

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



La reforma electoral de inscripción de partidos políticos del 2019 en el Parlamento
Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Bachiller en Ciencias
Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Guevara Vilela, Alessandra Irma

Asesor:

Zuñiga Romero, Antonio Jose

Lima, 2022

Informe de Similitud

Yo, Zuñiga Romero, Antonio José, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Investigación de Bachillerato titulado La reforma electoral de inscripción de partidos políticos del 2019 en el Parlamento 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 15%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 17/04/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Investigación de Bachillerato, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

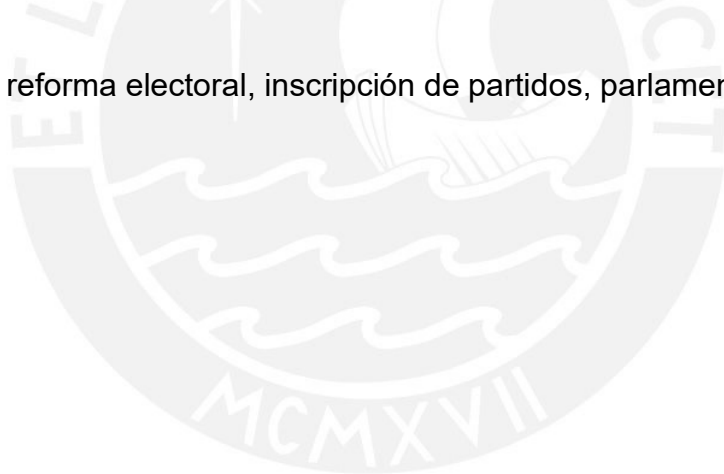
Lugar y fecha: Lima, 26 de abril del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Zuñiga Romero, Antonio José</u>	
DNI: 47114242	Firma 
ORCID: 0000-0002-0206-3107	

Resumen

El presente trabajo hace un repaso sobre las reformas electorales en América Latina desde los distintos parlamentos en la región. En un primer momento, se indaga en la literatura de estudios parlamentarios sobre los procesos de toma de decisión y los actores políticos. En un segundo momento, se repasa por los procesos de reforma electoral en los distintos países de la región. Finalmente, se revisa literatura alrededor de las tendencias de reforma electoral para cambios los métodos para la inscripción de partidos en países de la región, y en particular, en Perú. Dado que desde la ciencia política se ha analizado a las reformas electorales con una mirada enfocada en los procesos sociales que la producen, este trabajo de investigación propone un análisis más enfocado en el proceso de una reforma electoral al interior de los parlamentos, que tome en consideración a los distintos actores políticos que intervienen en el proceso de decisión, y que comprenda los cambios por los que pasa un proceso de reforma durante el debate y discusión en el Parlamento.

Palabras clave: reforma electoral, inscripción de partidos, parlamento



Índice

Introducción	1
1. Procesos de toma de decisión en Parlamentos	3
2. Procesos de reforma electoral en América Latina	8
3. Reformas de inscripción de partidos en América Latina.....	11
4. Reformas de inscripción de partidos en Perú	13
5. Conclusiones	15
Bibliografía	17



Introducción

En el Perú, constantemente hay un descontento respecto a las autoridades que elegimos y las acciones que emprenden desde sus cargos. La aprobación presidencial y congresal excepcionalmente excede el 50% después de electos, y es usual escuchar frases como “que se vayan todos” en marchas y manifestaciones contra acciones emprendidas desde el Ejecutivo o el Legislativo. Al respecto, Martin 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 de a pie 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, 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 algunos 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.

En democracias como la del Perú, es justamente en el proceso de toma de decisión en el parlamento el momento en el cual las propuestas de reforma, en particular las reformas relacionadas a partidos encuentran su principal dificultad. 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.



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 múltiples 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 eran 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.

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.

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.

No obstante, también existen elementos fuera del ambiente parlamentario 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. Procesos de reforma electoral en América Latina

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, lo cierto es que la mayoría no ha servido para mejorar la representación política y fortalecer a los partidos, puesto 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 expensa de la necesidad de contar con partidos cohesivos y programáticos”. (Negretto 2008, pp. 28).

A nivel regional, ha existido una constante corriente reformista, pero no homogéneo entre los países latinoamericanos, pues “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).

Sobre los factores que generan reformas en América Latina se ha abordado mucho en la academia. Por un lado, 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 mayoría 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 importantes, pues justamente al

verse amenazados por crisis económicas o políticas, es que apoyaban procesos de reforma para garantizar así su propia supervivencia.

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, 2008, 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, 2008, 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.

3. Reformas de 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. 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.

4. Reformas de inscripción de partidos en Perú

En la historia del Perú, fue durante el régimen fujimorista que se generó el principal 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 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.



