



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

ISSN: 1900-6004

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

Santoro, Ignacio

Cambiar algo para que nada cambie. La reforma decorativa de las elecciones primarias obligatorias en Perú  
Colombia Internacional, núm. 118, 2024, Abril-Junio, pp. 115-140  
Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.  
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint118.2024.05>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81277817005>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Cambiar algo para que nada cambie. La reforma decorativa de las elecciones primarias obligatorias en Perú

Ignacio Santoro  
*Universidad de Buenos Aires (Argentina)*

## CÓMO CITAR:

Santoro, Ignacio. 2024. "Cambiar algo para que nada cambie. La reforma decorativa de las elecciones primarias obligatorias en Perú". *Colombia Internacional* 118: 115-140. <https://doi.org/10.7440/colombiaint118.2024.05>

RECIBIDO: 4 de septiembre de 2023

ACEPTADO: 29 de enero de 2024

MODIFICADO: 14 de febrero de 2024

<https://doi.org/10.7440/colombiaint118.2024.05>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** en 2019, impulsado por el presidente Martín Vizcarra, el Congreso de la República del Perú sancionó una ley de elecciones primarias obligatorias para electores y partidos políticos. Sin embargo, la normativa no se implementó, ya que fue suspendida por el Poder Legislativo para los comicios generales de 2021 y regionales de 2022. **Metodología:** en este trabajo se estudia el proceso de reforma de las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) en Perú, y su contrarreforma a partir de la suspensión en dos ocasiones (2021 y 2022). Para realizar la investigación se entrevistó a veintitrés actores clave, incluyendo congresistas, ministros, funcionarios electorales e investigadores. Asimismo, se revisaron fuentes secundarias y diarios de sesiones legislativas. **Conclusiones:** el trabajo concluye que las PASO fueron una reforma "decorativa", es decir, una ley sancionada sin la intención de implementarla. Su sanción fue producto de una coalición reformista entre la sociedad civil y el presidente de la nación, en la que confluyeron los objetivos de incrementar el apoyo popular del presidente Vizcarra y la necesidad de mejorar la legitimidad del sistema político. La reforma fue resistida por los congresistas, quienes formaron dos coaliciones contrarreformistas que suspendieron las PASO en dos ocasiones. **Originalidad:** de la investigación se deriva que estas coaliciones contrarreformistas están intrínsecamente ligadas a la atomización y la personalización propias de sistema de partidos peruano, caracterizado por el hiperpersonalismo y la carencia de estructuras partidarias. Además, genera aportes teóricos para estudiar los procesos de reformas y contrarreformas en un contexto de debilidad institucional.

PALABRAS CLAVE: contrarreforma; elecciones primarias; PASO (primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias); Perú; reformas electorales; selección de candidaturas.

## Changing Something So That Nothing Changes. The Decorative Reform of Mandatory Primary Elections in Peru

**ABSTRACT. Objective/context:** In 2019, promoted by President Martín Vizcarra, the Congress of the Republic of Peru sanctioned a law on mandatory primary elections for voters and political parties. However, the regulation was not implemented, given that it was suspended by the Legislative Branch for the general elections in 2021 and the regional elections in 2022. **Methodology:** This paper studies the reform process of mandatory, simultaneous, and open primaries (PASO, for its acronym in Spanish) in Peru and its counter-reform based on its suspension on two occasions (2021 and 2022). Twenty-three key actors were interviewed for this research, including congresspersons, ministers, electoral officials, and researchers, in addition to the revision of secondary sources and newspapers of legislative sessions. **Conclusions:** The paper concludes that PASO were a “decorative” reform, i.e., a law passed without the intention of implementing it. Its sanction was the product of a reformist coalition between civil society and the President of the nation, where the objectives of increasing popular support for President Vizcarra and the need to improve the legitimacy of the political system converged. The reform was resisted by congresspersons who formed two counter-reformist coalitions that suspended the PASO on two occasions. **Originality:** The research shows that these counter-reform coalitions are intrinsically linked to the atomization and personalization of the Peruvian party system, characterized by hyper-personalism and a lack of party structures. In addition, it generates theoretical contributions to studying the processes of reforms and counter-reforms in the context of institutional weakness.

**KEYWORDS:** candidate selection; counter-reform; electoral reforms; PASO (mandatory, simultaneous, and open primaries); Peru; primary elections.

