el factor técnico que propone la hipótesis de esta investigación, y utilizar el indicador de pericia legislativa, se ha realizado un perfil de experiencia de los congresistas que fueron miembros titulares de la Comisión de Constitución y que estuvieron durante la creación del dictamen del PL 4188/2018-PE. En ese sentido, se recurrió a información pública para poder determinar las siguientes características sobre los parlamentarios: cantidad de veces que se ha desempeñado como congresista, estudios universitarios, experiencia relacionada a temas electorales, si es que fue militante, y si es que realizó labores administrativas dentro de algún partido político (Ver Anexo N°1). Estos indicadores se escogieron con el fin de determinar si los congresistas podrían haber contado con cierta experiencia y/o

conocimiento que facilitara su labor y enriqueciera sus argumentos durante el debate de la reforma de inscripción y cancelación de partidos.

#### Gráfico 4

Estudios universitarios de los congresistas miembros de la Comisión de Constitución



Fuente: Anexo N°1. Muestra total: 19 congresistas miembros titulares de la Comisión de Constitución. Elaboración propia.

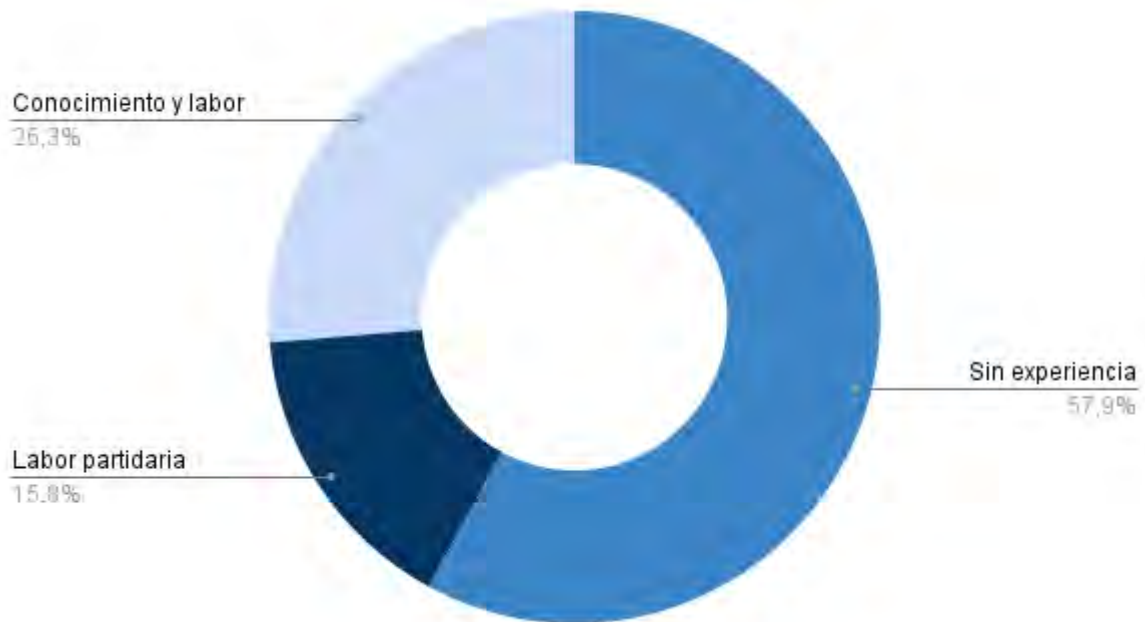
De las características evaluadas, los congresistas comisionados en la C de C. en su totalidad poseen estudios universitarios. Como lo presenta el Gráfico 4, la gran mayoría de miembros (12 de 19) posee estudios universitarios en Derecho (60%), seguido por Farmacia (10%), Sociología (10%), y otros (20%). Así, una buena parte de los parlamentarios que se desempeñaban en la Comisión de Constitución poseen conocimiento en materia legal, y presumiblemente, conocimiento previo de las implicaciones de sus cargos como parlamentarios y en particular de su labor como miembros de la Comisión de Constitución.

No obstante, al margen de sus carreras universitarias, lo más relevante es qué tanta experiencia previa poseen que les pueda brindar herramientas para legislar en materia electoral; en particular sobre requisitos de inscripción y cancelación de partidos políticos. En esa línea, se buscó clasificar su experiencia según dos indicadores: con experiencia relacionada a temas electorales (ya sea académica o laboralmente), y con desempeño en labores administrativas partidarias (Ver Anexo N°2). Esto último se consideró como experiencia relevante dado que desenvolverse

en labores administrativas partidarias permite al parlamentario estar en contacto con dinámicas partidarias para mantener la inscripción de su partido/evitar su cancelación.

#### Gráfico 5

Experiencia electoral y administrativa partidaria de los congresistas



Fuente: Anexo N°1. Elaboración propia.

Gracias a ese análisis, se puede observar que una amplia mayoría de comisionados de la Comisión de Constitución (57,9%) no posee experiencia en ninguno de los dos indicadores antes mencionados. Sólo el 26,3% posee experiencia en ambos indicadores, habiéndose desempeñado en cargos partidarios y con experiencia previa en temas electorales. Generalmente, en esta última categoría entran congresistas como Yohny Lescano y Marco Arana, personas que se han desempeñado en altos cargos partidarios, como secretario nacional y fundador del movimiento, respectivamente, lo que les ha brindado experiencia de cerca con asuntos relacionados a mantener su inscripción partidaria, y en el caso del congresista Arana, a lidiar con los requisitos para inscribir su propio movimiento.

De esta forma, se podría inferir, al menos por el momento, que la gran mayoría de miembros de la Comisión no estaba muy familiarizado con los requisitos de inscripción y cancelación de partidos, y por lo tanto, no había mucha conciencia del impacto real que el cambio en la legislación tendría en sus partidos. Asimismo, cabe resaltar que se encontró que 8 del total de los 19 congresistas de la Comisión de Constitución ya habían sido elegidos previamente, siendo Fuerza Popular la bancada con la mayor cantidad de congresistas reelectos.

### 5.3. Discusión de resultados

Habiendo realizado el análisis del caso en base a las entrevistas cualitativas y al análisis de congresistas y prensa, se procederá a discutir los resultados hallados y su relación con la hipótesis planteada. Como se planteó en la metodología, la hipótesis presentada consta de dos partes. Por un lado, un factor político que habría influenciado en el debate y es visible por medio de las herramientas de control político, la configuración partidaria del Congreso y el involucramiento de la opinión pública durante el debate.

Desde el lado de las herramientas de control político, se puede observar que durante el trámite legislativo se evidenciaron con fuerza dos mecanismos que Scartascini (2011) y Vargas (2011) consideran de vital importancia durante el proceso legislativo: el control de la agenda legislativa (con Fuerza Popular encabezando la Comisión de Constitución), y la cuestión de confianza (interpuesta por el Ejecutivo debido al no tratamiento de sus iniciativas). Como se ha visto en el análisis del caso, que Fuerza Popular, bancada de oposición del gobierno de Martín Vizcarra, presidiera la Comisión de Constitución sí afectó el debate pues tenían el poder de escoger qué temas se priorizaron, así como de alargar la discusión de proyectos principales. A pesar de que según la ley, las iniciativas del Ejecutivo deben ser priorizadas, esto no evitó que no se discutieran los proyectos presentados por casi más de dos meses; aunque desde la Comisión de Constitución se afirma que se venía preparando un cronograma para tratar PLs por temáticas similares de reforma (asesor de la Comisión de Constitución, entrevista personal).