5. Conclusiones

En conclusión, se puede observar que desde la literatura ha sido grande el aporte en cuanto a los procesos de toma de decisión en el parlamento. Son varios los elementos que se deben considerar durante el trámite legislativo que intervienen e influyen en el resultado de la aprobación o no de determinada política pública. Asimismo, se establece que la relación entre el Ejecutivo y Legislativo es muy relevante, pues de esta dependerán los acuerdos e incentivos para que una iniciativa legislativa pueda ser aprobada en colaboración de ambos actores. En especial, elementos como el control político ejercido por el Congreso y los jugadores de veto son determinantes en los estudios empíricos para determinar la facilidad con la que el Ejecutivo puede aprobar sus iniciativas de política pública.

En ese sentido, se encuentra muy positivo que haya vasta literatura al respecto, en particular en la región, caracterizada por un presidencialismo con fuerte presencia parlamentaria. Sin embargo, los estudios con este tipo de análisis respecto a reformas electorales son muy escasos, pues la literatura se ha decantado por analizar políticas de carácter económico con dicho enfoque. Se ha encontrado un vacío de literatura muy grande al respecto, en especial considerando que las iniciativas de reforma, en general, suelen ser iniciativas legislativas muy controversiales, y sería sumamente valioso poder analizar los pormenores del trámite legislativo que ralentizan o detienen el procesamiento de dichas reformas en los parlamentos.

Al respecto de reformas electorales, se puede observar que la tendencia de las explicaciones de los procesos de reforma se ha orientado a el análisis del comportamiento de las élites ante determinado contexto socioeconómico que las obliga a realizar cambios a los sistemas electorales. Asimismo, resalta la importancia del análisis de los costos de generar un cambio en las normas electorales, lo que definitivamente funcionan como contención de reformas en la región. También resalta mucho la importancia de la opinión pública, que es capaz de generar cambios a nivel electoral con la presión a las élites. No obstante, considerando que en la región la mayoría de las reformas pasan por los parlamentos, es muy escasa la literatura de reformas electorales que aborde en

particular cómo influyen la presión ciudadana y el contexto socioeconómico en el proceso de reforma al interior del parlamento: ¿la presión de la opinión pública será igual de eficaz en un país con un parlamento fortalecido?

Sobre las reformas de la inscripción de partidos, se encontró que la literatura no es tan vasta como en los otros dos temas analizados. Como se indicó en una parte de la revisión de literatura, no son muchos los estudios que aborden sobre los cambios en los procesos de inscripción legal de los partidos políticos en América Latina de manera más cualitativa que cuantitativa. A nivel nacional, se encontró un vacío muy grande al respecto, pues la mayoría de los trabajos académicos tratan sobre la apertura del sistema producto del régimen fujimorista y la necesidad de revertirlo, pero son muy pocos los análisis que aborden los incentivos y desincentivos que podrían tener los partidos con representación en el Congreso al respecto en un contexto de altos niveles de fragmentación nacional, baja legitimidad de las autoridades, y crisis partidaria.

En ese sentido, este trabajo pretende abordar cuáles son los factores que influenciaron el proceso de toma de decisión sobre la reforma de inscripción de partidos y cancelación del registro partidario en el Perú durante el 2019. Se considera especialmente importante el análisis de la reforma de inscripción de partidos abordada desde un análisis legislativo, pues, dada la importancia establecida en la revisión de literatura de regular los requisitos para que partidos puedan inscribirse en el registro oficial, es clave comprender los factores que intervienen en el trámite legislativo. Esto debido a que, si se mapean los elementos que influyen la toma de decisión sobre la reforma en el parlamento, y se consideran los incentivos y desincentivos que tienen los congresistas respecto a esta reforma, en una próxima oportunidad de un proceso de reforma será valioso considerar estos elementos y crear estrategias para sortearlos o modificarlos a favor de la aprobación de la reforma.

Bibliografía

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 *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%ABlicas.pdf>

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

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

Freidenberg, F., Garrido De Sierra, S., Uribe Mendoza, C., & Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. (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. *Derecho Electoral*.

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>

Marengo, A. (2008, marzo). Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia. En *Reforma del sistema electoral chileno* (1.ª ed., pp. 105-139). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Márquez, V. (2011, marzo). Las reformas políticas y su impacto en la creación de nuevos partidos en América Latina. En *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 *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 *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%BAblicas.pdf>

Negretto, G. (2008). La Reforma Electoral en América Latina: Entre el Interés Partidario y las Demandas Ciudadanas*. Congreso de la República. 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_CIUADANAS.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5E2840B22C61736B05257A780061EE89/$FILE/REFORMA_ELECTORAL_AMERICA_LATINA_INTERES_PARTIDARIO_DEMANDAS_CIUADANAS.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 *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%BAblicas.pdf>

Scartascini, C. (2011, enero). ¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen y sus incentivos y funciones. En *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%BAblicas.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://ideadev.insomnation.com/sites/default/files/publications/partidos-politicos-en-la-region-andina.pdf#page=93>

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

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*, 41-42, 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.fundacionmgimenezabad.es/es/documentacion/parlamento-como-instrumento-de-politicas-publicas>