## Mudar algo para que nada mude. A reforma decorativa das eleições primárias obrigatórias no Peru

**RESUMO. Objetivo/contexto:** em 2019, impulsionado pelo presidente Martín Vizcarra, o Congresso da República do Peru aprovou uma lei sobre eleições primárias obrigatórias para eleitores e partidos políticos. No entanto, a regulamentação não foi implementada, pois foi suspensa pelo Poder Legislativo para as eleições gerais de 2021 e regionais de 2022. **Metodologia:** neste artigo, é estudado o processo de reforma das eleições primárias abertas, simultâneas e obrigatórias (Paso) no Peru e sua contrarreforma após a suspensão em duas ocasiões (2021 e 2022). Para realizar a pesquisa, foram entrevistados 23 atores-chave, incluindo congressistas, ministros, funcionários eleitorais e pesquisadores. Fontes secundárias e diários de sessões legislativas também foram analisados. **Conclusões:** conclui-se que as Paso foram uma reforma “decorativa”, ou seja, uma lei aprovada sem a intenção de implementá-la. Sua sanção foi o produto de uma coalizão reformista entre a sociedade civil e o presidente da nação, na qual convergiram os objetivos de aumentar o apoio popular ao presidente Vizcarra e a necessidade de melhorar a legitimidade do sistema político. A reforma sofreu resistência dos congressistas, que formaram duas coalizões de contrarreforma que suspenderam as Paso em duas

ocasiões. **Originalidade:** a pesquisa mostra que essas coalizões de contrarreforma estão intrinsecamente ligadas à atomização e personalização do sistema partidário peruano, caracterizado pelo hiperpersonalismo e pela falta de estruturas partidárias. Além disso, gera contribuições teóricas para o estudo dos processos de reforma e contrarreforma em um contexto de fraqueza institucional.

PALAVRAS-CHAVE: contrarreforma; eleições primárias; primárias, abertas, simultâneas e obrigatórias (Paso); Peru; reformas eleitorais; seleção de candidatos.

## Introducción

*Definitivamente nadie estaba de acuerdo [...]  
Se vota a favor porque no se iba a aplicar.* (Entrevista n.º 18)<sup>1</sup>

En el año 2016 se celebraron elecciones presidenciales y legislativas en Perú. Además del máximo cargo ejecutivo, se eligió a los 130 congresistas que componen el Congreso de la República. En la primera vuelta electoral, los dos candidatos más votados fueron Pedro Pablo Kuczynski (Peruanos Por el Kambio), con el 21 % de los votos, y Keiko Fujimori (Fuerza Popular), con el 40%. Kuczynski tenía como antecedentes haber ejercido cargos ministeriales durante los gobiernos de Fernando Belaúnde (Acción Popular) y Alejandro Toledo (Perú Posible). Keiko Fujimori (Fuerza Popular) es la sucesora de Alberto Fujimori, presidente durante el periodo 1990-2000. Los resultados obtenidos llevaron a que estos dos candidatos se enfrentaran en una segunda vuelta, en la que Kuczynski se impuso con el 50,12 % de los votos. De esta forma, el presidente electo alcanzó la primera magistratura con un estrecho margen de victoria, y un partido opositor con gran peso electoral y legislativo, y obtuvo 73 de las 130 bancas en juego.

El mandato de Kuczynski finalizó anticipadamente. Tras una serie de escándalos de corrupción,<sup>2</sup> y ante un Congreso controlado por el principal partido de la oposición, en marzo de 2018 Kuczynski renunció. Siguiendo la línea

---

1 Los detalles de las entrevistas usadas para este artículo se incluyen en la tabla 1 del anexo.

2 El principal escándalo que tuvo la gestión de Kuczynski fue el caso Odebrecht; el expresidente, como ministro de Alejandro Toledo, habría beneficiado a dicha empresa en una concesión. Producto de ello atravesó su primer pedido de vacancia. Luego de este proceso, en vías de lograr un acuerdo político, el presidente le ofreció un indulto a Alberto Fujimori, expresidente del Perú (1990-2000), líder del principal partido del Congreso, Fuerza Popular, y condenado por crímenes de lesa humanidad. La decisión generó una ruptura en el apoyo del presidente en el Congreso y un segundo pedido de vacancia. En las negociaciones de este, Kenji Fujimori, hijo de Alberto Fujimori y en ese momento aliado del Gobierno nacional, fue encontrado infraganti ofreciendo al congresista Moisés Mamani que sus proyectos tuvieran un acceso privilegiado al presidente de la nación a cambio de su voto en contra de la vacancia presidencial. Este último escándalo generó la renuncia del presidente.

sucesoria, Martín Vizcarra, el primer vicepresidente, asumió el cargo. Vizcarra inició su mandato sin un partido político que lo respaldara, con un Congreso opositor e inmerso en un contexto de rechazo popular a la política, producto de los escándalos de corrupción.<sup>3</sup> Frente a este escenario, el nuevo presidente confrontó a los poderes constituidos, especialmente al Congreso y al Poder Judicial. Como mecanismo de apoyo, buscó legitimarse primeramente en una comisión de expertos para reformar la justicia, luego de la destitución de los miembros del Consejo de la Magistratura tras un escándalo de corrupción (Gómez Muñoz 2018). Asimismo, realizó un referéndum mediante el cual consultó a la población sobre la reforma judicial y los elementos a considerar en una futura reforma política.