Esta espera generó una reacción del Ejecutivo, como se ha podido revisar en los medios de prensa revisados. Ante la tardanza en el trámite de los proyectos de ley, tanto el expresidente Vizcarra como el Premier Del Solar brindaban declaraciones a los medios anunciando que estaban contemplando una cuestión de confianza si continuaban postergando el trámite legislativo. Finalmente, se decide aplicar este mecanismo para contrarrestar la actitud asumida por la presidencia de la Comisión de Constitución. Así, se observa que ha habido una “pelea” de presiones entre ambos poderes del Estado, impactando en la calidad de debate que se tendría una vez iniciado el trámite legislativo después de la aprobación de la cuestión de confianza.

En esa línea, como se evidenció en las entrevistas a actores principales, todos coinciden en que la cuestión de confianza acrecentó la desconfianza del Congreso hacia el Ejecutivo y generó la sensación de presión para que los proyectos de ley

propuestos por el gobierno sean aprobados. Esto generaría que las rivalidades y tensiones preexistentes de enfrentamientos previos entre ambos poderes del Estado se vieran fortalecidos y el debate sobre la reforma pasara a un segundo plano para algunas bancadas, para dar paso a un debate netamente político.

Desde el lado de la configuración partidaria al interior del Congreso, se pudo observar que la composición del Congreso en general y de la Comisión de Constitución, ambos con una amplia mayoría de Fuerza Popular, definitivamente afectó el proceso de negociación entre las bancadas. En especial en la Comisión de Constitución, donde se producen los cambios directos al PL 4188/2018-PE original, se observa que 10 de sus 19 miembros pertenecían a la fuerza opositora, lo que les daba el poder de dirigir el debate. Así, como se afirma en las entrevistas, buena parte de las negociaciones eran “Fuerza Popular diciendo cedemos hasta aquí nomás” (Vladimir Leon, entrevista personal).

Si a esa gran mayoría se le suma la alianza con otras bancadas identificadas en las entrevistas como “opositoras” a las reformas, o que al menos eran más afines a Fuerza Popular, como el APRA y parte de Acción Popular, se obtiene que las fuerzas políticas alineadas con el gobierno se encontraban en desventaja, por lo que habría existido una negociación desigual. Esto explicaría el motivo de que se hayan generado tantos cambios al PL 4188/2018-PE que desvirtuaron la intención de la iniciativa, como retirar las PASO como requisito de inscripción o quitar a la ONPE el acceso a la información financiera de los partidos; sin que se pudiese hacer mayores negociaciones.

Desde el lado del involucramiento de la opinión pública y ciudadanía, se observa, gracias al análisis de medios, que no hubo demasiada cobertura al detalle sobre el proceso legislativo en sí por parte de la prensa. Por el contrario, se brindó más atención a las declaraciones desde el Ejecutivo sobre la demora en el tratamiento de los proyectos y la posibilidad de cuestión de confianza. Al no haber cobertura minuciosa del trámite legislativo, no se habría generado transparencia de las negociaciones, lo que, según Binder y Lee (2013), hubiese interpuesto costos en la realización de acuerdos exitosos. En esa línea, en teoría, habría existido mayor espacio y libertad para llegar a acuerdos “detrás del telón”, sin los costos políticos que supondría pactar con el fujimorismo, por ejemplo.

No obstante, si bien no se coberturó el debate, el Ejecutivo sí utilizó a los medios de comunicación para ejercer presión sobre el Congreso (divulgando la

posibilidad de utilizar una cuestión de confianza si no se daba celeridad al debate), lo que en definitiva afectó al debate de la reforma: bancadas como Nuevo Perú y Frente Amplio en las entrevistas manifestaron que sentían que apoyar las reformas era una cuestión más de “o estás con el fujimorismo o estas en contra de ellos” frente al ojo público. Así, se cumple lo propuesto por Scartascini (2011), quien propone que si la propuesta del Ejecutivo posee un relevante apoyo en la ciudadanía, es posible que este prefiera apoyarse en la opinión pública para disminuir la fuerza del parlamento y rehusarse a negociar.

De este modo, sí se produce un escrutinio público que limita la posibilidad de negociar. Por ese motivo, más que una genuina convicción por las reformas políticas, el apoyo por parte de los congresistas al proceso de reforma habría estado teñido por el miedo a que si se cuestionaba aspectos de la reforma o se oponían a esta, la ciudadanía podría percibirlos como aliados fujimoristas, lo que no era nada conveniente políticamente en aquel contexto.

Sumado a la falta de cobertura de prensa del debate político, también es importante resaltar que no se realizaron actividades para involucrar a la ciudadanía ni desde el Congreso ni desde el Ejecutivo, lo que limitó la capacidad de la ciudadanía de poder ejercer presión por las iniciativas de reforma. Al estar más en el debate público la rencilla sobre si el Congreso aprobaba o no los proyectos de ley del Ejecutivo, se perdió la posibilidad de generar un gran diálogo en la ciudadanía sobre las iniciativas de reformas en sí y debatir sobre su contenido y necesidad. El Ejecutivo hablaba en general de “reforma política” y su necesidad de un modo muy abstracto en la prensa (salvo excepciones como la inmunidad parlamentaria o las PASO, proyectos polémicos), sin generar actividades que ahondaran en el debate.

Así, la presión ciudadana se apoyó más en la narrativa de que no se debe apoyar al fujimorismo, en vez de presionar porque las propuestas de reforma salieran adelante de tal forma que en efecto cumplieren su cometido; o al menos así lo percibieron las bancadas a las cuales se logró entrevistar. Hay que reconocer de igual manera que es complicado generar este tipo de debate particularmente técnico en la ciudadanía; no obstante, no se pudo obtener registro de que se haya tenido la intención de generar un debate de este tipo en la ciudadanía, ni por parte del Ejecutivo ni del Legislativo.

La segunda parte de la hipótesis propuesta es la existencia de un factor técnico que influyó el debate, y que puede ser observable a través de la pericia legislativa,

el asesoramiento técnico de los congresistas y la cantidad/nivel de argumentos técnicos a favor o en contra de la reforma política. De este modo, procederemos a analizar estos elementos a la luz de la información recopilada.

Desde el lado de la pericia legislativa, se encontró que 8 de los 19 congresistas de la Comisión de Constitución han sido reelectos en el cargo una o más veces, y la mayoría de ellos se encontraba en la bancada de Fuerza Popular en aquel entonces. Según Binder y Lee (2013), esto les otorga a los congresistas mayor posibilidad de éxito legislativo en las negociaciones en el parlamento, debido a que gracias a las veces que se han desempeñado en el cargo poseen un mayor conocimiento del funcionamiento de la labor parlamentaria. Así, se demostraría que Fuerza Popular tenía cierta ventaja al poseer congresistas más experimentados que los de otras bancadas, que a su vez tenían mayor facilidad para negociar con los otros congresistas antiguos, que se encontraban mayoritariamente en bancadas como APRA, AP y APP.

Asimismo, siguiendo el análisis de pericia legislativa, se encontró que si bien la mayoría de los congresistas estudió una carrera bastante afín a su labor (derecho), la gran mayoría no tenía ninguna experiencia en temas electorales (ni militando en un partido, ni académicamente, ni ejerciendo labores administrativas en su partido). Los congresistas que sí tenían experiencia en temas electorales estaban repartidos entre FP, APRA, APP, Nuevo Perú y Frente Amplio, por lo que se concluye que en este ámbito no supondría ninguna ventaja para el debate de ninguno de los grupos.

Desde el lado del asesoramiento técnico, se encontró en las entrevistas personales que la labor de los asesores es importante técnicamente hablando, pues son quienes revisan con detenimiento los proyectos de ley y aconsejan a los congresistas en materias que desconocen. Asimismo, en las entrevistas se pudo evidenciar que son justamente los asesores quienes más detalles recordaban y quienes argumentaban de manera más técnica sus opiniones y análisis políticos, a diferencia de los congresistas entrevistados, quienes se concentraban más en el lado político del debate.

Como se mostró en el análisis del caso, los asesores señalan que gran parte de la labor congresal recae sobre ellos, y consideran que tanto el Ejecutivo como la CANRP obviaron tomarlos en cuenta como parte de sus rondas de diálogo. No obstante, es importante resaltar que si bien en algunos casos los asesores poseen un nivel más técnico que los congresistas, en realidad cumplen un rol subsidiario y nunca

toman las decisiones (Asesor PCM 1, entrevista personal). Así, se encontró que muchas bancadas tenían asesores que poseen un buen conocimiento técnico sobre temas constitucionales, y eran estos quienes apoyaban en el proceso de negociación detrás de las sesiones oficiales.

Sin embargo, al final, la decisión política siempre recae en los congresistas, y si bien los asesores entrevistados poseían mucho conocimiento técnico, muchos de estos también guiaban su argumentación desde un punto de vista de partido, en especial quienes militaban en el partido de su bancada. Así, si bien en general se puede afirmar que si bien había al menos un asesor por bancada experto en temas constitucionales y entendido en temas electorales, esto no significa que este conocimiento se haya trasladado al voto de los congresistas o que no se deje influenciar por la lógica partidaria de ventajas/desventajas de la reforma.

Desde el lado de la cantidad/nivel de argumentos técnicos, durante las entrevistas a los congresistas se evidenció que la mayoría de los argumentos para estar en contra de la reforma política giraban en torno a una profunda desconfianza al gobierno de Vizcarra y la sensación de presión por parte del Ejecutivo; dejando de lado argumentos técnicos. Es posible que se deba al tiempo que ha pasado desde los hechos, pero muchos ni se acordaban de los proyectos de ley, o mezclaban los hechos de la reforma política con la reforma de justicia o con el referéndum.

Asimismo, en las entrevistas se encontró que los debates más alturados durante el proceso legislativo del PL 4188/2018-PE se daban entre asesores en contextos informales (aparte de las sesiones de la comisión). Al momento de que el debate se daba en sesiones formales con congresistas, todos los entrevistados admitían que el ambiente era muy politizado y carente de argumentos. Esto revelaría la ausencia de argumentos técnicos que hubiese permitido un mejor entendimiento de la evidencia presentada por la CANRP.

**Tabla 10**

## Discusión de resultados

Factor político	Herramientas de control político	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se evidenciaron con fuerza dos mecanismos: el control de la agenda legislativa y la cuestión de confianza</li> <li>- El retraso en el tratamiento de los PL de reforma generó que el Ejecutivo utilizara la cuestión de confianza</li> <li>- La cuestión de confianza acrecentó la desconfianza del Congreso hacia el Ejecutivo y generó la sensación de presión del gobierno para la aprobación de los PLs</li> </ul>
	Configuración partidaria al interior del congreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La composición del Congreso en general y de la Comisión de Constitución, ambos con una amplia mayoría de Fuerza Popular, afectaron el proceso de negociación entre las bancadas</li> <li>- Las fuerzas políticas alineadas con el gobierno y la reforma política se encontraban en desventaja ante la mayoría de FP y aliados como Acción Popular y el APRA, por lo que habría existido una negociación desigual.</li> </ul>
	Involucramiento de la opinión pública y ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ni el Ejecutivo ni el Legislativo tenían alguna estrategia de comunicaciones para generar un debate en la ciudadanía sobre la reforma</li> <li>- El deber de comunicar recayó enteramente en la prensa, que realizó una cobertura superficial al proceso</li> <li>- El Ejecutivo habría utilizado a los medios de comunicación para ejercer presión sobre el Congreso, lo que afectó al debate de la reforma.</li> <li>- La presión ciudadana se habría apoyado más en la narrativa de que no se debe apoyar al fujimorismo, en vez de presionar porque las propuestas de reforma salieran adelante de tal forma que en efecto cumplieren su cometido</li> </ul>
Factor técnico	Pericia legislativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuerza Popular tendría cierta ventaja al poseer congresistas más experimentados que los de otras bancadas, que a su vez tenían mayor facilidad para negociar con los otros congresistas antiguos, que se encontraban mayoritariamente en bancadas como APRA, AP y APP.</li> <li>- La gran mayoría de miembros titulares de la CdC no tenía ninguna experiencia en temas electorales (ni militando en un partido, ni académicamente, ni ejerciendo labores administrativas en su partido)</li> </ul>
	Asesoramiento técnico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los asesores son quienes más detalles recordaban y quienes argumentaban de manera más técnica sus opiniones y análisis políticos, a diferencia de los congresistas entrevistados, quienes se concentraban más en el lado político del debate.</li> <li>- Si bien había al menos un asesor por bancada experto en temas constitucionales y electorales, esto no significó que este conocimiento se haya trasladado al voto de los congresistas o que no se deje influenciar por la lógica partidaria.</li> </ul>
	Cantidad/nivel de argumentos técnicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mayoría de los argumentos para estar en contra de la reforma política giraban en torno a una profunda desconfianza al gobierno de Vizcarra y la sensación de presión por parte del Ejecutivo.</li> <li>- En los debates en sesiones formales con congresistas, todos los entrevistados indicaron que el ambiente era muy politizado y carente de argumentos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

En las secciones anteriores del trabajo se ha elaborado un exhaustivo repaso y análisis del proceso legislativo del PL 4188/2018-PE. En primer lugar, se realizó una revisión de literatura para explorar teorías que expliquen el surgimiento de reformas electorales y enfoques parlamentarios que expliquen lo que sucede al interior del proceso parlamentario. En segundo lugar, se hizo un recuento de los sucesos desde que surge la idea de la creación de una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política hasta la aprobación del PL 4188/2018-PE en el Pleno del Congreso. Así, también se revisaron distintos documentos oficiales, como transcripciones de las sesiones, actas de votación, y se compararon el PL inicial propuesto por el Ejecutivo con el dictamen de Constitución que se terminó aprobando.

En tercer lugar, se presentó la metodología que utilizó el trabajo, el process tracing, que permitió hacer un análisis exhaustivo del proceso legislativo e indagar sobre qué sucedió en la “caja negra” para que el input (PL 4188) se convirtiera en el output (Ley N° 30995). De este modo, si bien puede parecer irrelevante para la Ciencia Política hacer un repaso por el proceso legislativo, en realidad el proceso sí importa, ya que “el proceso por el cual se discuten, aprueban y aplican las políticas tiene repercusiones importantes sobre la calidad de éstas, incluida la capacidad de los países de crear un entorno estable de políticas, (...) y hacer cumplir políticas de manera eficaz”. (Stein y Tommasi, 2006, p. 410)

Por lo tanto, evaluar los procesos legislativos e indagar en los factores que influyen la decisión congresal, así como la dinámica de poder y negociación entre los distintos actores involucrados, es un gran aporte para la literatura sobre políticas públicas y temas parlamentarios. Asimismo, también es una gran herramienta para que los futuros policy makers puedan sortear mejor las dinámicas legislativas, y en particular, en este caso de reforma política, aprender sobre lo sucedido para garantizar el éxito de una reforma futura.