Producto del éxito de la comisión de expertos judiciales y como parte del impulso de la reforma política, el presidente convocó a la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), formada por cinco especialistas en materia electoral.<sup>4</sup> Entre los cuatro ejes de propuestas que presentó la comisión,<sup>5</sup> se incorporaron las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), inspiradas en las leyes análogas presentes en Uruguay y Argentina. De acuerdo con sus impulsores, esta normativa buscó reducir la atomización del sistema de partidos a partir del establecimiento de nuevas barreras para la conformación y supervivencia de partidos políticos, y mejorar la legitimidad del sistema político por medio de la selección de candidaturas en primarias abiertas (CANRP 2019). En este sentido, la ley implicaba que las candidaturas para todos los cargos fuesen electas mediante primarias abiertas, de manera simultánea por todos los partidos políticos y obligatoria tanto para los electores como para los partidos políticos. La organización quedaba en manos del Estado.

El paquete de reformas que comprendía a las primarias obligatorias fue tratado por la Comisión de Constitución y Reglamento y aprobado en el pleno del Congreso en 2019. Sin embargo, la ley de primarias se transformó en una reforma “decorativa”, una norma de existencia formal, pero nunca implementada

---

3 Según Latinobarómetro (2016), la cantidad de la población que tenía mucha o algo de confianza en el Congreso era del 16,5%, la confianza en los partidos políticos era del 17%, y la aprobación presidencial, del 19%.

4 Los miembros de la comisión fueron Fernando Tuesta, Milagros Campos, Martín Tanaka, Paula Muñoz y Jessica Bensa.

5 Los otros tres ejes fueron una política vulnerable a la corrupción y con escasa rendición de cuentas, problemas de gobernabilidad y control político, y limitaciones a la participación electoral y de control político.

en la práctica, ya que fue suspendida en dos ocasiones (2021 y 2022) y finalmente derogada en 2023.<sup>6</sup>

Este trabajo estudia el proceso de reforma y contrarreforma a partir de las características y los objetivos de los actores que llevaron adelante ambos procesos. De esta manera, se acuñan los términos *coalición reformista* y *coalición contrarreformista* para establecer la multiplicidad de actores involucrados en ambas etapas de la ley. A partir de ello, en un primer momento se identifica a la coalición reformista y los fundamentos que motivaron la sanción de la normativa. En segundo lugar, se indagan las coaliciones contrarreformistas que lograron la suspensión de la ley de PASO en dos ocasiones. El trabajo argumenta que las PASO peruanas fueron impulsadas con el objetivo de aumentar la legitimidad del sistema partidario peruano e incrementar el apoyo popular del presidente. No obstante, su aprobación fue resistida por los congresistas que lograron evitar su implementación. Luego de la salida de Vizcarra del Gobierno, los partidos políticos conformaron una coalición contrarreformista que perpetuó la resistencia original de los congresistas a la normativa. Este rechazo se vincula a la lógica propia de la política partidista peruana, caracterizada por un sistema de partidos atomizado y sin estructuras partidarias, un marcado hiperpersonalismo y políticos *amateurs* con finalidades cortoplacistas (Barranechea y Vergara 2023; Levitsky 1999; Panfinchi y Dolores 2016).

El orden del trabajo es el siguiente. Luego de esta introducción, en el primer apartado se presentan los principales postulados teóricos detrás de las razones por las cuales se lleva adelante una reforma política y los actores que las realizan. En el segundo apartado se revisan las características históricas y actuales del sistema de partidos peruano. En el tercer apartado, se identifica la legislación preexistente a las PASO sobre los métodos de selección de candidaturas en Perú. En el cuarto apartado, se presentan la metodología y el método de recolección de datos. En el quinto apartado se estudian el proceso de sanción y los objetivos perseguidos por la coalición reformista. En el sexto apartado se estudian las dos suspensiones de la norma y las metas perseguidas por la coalición contrarreformista. Por último, se presentan las conclusiones de la investigación.

---

6 La norma fue derogada en diciembre de 2023, fecha posterior al envío de este artículo para revisión. Si bien en el presente no se analiza el desenlace de la ley debido al lógico límite temporal, los dos antecedentes aquí explorados en profundidad permiten comprender los objetivos que tuvieron las coaliciones contrarreformistas que lograron la eliminación definitiva de la norma.

## 1. La reforma electoral

En este trabajo se analizan los procesos de reforma que incorporaron las PASO en 2019, así como también las dos contrarreformas que sufrió la normativa a partir de su suspensión de cara a las elecciones presidenciales de 2021 y las elecciones regionales de 2022.

La literatura ha estudiado las reformas electorales desde al menos cuatro enfoques, la elección racional, el institucionalismo, el behavioralismo y la *path dependency* (Dosek 2018). Los primeros entienden a quienes llevan adelante las reformas como actores estratégicos que buscan mejorar su posición ante sus competidores, en especial las élites que ocupan el poder (Dosek 2018). En segundo lugar, los institucionalistas resaltaron la importancia del funcionamiento, la eficiencia, la gobernabilidad o legitimidad del sistema y, por ende, aseguraron que las reformas del sistema buscan mejorar alguno de estos componentes (Rahat 2011; Shugart 2008). En este enfoque, las reformas son una respuesta a crisis políticas o transiciones de regímenes (Dosek 2018). En tercer lugar, los behavioralistas enfatizan el impulso de cambio a partir de sus características y motivaciones, principalmente ideológicas (Dosek 2018). En cuarto lugar, las teorías *path dependent* proponen que las reformas son producto de un proceso histórico. Por ello, las reglas anteriores condicionan los cambios susceptibles de realizarse (Dosek 2018; Marengo 2006).

Siguiendo la definición de Freidenberg y Dosek (2016, 75), las reformas electorales son entendidas como “procesos competitivos que buscan alterar el modo en que está distribuido el poder, en contextos de racionalidad limitada”. Es decir, que en este trabajo se parte de un marco teórico desde la elección racional donde, de acuerdo a lo propuesto por Nohlen (1995) y Cox (2004), los actores son agentes racionales, cuyo objetivo es influir con sus preferencias en la dinámica de la competencia política, imponiendo su visión y maximizando sus beneficios electorales.

Partiendo de este marco teórico, la literatura se ha preguntado por los objetivos de los reformadores. En general, se destacan dos motivos: la búsqueda de beneficios en el corto plazo, o bien el aumento de la eficacia y legitimidad del sistema (Buquet 2007; Negretto 2015; Renwick 2010 y 2011; Shugart 2008). Los reformadores que impulsan los cambios son “cooperativistas” cuando los beneficios perseguidos son colectivos y, por ende, se realizan entre distintos actores (Negretto 2015), es decir, debido a factores inherentes (Shugart 2008). Mientras que quienes impulsan reformas para el beneficio propio se enmarcan dentro de las teorías “distributivas” (Negretto 2015). En ellas los actores se guían por condiciones contingentes, buscando beneficios en el corto plazo, con el objetivo de obtener un mejor resultado con las nuevas reglas o mejorar su imagen pública

(Shugart 2008). Los factores contingentes dependen de la coyuntura política en que ocurrieron los procesos de reforma y tienen un efecto directo sobre la posibilidad de éxito de los reformistas (Freidenberg y Dosek 2016).

Para referirse a quienes impulsan las reformas, Buquet (2007) utiliza el término *coaliciones reformistas*. El autor explica que quienes modifican la ley en un régimen democrático siempre forman parte de una coalición, ya que un grupo dominante nunca puede imponerse de manera solitaria y debe pactar con grupos de la oposición o sectores intrapartidarios. Asimismo, plantea dos subtipos (Buquet 2007): 1) coaliciones declinantes, si los reformadores son viejos partidos ganadores que se perciben a sí mismos como futuros perdedores, caso en el que las leyes incorporadas buscan legitimar el sistema político y, por ello, las normas tienden a ser inclusivas;<sup>7</sup> 2) las coaliciones ascendentes que, en cambio, son fuerzas nuevas cuyas propuestas están orientadas a mejorar la eficacia del Gobierno con normas más excluyentes.

En relación a la composición de las coaliciones, Benoit (2007) y Renwick (2010) identifican diversos agentes de cambio de las reglas electorales. Mientras que Renwick (2010) hace énfasis en los partidos políticos y los dirigentes como los impulsores de las reformas, Benoit (2007) señala que los expertos no políticos (*nonpolitical experts*), grupos técnicos o administrativos también pueden ser promotores de cambios. Asimismo, este autor destaca la oportunidad (*chance*), entendida como eventos no planeados, accidentes o factores idiosincráticos históricos que forman parte de la explicación de por qué los actores llevan adelante las reformas en los sistemas electorales.

El caso estudiado en este trabajo no es solo un proceso de reforma, sino también de contrarreforma, a partir de la formación de coaliciones que lograron suspender la norma y cambiar el método de selección de candidaturas. La literatura sobre reformas políticas no ha hecho énfasis en los casos de reformas creadas, pero no implementadas. Un indicio teórico para indagar estos procesos puede ser hallado en la obra de Murillo, Levitsky y Brinks (2021), quienes identifican la no aplicación de las normas como un rasgo de debilidad institucional presente en América Latina. De esta forma, las instituciones se vuelven “decorativas” (Levitsky y Murillo 2014), es decir, reglas formalmente existentes, pero sin funcionamiento en la praxis.

La creación de instituciones decorativas suele ser producto de una respuesta a presiones de actores externos o locales (Murillo, Levitsky y Brinks 2021). Estas reformas conviven con una alta inestabilidad política característica del continente

---

7 Colomer (2003) establece que toda reforma busca alargar la competencia y la influencia de los electores en la definición de la representación política, siguiendo un patrón inclusivo.

latinoamericano. Por ello, estos autores afirman que, cuando la coalición reformista es desplazada del poder, quienes antes habían asumido los costos de la reforma logran cambiar una norma que habían rechazado desde un principio.