Finalmente, gracias a las 17 entrevistas realizadas, al análisis de prensa escrita y trayectoria de los congresistas, se realizó una reconstrucción de los hechos y opiniones durante el proceso legislativo, para finalmente discutir los resultados en relación a la hipótesis propuesta por este trabajo. Así, no solo se logró identificar los dos factores, propuestos por la hipótesis, en el proceso legislativo, sino que se analizó cómo estos factores interactuaron entre sí en un determinado contexto de crisis y desconfianza política para finalmente comprender por qué el PL 4188/2018-PE es

finalmente aprobado, contrariamente a lo que determinaría la teoría del rational choice.

#### 1. La relación causal:

Se pudo encontrar que, durante el proceso legislativo, o la “caja negra” como se ilustró metodológicamente, intervinieron varios subfactores presentados en la hipótesis que, relacionados entre sí, generaron que el PL 4188/2018-PE fuese aprobado, pese a ser inconveniente para los partidos, pero con modificaciones sustanciales. Así, se confirmó la presencia de un control de agenda ejercido por Fuerza Popular que retrasó el trámite de los PLs de reforma (intencionado o no), lo que generó la reacción del Ejecutivo, quien utilizó la cuestión de confianza para impulsar el debate. Esto, sumado a la falta de estrategia comunicativa del ambos poderes, generó que la prensa se centrara en el conflicto entre poderes y no tanto en las reformas, lo que acrecentó aún más la tensión y desconfianza entre el Ejecutivo y Legislativo.

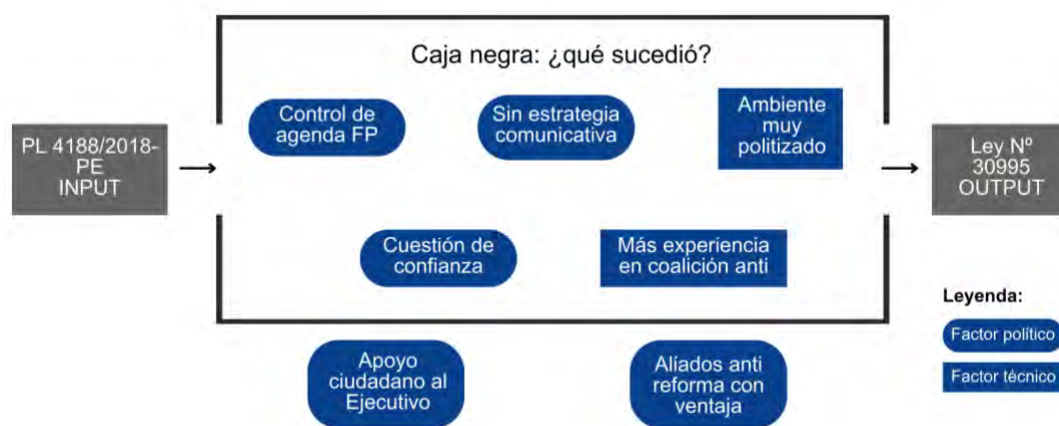
Hasta ahí, se ha identificado y explicado la relación entre el factor político, y sus subfactores, y cómo intervinieron en el proceso (o caja negra). A este punto, se podría explicar la aprobación del PL 4188 a pesar de que los partidos lo encontraran inconveniente. No obstante, todavía no se explican las modificaciones que desvirtúan el proyecto de reforma. En esa línea, la presente investigación identifica la intervención significativa de dos subfactores del factor técnico propuesto en la hipótesis. Así, sumado a lo mencionado anteriormente, que la coalición “anti reforma” haya sido la que poseía más congresistas experimentados, sumado a un debate excesivamente politizado, carente de argumentos técnicos y poco centrado en las reformas en sí, generó el ambiente perfecto para que se modificaran varios artículos importantes sin que la coalición “pro reforma” o el mismo gobierno lo pudiesen evitar.

De este modo, es cierto que en un comienzo, la cuestión de confianza y la polarización del proceso legislativo a una especie de batalla mediática entre Ejecutivo y Legislativo le dió la ventaja al gobierno para impulsar las reformas pese a la poca voluntad política del Congreso. No obstante, finalmente el control de Fuerza Popular sobre la Comisión de Constitución, sumado a un mayor número de congresistas y experiencia en la coalición “anti reforma”, y al debate poco centrado en la parte técnica de la reforma, dio como resultado que la reforma se aprobara, sí, pero que en el proceso se modificaran diversos artículos que finalmente tergiversaron la intención inicial de la reforma.

La oposición a estas modificaciones fue escasa: ya que el debate se había alejado de lo técnico y estaba centrado en un conflicto mediático entre poderes, había más preocupación por que se aprobara la reforma más que por cómo se aprobaba. Algunos actores clave entrevistados indicaron que no querían oponerse a algunos artículos de la reforma que no encontraban positivos por miedo a ser asociados con Fuerza Popular o posicionarse con la oposición; mientras que, del lado del Ejecutivo, si bien sí se dio cuenta de las modificaciones, apreciaron los avances de la reforma que sí se mantuvieron y prefirieron no observar la ley para no generar mayor conflicto.

### Gráfico 6

Relación causal entre subfactores de la hipótesis



Fuente: Elaboración propia.

Así, como el lector podrá observar, no se trata de un proceso sencillo. Visto de lejos, se puede cometer el error de simplificar el desarrollo de los hechos y quedarse con una respuesta simple: si al Congreso no le gusta la reforma, esta no será aprobada. Como se relató a lo largo de este trabajo, el contexto peruano de fragmentación partidaria, sumado a una gran polarización política, complejiza todavía más decisiones legislativas que uno podría asumir como estrictamente racionales. Así, el principal aporte de este trabajo es que el proceso legislativo sí importa: si se busca aprobar reformas complejas en el Congreso, es necesario analizar los procesos legislativos para generar estrategias que permitan firmeza en las negociaciones y una buena comunicación entre poderes y con la ciudadanía.

## 2. En resumen...

Habiendo hecho un repaso por lo presentado por este trabajo de investigación, se presentan las siguientes conclusiones:

1. La teoría del rational choice, por sí sola, posee limitaciones para explicar casos de reforma en contextos de crisis política, fragmentación y debilidad partidaria. Así, se encontró que, en el caso peruano del 2019, los partidos en el poder, por más que encontraban muchos aspectos de las reformas perjudiciales, de igual manera aprobaron varias de estas reformas en el Pleno. Esto debido a que había variedad de partidos con representación en el Congreso, con distintos intereses, reduciendo así su capacidad de acuerdo. Esto, sumado a la polarización y crisis política, hizo más complejo el proceso de reforma, logrando así que ya no se trate solo de aprobar una reforma si se encuentra conveniente, sino que se convirtió un juego de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo ante la opinión pública.
2. La tensión política entre el Ejecutivo y el Legislativo previa a la reforma política afectó al debate en sobremanera. Desde un comienzo algunos partidos de oposición tuvieron la percepción de que la creación de la CANRP correspondía más a un enfrentamiento mediático que a un genuino interés de Vizcarra por el sistema de partidos. No obstante, todos indican que tenían la predisposición inicial de escuchar y llegar a acuerdos.
3. La legitimidad de la CANRP y, por extensión, de las reformas propuestas fue cuestionada por la mayoría de fuerzas parlamentarias. Todas las bancadas entrevistadas consideran que había una desconexión entre lo propuesto por la CANRP y la realidad de la vida partidaria. Casi todos consideran que hubiese sido positivo que se incluyera a los partidos/gente con vida partidaria en la elaboración de la reforma. Así, esta falta de legitimidad ante los ojos de los partidos políticos no ayudó a que hubiese una mayor apertura a escuchar las reformas y debatirlas. No obstante, es menester resaltar que desde el Ejecutivo y la CANRP hubo la intención de generar legitimidad al realizar una ronda de reuniones con partidos previas a la presentación del informe final consultando por sus opiniones.
4. El debate en las sesiones con congresistas carecía de argumentos técnicos en su mayoría, politizando la conversación. De los entrevistados, son los asesores quienes recordaban más detalles y especificaciones técnicas sobre la reforma; mientras que los congresistas no recordaban detalles de la ley o lo confunden

con el referéndum del 2018/el problema de la elección de magistrados del TC. Es posible que esto último se deba a que ya ha pasado algún tiempo del debate, pero por más que se recordaba durante la entrevista alguno de los principales cambios que proponía el PL 4188/2018-PE, no había demasiada argumentación técnica al respecto. Así, se observa una gran barrera para la reforma política: en vez de centrar el debate en la negociación y entendimiento de arreglos técnicos para mejorar la vida partidaria, se centró en la desconfianza hacia el Ejecutivo y la sensación de imposición, lo que predispuso un rechazo hacia las propuestas.

5. La cuestión de confianza, si bien cumplió su cometido de que se aprobaran los PLs en cuestión, definitivamente afectó al debate de manera negativa. Partidos que apoyaban la reforma pero con algunos cuestionamientos se sintieron influenciados a votar a favor de las reformas pese a que tenían objeciones porque consideraban que se trataba mediáticamente de o estás con el gobierno (y apoyas las reformas) o estas con el fujimorismo. Esto generó que el debate deje de centrarse en un gran diálogo en aras de un mejor sistema de partidos con reformas aprobadas porque realmente se creía en ellas, sino de una performance ante la ciudadanía. Por otro lado, para la oposición la cuestión de confianza se sintió como una intromisión del Ejecutivo a la facultad del Congreso de aprobar leyes. Esto no mejoró la percepción que ya tenían algunas bancadas de que Vizcarra buscaba generar un enfrentamiento público con el Congreso más que un interés genuino por la reforma.
6. Ni desde el Congreso ni desde el Ejecutivo se plantearon actividades que generaran un debate en la ciudadanía sobre la reforma política. Así, el deber de informar a la opinión pública recayó en la prensa, que en su mayoría trató el tema de la reforma de manera superficial y enfocándose en el enfrentamiento del Ejecutivo-Legislativo por la cuestión de confianza. De este modo, no hubo un apoyo de las ciudadanías a la reforma política en sí y los beneficios que esta traería, sino que se generó un apoyo al Ejecutivo mismo en contra del Congreso.
7. El cambio que más se recuerda del PL 4188/2018-PE es el cambio de firmas a afiliados. La mayoría de bancadas lo consideró positivo y no encontró problemas en aprobarlo. No obstante, había una gran oposición con considerar las PASO como requisito para la inscripción, ya que muchos consideran que

las PASO son difíciles de organizar en la realidad partidaria del Perú. Asimismo, que los congresistas tengan relación con movimientos regionales generó una gran objeción de algunas bancadas con el aumento de requisitos para movimientos regionales.

8. El balance de la mayoría de los entrevistados sobre el proceso de reforma lamentablemente es negativo. La mayoría coincide en que no fue el gran diálogo entre Ejecutivo y Legislativo que debió ser. La CANRP reconoce que hubo aspectos que mejorar en cuanto al diálogo para la reforma. Por otro lado, las bancadas entrevistadas consideran que mucho de lo aprobado no se ajusta a la realidad partidaria del Perú, y que debió generarse un diálogo más amplio al respecto. Asimismo, reconocen que el conflicto político entre el Legislativo y el Ejecutivo dificultó que como bancadas están más prestas al diálogo.
9. Sin voluntad política, no se puede llegar a buen puerto. Si bien desde el Ejecutivo hubo un primer gesto de voluntad política al crear a la CANRP y adoptar 11 de sus 12 propuestas de reformas como suyas, lo cierto es que desde el Legislativo hacía falta voluntad política de dialogar y generar consensos. Si bien muchas bancadas señalan que había apertura a las reformas, en la práctica no se generó el diálogo que requería una reforma de tal envergadura para fortalecer nuestro sistema de partidos. Se reconoce, no obstante, que la crisis política y la alta desconfianza fue un obstáculo para el diálogo y la creación de consensos.

## Referencias bibliográficas

Aguirre, J. (2017). Mecanismos causales y process tracing, una introducción. *Revista SAAP*, 11(1), 1-9. Recuperado en 08 de noviembre de 2023, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-19702017000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702017000100006&lng=es&tlng=es).

Alcántara, M., & Freidenberg, F. (2001). *Los partidos políticos en América Latina*. *América Latina Hoy*, 27, 17 - 35 [http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Manuel\\_alcantara/ALHvol27alcantarafreidenberg.pdf](http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Manuel_alcantara/ALHvol27alcantarafreidenberg.pdf)

Editorial. (2009, 10 de marzo). Vizcarra anuncia creación de Comisión de Alto Nivel de Reforma Política. *Agencia Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-vizcarra-anuncia-creacion-comision-alto-nivel-reforma-politica-735833.aspx>

Aninat, C., Londregan, J., Navia, P. & Vial, J. (2011, enero). Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas públicas en Chile. En M. Barajas (Ed.) *El juego político de América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (1.a ed., pp. 161-207). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-juego-pol%C3%ADtico-en-Am%C3%A9rica-Latina-%C2%BFC%C3%B3mo-se-deciden-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>

Binder, S., & Lee, F. (2013). Making deals in Congress. En J. Mansbridge y C. Jo Martin (Eds.) *Negotiating Agreement in Politics* (55-73) American Political Science Association. [https://scholar.harvard.edu/files/dtingley/files/negotiating\\_agreement\\_in\\_politics.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/dtingley/files/negotiating_agreement_in_politics.pdf)

Bonvecchi, A. & Rodríguez, J. (2011, julio). La influencia de los parlamentos latinoamericanos en las reformas de política pública. En A Bárcena y O. Kacef (Eds.) *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*. (315 - 335) CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4189/S2011038.pdf?sequence=1>

Congreso de la República del Perú (2019, 8 de marzo). Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley N° 0482/2016-CR. N° 1475/2016-CR, N° 1879/2017-CR. N° 2213/2017-CR, N° 3547/2018-CR, N° 4188/2018-PE, N° 4251/2018-JNE y N° 4467/2018-CR sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas. *En Plataforma Web del Congreso de la República*. Recuperado 8 de marzo de 2023, de [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Dictamenes/Proyectos\\_de\\_Ley/00482DC04MAY20190708.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/00482DC04MAY20190708.pdf)

Congreso de la República del Perú (2019, julio). Comisión de Constitución y Reglamento 25.a Sesión Extraordinaria. 08 de julio del 2019. *En Plataforma Web Congreso de la República*. [https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/ConstitucionReglamento/files/trancripcion%C3%B3n\\_25\\_extraordinaria.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/ConstitucionReglamento/files/trancripcion%C3%B3n_25_extraordinaria.pdf)

Congreso de la República del Perú (2019, junio). Comisión de Constitución y Reglamento 31.a Sesión Ordinaria. 18 de junio del 2019. En *Plataforma Web Congreso de la República*. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/ConstitucionReglamento/files/trancripcion%2031%20ordinaria.pdf>

Congreso de la República del Perú (2019, julio 11). Transcripción de la 13a sesión del Pleno del Congreso de la Segunda Legislatura Ordinaria del 2018. En *Plataforma Web del Congreso de la República*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052584350054F216/\\$FILE/SLO-2018-13.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052584350054F216/$FILE/SLO-2018-13.pdf)

Congreso de la República del Perú (2019, julio 22). Transcripción de la 14a sesión del Pleno del Congreso de la Segunda Legislatura Ordinaria del 2018, En *Plataforma Web del Congreso de la República*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525844000042732/\\$FILE/SLO-2018-14.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525844000042732/$FILE/SLO-2018-14.pdf)

Congreso de la República del Perú (2019, agosto 26). *Ley N° 30995 del 2019, Por la cual se expide Ley que Modifica la Legislación Electoral sobre Inscripción, Afiliación, Comités partidarios, Suspensión, Cancelación, Integración y Renuncia a Organizaciones Políticas*.