En el caso de Perú, las reformas políticas fueron impulsadas por miembros de la sociedad civil, la academia y organismos electorales (Tuesta 2019). Si bien las reformas que se han realizado han sido numerosas,<sup>8</sup> no lograron mejorar la representación. Este “hiperactivismo reformista” repercutió en un sistema político contradictorio, caótico e inestable (Freidenberg y Dosek 2016).

En este trabajo se explora el proceso de reforma y contrarreforma de las PASO en Perú a partir de las coaliciones que las llevaron adelante. Se hace énfasis en las características del sistema de partidos políticos peruano y en la debilidad institucional para explicar los orígenes de la reforma y su fallida implementación.

## 2. El sistema de partidos peruano y la selección de candidaturas

En Perú nunca hubo un sistema de partidos altamente institucionalizado, con partidos con ideologías fuertes, reglas coherentes y que trascendieran a sus fundadores (Cotler 1996; Dietz y Myers 2002). Desde sus orígenes, a pesar de tener partidos políticos que buscaron representar a las clases populares, fueron identificados por la sociedad como estructuras formadas por las élites blancas limeñas y una oligarquía política (Levitsky 1999).

En la década de 1950 se destacaron dos partidos políticos, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) y Acción Popular.<sup>9</sup> Estos fueron los principales competidores con el retorno democrático en 1980, junto con Izquierda Unida (IU) y el Partido Popular Cristiano (PPC) (Levitsky y Zavaleta 2016). En 1990, luego de una década atravesada por las crisis económicas y el ascenso de la organización guerrillera-terrorista Sendero Luminoso, el sistema de partidos colapsó (Levitsky 1999). El reflejo de esta caída fue la elección presidencial en la que se enfrentaron dos *outsiders*, Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa; se impuso el primero e inauguró una etapa de marcada política antipartista (Levitsky 1999).

Luego de diez años de mandato de Fujimori, alternados entre un periodo democrático y uno no democrático, las elecciones del 2001 reflejaron la

---

8 Entre ellas, la incorporación de cuotas de género, el rediseño de los distritos electorales para las elecciones legislativas, el establecimiento de la reelección presidencial, cambios en el tamaño del Congreso, el voto de nacionales en el extranjero, cambios en la fórmula de asignar escaños, entre otros (Freidenberg y Dosek 2016; Tanaka 2017).

9 Otro partido con importancia durante este siglo fue el Partido Nacional Odrista (UNO).

transformación de Perú en una “democracia sin partidos políticos” (Levitsky y Cameron 2003, 26). Los tradicionales APRA, Acción Popular y PPC perdieron relevancia, e IU desapareció. Actualmente, conviven resabios de las viejas estructuras partidarias con partidos nuevos que se caracterizan por un personalismo extremo; un alto nivel de improvisación, incoherencia y oportunismo, y liderazgos precarios que no lograron consolidarse (Tanaka 2017). En términos generales, es posible distinguir entre tres tipos de partidos políticos. En primer lugar, persisten partidos que fueron programáticos durante el siglo XX, como Acción Popular, los cuales tienen militantes y activistas, pero no necesariamente alcanzan buenos resultados electorales (Levitsky 1999; Panfichi y Dolores 2016). En segundo lugar, los partidos personalistas, como Alianza para el Progreso, cuyo “dueño” es César Acuña, y Fuerza Popular, liderado por Keiko Fujimori (Panfichi y Dolores 2016). A estos ejemplos pueden sumarse los casos de Podemos, propiedad de José Luna, y Perú Libre, bajo la figura de Vladimir Cerrón. En tercer lugar, algunos partidos son coaliciones de intereses, como Somos Perú.

Más allá de los partidos políticos formalmente reconocidos, la competencia electoral se da en torno a “coaliciones de independientes”, dirigentes sin partido que se unen para competir en cada elección y luego desarman las estructuras electorales creadas (Zavaleta 2014). La mayoría de los partidos no tienen militantes, infraestructura de campaña, ni recursos financieros o de patronazgo para ofrecerles a sus candidatos (Levitsky y Zavaleta 2016). Por ello, algunos autores denominan a los partidos peruanos como “cascarones”, partidos que son reconocidos legalmente y cuentan con afiliados que forman parte de su estructura, pero en los que las decisiones son tomadas por un grupo selecto, y responden en mayor medida a nombres propios o grupos de dirigentes (Levitsky 1999; Zavaleta 2014).

En términos de apoyo popular, la ciudadanía tiene poca confianza en los partidos políticos (CARNP 2019). Asimismo, desde el fin del fujimorismo, el sistema no encontró un clivaje ordenador, lo que se refleja en una alta fragmentación del voto. A partir de 2001, la concentración de las primeras dos fuerzas nunca superó el 61 % y los últimos comicios presidenciales de 2021 mostraron una suma de tan solo el 32 % de los votos. Este valor fue acompañado por una caída sostenida de la participación electoral (Jaramillo 2021). En relación a la baja asistencia y la crisis política, en un trabajo reciente, Barrenechea y Vergara (2023) indican que la realidad democrática actual peruana se compone de partidos y dirigentes políticos que no solo están desconectados de la ciudadanía, sino que no tienen un vínculo representativo con ella. En este sentido, la combinación de una alta fragmentación electoral, la personalización de la política producto de políticos *amateurs*, y la ausencia de un vínculo entre la dirigencia política y la sociedad ha

generado lo que ellos llaman un *vaciamiento democrático* (en el original, *democratic hollowing*). Como consecuencia, estos autores entienden que la política peruana se ha transformado en un juego de corto plazo en el que los dirigentes políticos buscan adoptar un comportamiento radical y predatorio que les permita maximizar su poder en poco tiempo.

### 3. La selección de candidaturas en Perú y las PASO

En Perú, los partidos políticos se encuentran regulados por la Ley 28094 de 2003. Esta norma reconoce tres tipos de organización política: los partidos políticos nacionales, que pueden presentar candidaturas para cargos nacionales y subnacionales; los movimientos regionales, que participan en elecciones regionales o municipales; y las organizaciones políticas de alcance local, las cuales pueden presentar candidaturas para cargos locales. En cuanto al proceso de selección de candidaturas para cargos legislativos y ejecutivos (incluyendo la presidencia), la misma normativa establece tres modalidades: i) elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados; ii) elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados; y iii) elecciones a través de órganos partidarios, conforme cada estatuto. En el caso de las precandidaturas a congresistas, hasta una quinta parte de los precandidatos pueden ser electos directamente por el partido.

En la práctica, los partidos peruanos priorizan la decisión de las cúpulas partidarias, ya sea por el máximo líder o delegados partidarios. De esta forma, las candidaturas son decididas por un líder o por un grupo de militantes calificados (entrevistas n.º 14 y n.º 7).

La Ley 30998 de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) fue sancionada en 2019 durante el gobierno del presidente Vizcarra, y modificó la precedente (Ley 28094). La normativa estableció un sistema de primarias abiertas para la selección de candidaturas a la presidencia, diputados, gobernadores regionales y alcaldes. De esta forma, se unificó la selección de candidaturas, las cuales se elegirían de manera simultánea y obligatoria por toda la ciudadanía. El sistema era organizado por el Estado a través de los organismos electorales, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Sin embargo, permitía una designación directa de los candidatos equivalente al 20 % de las listas de candidatos al Congreso, y de los consejos regionales y municipales. La introducción de las primarias buscaba “democratizar” las estructuras partidarias, y recomponer el vínculo entre representados y representantes (CANRP 2019).

Además, con el objetivo de ordenar el sistema de partidos y fortalecerlo, incorporaba una barrera de participación del 1,5 % del padrón en la elección nacional y un 4 % de cada región en las elecciones de ese nivel. En caso de conformar alianzas, se sumaría un 0,5 % por cada partido. Los partidos y alianzas que no alcanzaran dicho porcentaje no participarían de la elección general.

Por último, la ley establecía dos cláusulas transitorias para las elecciones generales de 2021, exigía una reducción del plazo mínimo de afiliación a una organización para ser candidato a seis meses antes de la elección primaria, y permitía a las organizaciones políticas inscriptas antes de la promulgación de la norma usar el mecanismo de elecciones internas.

#### 4. Metodología

El presente es un estudio sobre el proceso de reforma política y contrarreforma a partir de su suspensión en dos ocasiones (2021 y 2022)<sup>10</sup> de la ley de las PASO en Perú. Hasta el momento se ha trabajado los motivos de sanción, ligados a los objetivos técnicos que perseguía la norma (Carranza y Chuquillanqui 2019), pero no se han publicado investigaciones que exploren por qué la ley no ha podido ser implementada, y particularmente la visión y el análisis de los actores que decidieron sancionarla y suspenderla.<sup>11</sup>

La selección del caso tiene dos particularidades. En primer lugar, si bien en América Latina se han expandido las elecciones primarias como método de selección de candidaturas, y en particular las primarias abiertas (Alcántara Sáez 2002; Freidenberg 2005), Perú incorporó en su ley la obligatoriedad. Este elemento está presente también en la ley argentina de primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO argentinas). En dicho país, en el nivel subnacional, doce provincias habían sancionado leyes de PASO, al igual que en Perú, donde, al momento de redacción de este trabajo, seis provincias habían suspendido, modificado o derogado las normas que establecían este método de selección de candidaturas. De este modo, el caso estudiado resulta relevante, no solo por ser de reforma y contrarreforma, sino que también es comparable con otros procesos de contrarreforma política en general y se proyecta a las normativas de elecciones primarias en particular.

---

10 Como se mencionó previamente, debido a que el artículo se encontraba ya en revisión al momento de derogación de la norma, el análisis de contrarreforma no incluye esta decisión final.

11 El único trabajo en esta línea fue la tesis de grado de Dias Aguilar (2022), donde el autor exploró una hipótesis de trabajo semejante a la aquí presentada.