Freidenberg, F. & Dosek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos* (pp. 25-92). Organización de los Estados Americanos. [https://www.researchgate.net/profile/Flavia-Freidenberg/publication/301200184\\_Las\\_reformas\\_electorales\\_en\\_America\\_Latina\\_1978-2015/links/570bc23408ae2eb94223ad72/Las-reformas-electorales-en-America-Latina-1978-2015.pdf#page=25](https://www.researchgate.net/profile/Flavia-Freidenberg/publication/301200184_Las_reformas_electorales_en_America_Latina_1978-2015/links/570bc23408ae2eb94223ad72/Las-reformas-electorales-en-America-Latina-1978-2015.pdf#page=25)

Freidenberg, F., Garrido De Sierra, S., Uribe Mendoza, C. (2021, septiembre). *¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/10/Por-que-unos-paises-cambian-sus-reglas-mas-que-otros.pdf>

Freidenberg, Flavia. (Director), (2021). *Sanciones por incumplimiento de la normativa de financiación en América Latina*. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJUNAM) y Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFP/OEA). <https://reformaspoliticas.org/bases-de-datos/>

Freidenberg, F., Picado, H., Icaza, G., Méndez, Y., Gilas, Márquez, Scherlis, G., & Cáceres, K. (2022). *Reformas electorales en América Latina* (Primera edición). Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6833/17.pdf>

Gallardo, F. I. (2021). Una carrera con vallas: Trayectoria de los intentos de inscripción de partidos políticos en Chile (1987-2021). *Política Revista de Ciencia Política*, 59(2), 203–223. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2021.64960>

García, F. (2001). *The emergence of electoral reforms in contemporary Latin America. Working Paper*, 191. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/13335.pdf>

Jurado Nacional de Elecciones (2014). *Elecciones parlamentarias en el Perú (1931-2011)*. Tomo 1. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Laporte, Juan Pablo G.. (2018). Hacia una teoría de la argumentación parlamentaria. Nuevos conceptos teórico-metodológicos para pensar el Congreso desde la democracia deliberativa. *Postdata*, 23(2), 1-12. Recuperado en 03 de mayo de 2023, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012018000200001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012018000200001&lng=es&tlng=es).

Lehoucq, F., Negretto, G., Aparicio, F., Nacif, B., & Benton, A. (2011, enero). Formulación de políticas en México: de la hegemonía partidista al gobierno dividido. En *El juego político de América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (1.a ed., pp. 297-341). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-juego-pol%C3%ADtico-en-Am%C3%A9rica-Latina-%C2%BFC%C3%B3mo-se-deciden-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>

Marengo, A. (2009, marzo). Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete e I. Walker (Eds.) *Reforma del sistema electoral chileno* (1.a ed., pp. 105-139). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.cepchile.cl/investigacion/reformas-electorales-en-america-latina-condiciones-y-resultados-de-los-cambios-en-las-reglas-de-la-competencia/>

Márquez, V. (2022, marzo). Las reformas políticas y su impacto en la creación de nuevos partidos en América Latina. En G. Cabrera (Ed.) *Reformas electorales en América Latina* (1.a ed., pp. 97-27). Instituto Electoral de la Ciudad de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6833/17.pdf>

Mejía, A., Caridad, M., Pérez-Liñán, A. & Saiegh, S. (2011, enero). Jugadores de veto, instituciones volubles y políticas de baja calidad: el juego político en Ecuador. En M. Barajas (Ed.) *El juego político de América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (1.a ed., pp. 245-297). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-juego-pol%C3%ADtico-en-Am%C3%A9rica-Latina-%C2%BFC%C3%B3mo-se-deciden-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>

Mello, P. A. & Peters, D. (2018, 22 enero). Parliaments in security policy: Involvement, politicisation, and influence. *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(1), 3-18. <https://doi.org/10.1177/1369148117745684>

Molinas, J., Pérez-Liñán, A., Saiegh, S. & Montero, M. (2011, enero). De la concentración a la fragmentación. El juego político en Paraguay en los últimos 50

años. En M. Barajas (Ed.) *El juego político de América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (1.a ed., pp. 341-385). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-juego-pol%C3%ADtico-en-Am%C3%A9rica-Latina-%C2%BFC%C3%B3mo-se-deciden-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas.pdf>

Negretto, G. (2008). *La Reforma Electoral en América Latina: Entre el Interés Partidario y las Demandas Ciudadanas*. Congreso de la República del Perú. Recuperado 12 de noviembre de 2021, de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/5E2840B22C61736B05257A780061EE89/\\$FILE/REFORMA ELECTORAL AMERICA LATINA INTERES PARTIDARIO DEMANDAS CIUDADANAS.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5E2840B22C61736B05257A780061EE89/$FILE/REFORMA%20ELECTORAL%20AMERICA%20LATINA%20INTERES%20PARTIDARIO%20DEMANDAS%20CIUDADANAS.pdf)

Norris, P. (2010). Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model. *Faculty Research Working Paper Series*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

ONPE. (2015). *Hacia la reforma electoral: Avances y agenda pendiente* (Primera edición). Gerencia de Información y Educación Electoral - ONPE. <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0111.pdf>

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. & Tommasi, M. (2011, enero). ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. En M. Barajas (Ed.) *El juego político de América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (1.a ed., pp. 1-33). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-juego-pol%C3%ADtico-en-Am%C3%A9rica-Latina-%C2%BFC%C3%B3mo-se-deciden-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas.pdf>

Scartascini, C. (2011, enero). ¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen y sus incentivos y funciones. En M. Barajas (Ed.) *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (1.a ed., pp. 33-75). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-juego-pol%C3%ADtico-en-Am%C3%A9rica-Latina-%C2%BFC%C3%B3mo-se-deciden-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas.pdf>

Scherlis, G. (2015, agosto). 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), 83-105. <http://www.jstor.org/stable/43748473>

Stein, E., Echebarría, K., Tommasi, M., Lora, E. & Payne, M. (2006, febrero). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina* (1.a ed.). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf>

Tanaka, M. (2004). Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano. En *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio* (pp. 93-113). International Institute for Democracy and Electoral Assistance. [https://catalogo.iep.org.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=29152&shelfbrowse\\_itemnumber=34745](https://catalogo.iep.org.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=29152&shelfbrowse_itemnumber=34745)

Tanaka, M. (2005). *Democracia sin Partidos, Perú, 2000-2005*. Instituto de Estudios Peruanos. [https://books.google.com.pe/books/about/Democracia\\_sin\\_partidos\\_Per%C3%BA\\_2000\\_2005.html?id=C0gPAAAAYAAJ&source=kp\\_book\\_description&redir\\_esc=y](https://books.google.com.pe/books/about/Democracia_sin_partidos_Per%C3%BA_2000_2005.html?id=C0gPAAAAYAAJ&source=kp_book_description&redir_esc=y)

Tuesta, F. (2015, agosto). Un acto fallido: La reforma electoral en el Perú (1978-2012). *Derecho Electoral*, 20, 150-178. [http://200.91.158.32/bitstream/handle/123456789/11608/tuesta\\_soldevilla%5b1%5d.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://200.91.158.32/bitstream/handle/123456789/11608/tuesta_soldevilla%5b1%5d.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Tuesta, F., Bensa, J., Campos, M., Távora, P. & Tanaka, M. (2019, mayo). *Hacia la Democracia del Bicentenario: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política* (1.a ed.). Konrad Adenauer Stiftung. <https://www.kas.de/documents/269552/7547910/Hacia+la+democracia+del+bicentenario.+Comisi%C3%B3n+de+Alto+Nivel+para+la+Reforma+Pol%C3%ADtica.pdf>

Turan, I. (2011). The Role of Legislatures in Policy Processes. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 38(3-4), 267-289. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/8312>

Vargas, J. & Orozco, F. (2009). Políticas públicas desde la arena parlamentaria. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 41, 381-448. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4486527>

Vargas, J. (2012). *Parlamento como instrumento de políticas públicas*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico. Recuperado 13 de octubre de 2022, de <https://www.fundacionmqimenezabad.es/es/documentacion/parlamento-como-instrumento-de-politicas-publicas>

## Anexos

**Tabla 11**

*Congresistas miembros de la Comisión de Constitución (información hasta el 2019)*

Grupo parlamentario	Nombres	Apellidos	Nº de veces como congresista	Estudios universitarios	Experiencia relacionada a temas electorales	Militante	Labor administrativa dentro de partido	Nº de asesores
FP	Rosa	Bartra	1	Farmacia y Derecho	No	No	No	2
FP	Milagros	Takayama	1	Derecho	No	Sí	No	2
FP	Lourdes	Alcorta	3	Publicidad	Sí	Sí	Sí (en PPC)	2
FP	Héctor	Becerril	2	Farmacia	Sí	Sí	Sí	2
FP	Tamar	Arimborgo	1	Derecho y Educación	No	No	No	2
FP	Karina	Beteta	3	Derecho	No	No	No	2
FP	Luis	Galarreta	3	Derecho	Sí	Sí	Sí	2
FP	Mario	Mantilla	1	Derecho	No	No	No	2
FP	Miguel	Torres	1	Derecho	No	Sí	Sí	2
FP	Alejandra	Aramayo	1	Derecho y Periodismo	No	Sí (PPC, FP)	No	2
PPK	Jorge	Melendez	1	Ingeniería Forestal	No	No	No	2
PPK	Alberto	Oliva	1	Contabilidad	No	No	No	2
APP	Marisol	Espinoza	3	Derecho y Periodismo	No	Sí	No	2
APRA	Javier	Velasquez	2	Derecho	No	Sí	Sí	2
Frente Amplio	Marco	Arana	1	Sociología	Sí	Sí	Sí	2
Nuevo Peru	Alberto	Quintanilla	3	Economía	No	Sí	No	2

Nuevo Peru	Marisa	Glave	1	Sociología	Sí	Sí	Sí	2
Acción Popular	Yohny	Lescano	4	Derecho	No	Sí	Sí	2
Bancada Liberal	Gino	Costa	1	Derecho	No	No	No	2

Fuente: Elaboración propia



**Tabla 12**

*Análisis de medios de comunicación escritos*

Empresa	Tipo	Fecha	Sobre las reformas en general	Sobre PL 4188/2018-PE	Sobre el proceso legislativo	Punto de vista (quién es el protagonista de la nota)	Notas	Link:
Perú 21	Nota de prensa	07/02/2019	Sí	-	-	Ejecutivo	Antes de que se presente el informe	<a href="https://peru21.pe/politica/martin-vizcarra-recibio-avances-comision-alto-nivel-reforma-politica-fotos-nndc-458439-noticia/">https://peru21.pe/politica/martin-vizcarra-recibio-avances-comision-alto-nivel-reforma-politica-fotos-nndc-458439-noticia/</a>
Gestión	Nota de prensa sobre entrevista	23/03/2019	Sí	Sí	-	CANRP	Entrevista de Tuesta con Canal N: resalta que el informe es suma de todos los esfuerzos de los miembros de la Comisión y de las reuniones con bancadas y autoridades del Congreso	<a href="https://gestion.pe/peru/politica/fernando-tuesta-reformas-politicas-planteadas-aprobar-ano-nndc-262247-noticia/">https://gestion.pe/peru/politica/fernando-tuesta-reformas-politicas-planteadas-aprobar-ano-nndc-262247-noticia/</a>
Gestión	Nota de prensa sobre entrevista	25/06/2019	Sí	-	Sí	CANRP	Martin Tanaka resalta el buen trabajo de la Comisión de Constitución y habla de una posible Cuestión de Confianza	<a href="https://gestion.pe/peru/politica/martin-tanaka-cuestion-confianza-situacion-extrema-nadie-quiere-llegar-nndc-271247-noticia/">https://gestion.pe/peru/politica/martin-tanaka-cuestion-confianza-situacion-extrema-nadie-quiere-llegar-nndc-271247-noticia/</a>
Andina	Nota de prensa	11/05/2019	Sí	-	-	Ejecutivo	Especial del diario Andina sobre la propuesta de la CANRP. Finaliza la nota con declaraciones de Del Solar: no darle prioridad a las propuestas es enterrar la reforma política	<a href="https://andina.pe/agencia/noticia-especial-sobre-los-proyectos-reforma-politica-presentados-por-ejecutivo-751163.aspx">https://andina.pe/agencia/noticia-especial-sobre-los-proyectos-reforma-politica-presentados-por-ejecutivo-751163.aspx</a>
Andina	Nota de prensa	22/05/2019	Sí	-	-	Ejecutivo	En la nota el ministro Del Solar volvió a indicar que la posibilidad de una cuestión de confianza estaba sobre la mesa, al quedar trabados los PLs en la Comisión de Constitución	<a href="https://andina.pe/agencia/seccion-clic-35.aspx/goo.gl/ncia/noticia-ejecutivo-exhorta-al-congreso-a-volver-a-discutir-cambios-inmunidad-">https://andina.pe/agencia/seccion-clic-35.aspx/goo.gl/ncia/noticia-ejecutivo-exhorta-al-congreso-a-volver-a-discutir-cambios-inmunidad-</a>