Para llevar a cabo el análisis, se realizaron veintitrés entrevistas en profundidad y se consultaron fuentes secundarias, incluyendo la normativa electoral, los diarios de sesiones del Congreso de la República y periódicos digitales. Las entrevistas se centraron en los líderes más importantes que participaron de la sanción y suspensión de la normativa (Tansey 2007). Este tipo de entrevistas son útiles por al menos cuatro motivos: 1) permiten confirmar la información que previamente fue recolectada por otros medios, 2) generan un acceso detallado al pensamiento de los actores, 3) posibilitan hacer inferencias de grandes grupos sin entrevistar a todos, y 4) a partir de ellas se puede reconstruir una serie de eventos (Tansey 2007).

La muestra siguió un principio no probabilístico, ya que el objetivo no fue realizar generalizaciones, sino destacar los roles de los principales actores involucrados. Por eso, la muestra fue deliberada (*purposive sample*) y el conocimiento del investigador guio el proceso a partir de identificar a los actores más importantes (Tansey 2007). Las entrevistas fueron en profundidad, basadas en un guion (Patton 1990); se preparó una lista de temas a tratar y el entrevistador tuvo libertad para ordenar las preguntas a lo largo de su realización. La mayoría se hicieron de manera presencial, pero también se recurrió a videollamadas.

Tres grupos fueron entrevistados (ver tabla 1, anexo). El primer grupo estuvo constituido por investigadores de distintos organismos del Estado (ONPE, JNE y universidades), funcionarios electorales y miembros de ONG. El segundo grupo estuvo conformado por tres de los cinco miembros de la CANRP. El tercero, por dirigentes políticos de relevancia. Entre ellos, se contactó a congresistas que formaron parte de la Comisión de Constitución y Reglamento que sancionó la ley de primarias obligatorias, y quienes formaron parte del proceso de suspensión. Al momento de seleccionar a los dirigentes, se procuró la parsimonia en la representación de diferentes espacios partidarios.

## 5. Sanción de la ley: la coalición reformista

La coalición que llevó adelante la reforma de las PASO fue producto de una combinación fortuita. El proyecto técnicamente fue diseñado por un grupo de expertos de la sociedad civil, algunos de quienes insistían en su incorporación desde años anteriores, sin repercusión en los tomadores de decisión. Este grupo coincidió con la asunción de un presidente sin respaldo político que veía en la reforma una posibilidad de ganar legitimidad. De este modo, la coalición reformista fue una asociación entre expertos no políticos y el presidente, quien encontró un contexto de oportunidad que permitió la sanción de las PASO.

El impulsor de esta coalición fue el presidente Martín Vizcarra. El por entonces titular del Ejecutivo había tenido un paso por la política nacional y subnacional,<sup>12</sup> pero no contaba con un gran peso político propio. En 2016 había formado parte de la plancha presidencial como candidato a vicepresidente de Pedro Pablo Kuczynski. Luego de la renuncia de Kuczynski producto del escándalo de Odebrecht, Vizcarra asumió el gobierno. Su presidencia tuvo dos desafíos. La primera, un Congreso opositor heredado de Kuczynski, liderado por el fujimorismo, donde Fuerza Popular concentraba 54 de las 130 bancas, mientras que la bancada oficialista solo tenía 5 asientos. La segunda, una estructura partidaria inexistente, ya que el partido Peruanos Por el Cambio (PPK) no solo se había gestado en torno a la figura de Kuczynski en la elección de 2016, sino que era una maquinaria bajo las órdenes del expresidente. Luego de su renuncia, Vizcarra asumió sin bases de apoyo ni partido político en el Congreso. Este contexto lo llevó a legitimarse con el voto popular a través de un referéndum convocado para el 28 de julio de 2018 en el que preguntó a la población sobre una serie de reformas institucionales<sup>13</sup> (entrevista n.º 15).

Las propuestas del presidente fueron respaldadas por la población. Entre ellas, la reforma de la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo de la Magistratura), cambios en la regulación de partidos políticos y la prohibición de reelección de congresistas obtuvieron el 77 % de los votos positivos, mientras que la reincorporación de la bicameralidad (vigente hasta 1992) —no apoyada por Vizcarra— fue rechazada por el 79 %.

Estas reformas permitían a Vizcarra mostrarse como un “gran reformador” y ganar la disputa de poder frente al Congreso, de alta imagen negativa y observado por la ciudadanía como un espacio de corrupción (entrevistas n.º 3, n.º 6 y n.º 12). Para poder llevar adelante estos cambios, el presidente convocó a expertos de la sociedad civil que aportarían su saber técnico sobre cómo mejorar el sistema. De esta manera se conformó la CANRP, integrada por cinco especialistas en materia electoral. Esta comisión retomó el proyecto impulsado por el presidente de la comisión (Fernando Tuesta) en años anteriores e incluyó entre sus propuestas las PASO (Carranza y Chuquillanqui 2019).