								<a href="http://parlamentaria-753173.aspx">parlamentaria-753173.aspx</a>
Andina	Nota de prensa	22/05/2019	Sí	-	-	Líder de partido	Verónica Mendoza llama a la ciudadanía a apoyar el proceso de reforma: No es una batalla entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino de todos los peruanos/as contra la plática lobista y mafiosa.	<a href="https://andina.pe/agencia/noticia-veronika-mendoza-reforma-es-opportunidad-historica-para-acabar-con-corrupcion-753134.aspx">https://andina.pe/agencia/noticia-veronika-mendoza-reforma-es-opportunidad-historica-para-acabar-con-corrupcion-753134.aspx</a>
La República	Infografía	03/01/2019	Sí	Sí	-	CANRP	Infografía sobre las propuestas de la CANRP	<a href="https://larepublica.pe/politica/1387802-temas-debe-tratar-comision-alto-nivel-reforma-politica-infografia">https://larepublica.pe/politica/1387802-temas-debe-tratar-comision-alto-nivel-reforma-politica-infografia</a>
Andina	Nota de prensa	18/06/2019	-	Sí	Sí	Ejecutivo	Vicente Zeballos resalta que las firmas de adherentes no generan pertenencia al partido, mientras que la militancia sí. La nota resume su sustentación del PL 4188/2018-PE en la Comisión de Constitución. Al final de la nota se indica que la comisión acordó emitir un pronunciamiento para rechazar las declaraciones del presidente Martín Vizcarra, quien en radio Exitosa afirmó que si se desvirtúan las reformas constitucionales se interpretará como denegada la confianza. Sin embargo, al término de la sesión no presentó el referido documento.	<a href="https://andina.pe/agencia/noticia-firmas-adherentes-no-generan-pertenencia-a-partidos-militancia-si-755889.aspx">https://andina.pe/agencia/noticia-firmas-adherentes-no-generan-pertenencia-a-partidos-militancia-si-755889.aspx</a>
Andina	Nota de prensa	05/05/2019	Sí	-	Sí	Ejecutivo	El presidente Vizcarra indicó que la reforma política es respaldada por 70% de la ciudadanía y debe ser aprobada. Pidió celeridad en el trámite de la reforma. En la fuente no se indica de dónde saca esa cifra.	<a href="https://andina.pe/agencia/noticia-reforma-politica-es-respaldada-70-de-ciudadania-y-debe-ser-aprobada-750587.aspx">https://andina.pe/agencia/noticia-reforma-politica-es-respaldada-70-de-ciudadania-y-debe-ser-aprobada-750587.aspx</a>

Exitosa	Nota de prensa	31/05/2019	Sí	-	Sí	Ejecutivo	A puertas de la cuestión de confianza, el presidente Vizcarra declara tener confianza en que se aprobará y que los PLs serán aprobados. Indicó que la reforma política está prácticamente entrampada, motivo de la cuestión de confianza.	<a href="https://www.exitosanoticias.pe/politica/martin-vizcarra-sobre-cuestion-confianza-si-creemos-va-aprobar-n14016">https://www.exitosanoticias.pe/politica/martin-vizcarra-sobre-cuestion-confianza-si-creemos-va-aprobar-n14016</a>
El Comercio	Artículo	11/07/2019	Sí	Sí	Sí	General	Recuento de los dictámenes que se debatirán en el Pleno, incluyendo el PL 4188/2018-PE. Resalta los cambios que se hizo al PL original	<a href="https://elcomercio.pe/politica/reforma-politica-proyectos-dictamen-cambios-plazo-ecpm-noticia-654483-noticia/">https://elcomercio.pe/politica/reforma-politica-proyectos-dictamen-cambios-plazo-ecpm-noticia-654483-noticia/</a>
La Mula	Artículo	10/06/2019	-	Sí	-	Proyecto	Resumen del PL 4188/2018-PE	<a href="https://agoraabierta.lamula.pe/2019/06/10/reforma-politica-inscripcion-y-cancelacion-de-organizaciones-politicas/rafaelrodriguez/">https://agoraabierta.lamula.pe/2019/06/10/reforma-politica-inscripcion-y-cancelacion-de-organizaciones-politicas/rafaelrodriguez/</a>
El Comercio	Artículo	13/05/2019	Sí	-	-	CANRP	Artículo de opinión de Fernando Tuesta señalando que las reformas son un paquete y que deben ser aprobadas como tal	<a href="https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/demosle-oportunidad-reforma-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-634744-noticia/">https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/demosle-oportunidad-reforma-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-634744-noticia/</a>
Perú 21	Entrevista	02/04/2019	Sí	-	-	CANRP	Entrevista a Milagros Campos sobre el informe de la CANRP. Se menciona la ineficacia de las firmas.	<a href="https://peru21.pe/politica/milagros-campos-hay-democracia-partidos-politicos-congreso-469393-noticia/">https://peru21.pe/politica/milagros-campos-hay-democracia-partidos-politicos-congreso-469393-noticia/</a>
El Comercio	Artículo	24/06/2019	Sí	Sí	Sí	CANRP	Artículo de opinión de Fernando Tuesta sobre el PL 4188/2018-PE. Saluda la eliminación de firmas, resalta que no se haya eliminado el requisito de comités.	<a href="https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/fracaso-importa-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-ecpm-648494-noticia/">https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/fracaso-importa-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-ecpm-648494-noticia/</a>
El Comercio	Nota de prensa	27/08/2019	Sí	Sí	-	Ejecutivo	Nota de prensa sobre la promulgación del Ejecutivo de los 4 PLs aprobados por el Congreso. El presidente Vizcarra indica que por más que no es exactamente lo que propusieron, es un primer paso.	<a href="https://elcomercio.pe/politica/martin-vizcarra-promulgo-leyes-reforma-politica-cuatro-normas-claves-ecpm-noticia-669479-noticia/">https://elcomercio.pe/politica/martin-vizcarra-promulgo-leyes-reforma-politica-cuatro-normas-claves-ecpm-noticia-669479-noticia/</a>

El Comercio	Entrevista	21/03/2019	Sí	Sí	Sí	Congreso	Recuento de la opinión de algunos voceros de bancadas como Frente Amplio, Nuevo Perú, Alianza para el Progreso y Concertación.	<a href="https://elcomercio.pe/politica/comision-reforma-politica-congresistas-comentan-propuestas-noticia-618954-noticia/">https://elcomercio.pe/politica/comision-reforma-politica-congresistas-comentan-propuestas-noticia-618954-noticia/</a>
El Comercio	Nota de prensa	16/06/2019	Sí	Sí	Sí	Congreso	Análisis de lo que se incluyó en el primer borrador de la Comisión de Constitución sobre el PL 4188/2018-PE. Se indica que legisladores de Peruanos por el Cambio, Nuevo Perú y la Bancada Liberal han solicitado a la presidenta de la Comisión de Constitución Rosa Bartra que para la próxima sesión se invite a los miembros de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política a fin de absolver todas la dudas y observaciones técnicas.	<a href="https://elcomercio.pe/politica/reforma-politica-aprobo-pendiente-noticia-645306-noticia/">https://elcomercio.pe/politica/reforma-politica-aprobo-pendiente-noticia-645306-noticia/</a>
Perú 21	Nota de prensa	28/05/2019	Sí	No	Sí	Ciudadanía	Protestas ciudadanas ANTES de la cuestión de confianza que solicitaban al presidente el uso de esta herramienta para acelerar la discusión legislativa. Cinco colectivos en Plaza San Martín.	<a href="https://peru21.pe/lima/cercado-lima-colectivos-protestaran-martes-plaza-san-martin-proyectos-reforma-politica-nndc-480787-noticia/">https://peru21.pe/lima/cercado-lima-colectivos-protestaran-martes-plaza-san-martin-proyectos-reforma-politica-nndc-480787-noticia/</a>
RPP	Nota de prensa	28/05/2019	Sí	No	Sí	Ciudadanía	Protesta ciudadana a favor de la presentación de confianza. Algunos piden el cierre del Congreso	<a href="https://rpp.pe/peru/actualidad/cientos-de-ciudadanos-marchan-a-favor-de-la-reforma-politica-en-el-centro-de-lima-noticia-1199669">https://rpp.pe/peru/actualidad/cientos-de-ciudadanos-marchan-a-favor-de-la-reforma-politica-en-el-centro-de-lima-noticia-1199669</a>

Fuente: Elaboración propia