---

12 La primera experiencia política de Vizcarra fue en 2006, como candidato a la presidencia regional de Moquegua por el APRA, y finalizó en segundo lugar. En 2010 volvió a postularse mediante movimiento regional (Por Ti) y triunfó.

13 Las preguntas realizadas a la población fueron cuatro: 1) ¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura)? 2) ¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas? 3) ¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la república? Y 4) ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?

La CANRP trabajó a puertas cerradas y los miembros de la comisión mantuvieron el proyecto “bajo siete llaves” (entrevista n.º 12). La iniciativa de las PASO partió desde la comisión, ya que el presidente Vizcarra dejó a sus miembros el armado de una propuesta libre, con la única excepción de no reimplantar la bicameralidad que había sido rechazada en el referéndum (entrevista n.º 19). De esta forma, la comisión encontró un contexto de oportunidad para llevar adelante una serie de iniciativas de reformas políticas a partir de las cuales se “podría cambiar la lógica del funcionamiento de los partidos” (entrevista n.º 12).

La coalición reformista se conformó gracias a la confluencia de intereses; de factores contingentes (Shugart 2008) de corto plazo del presidente Vizcarra, al buscar ganar una mayor legitimidad mostrándose como un gran reformador, e inherentes (Shugart 2008), por parte de la comisión formada por especialistas electorales de la sociedad civil, al perseguir una mejora en el funcionamiento del sistema de partidos.

En el Congreso la reforma fue resistida por la mayoría de los congresistas y partidos políticos.<sup>14</sup> A pesar de ello, la coalición reformista fue exitosa y la ley, aprobada. En primer lugar, obtuvo dictamen en la Comisión de Constitución con los votos de seis de los once miembros;<sup>15</sup> y luego fue sancionada en el pleno con setenta votos a favor, dieciocho en contra y dieciséis abstenciones. Los motivos detrás de los votos positivos se explican por la coyuntura política. La reforma fue presentada como una moción de confianza. Si la ley no era aprobada, el presidente podía disolver el Congreso. Frente a este escenario, los congresistas acompañaron la sanción de la normativa y mostraron su descontento. El comportamiento de la bancada mayoritaria opositora, Fuerza Popular, ejemplifica las tensiones presentes. Durante la votación, los congresistas fujimoristas mostraron un voto dividido tanto en la comisión como en el pleno.<sup>16</sup>

---

14 El único espacio que las apoyó en términos discursivos fue Nuevo Perú, ya que los miembros de la comisión que lo representaban tenían una larga trayectoria en resolver sus internas mediante primarias abiertas.

15 A favor votaron Héctor Becerrill Rodríguez (Fuerza Popular), Jorge Meléndez (PPK), Modesto Figueroa (Fuerza Popular), María Cristina Melgarejo (Fuerza Popular), Luz Salgado Rubianes (Fuerza Popular) y Ana María Choquehuanca (PPK). En contra, Lourdes Alcorta (Fuerza Popular), Luis Galarreta (Fuerza Popular) y Alberto Quintanilla (Frente Amplio), y se abstuvieron Kariana Beteta (Fuerza Popular), Marisa Glave (Frente Amplio) y Mauricio Mulder (APRA).

16 En comisión, de los 7 representantes, 4 votaron a favor y 3 en contra, mientras que en el pleno, de los 44 diputados presentes, 30 votaron a favor, 8 en contra, 3 se abstuvieron y 3 no respondieron. A partir de entrevistas a miembros de la bancada fujimorista, Dias Aguilar (2022) sostiene que la votación de forma dividida siguió una estrategia dirigida desde la conducción: los congresistas más conocidos por la ciudadanía mantuvieron su voto en contra y los desconocidos votaron a favor.

La ley fue finalmente aprobada en 2019 y debió ser aplicada por primera vez en los comicios nacionales de 2021.<sup>17</sup> Sin embargo, los congresistas que sancionaron la norma proyectaban que la reforma sería decorativa y que, una vez que cambiara la constelación que ocupaba el poder, podrían evitar su implementación, como finalmente sucedió (entrevista n.º 18).

## **6. Ley sancionada, ley suspendida: la coalición contrarreformista**

A diferencia de la coalición reformista, la coalición contrarreformista estuvo compuesta exclusivamente de dirigentes políticos, los congresistas. En relación a la dinámica política peruana hiperpersonalista y cortoplacista, la incorporación de una normativa que buscaba “democratizar” a los partidos políticos y ordenar el sistema de partidos era contraproducente para los intereses de los congresistas, sin importar el partido o la trayectoria personal. Por ello, desde el momento de su creación, los congresistas se opusieron a la sanción de la normativa (entrevistas n.º 18, n.º 19 y n.º 23).

Los votos positivos fueron producto de una amenaza de disolución del Congreso. De acuerdo con la dinámica que caracteriza a la política peruana, los congresistas comprendían que la posible disolución del Congreso implicaría el fin de su carrera política. De esta manera, a pesar de aprobar la normativa, la tensión entre poderes continuó y, un mes después de la sanción de las PASO, el Congreso fue disuelto. Vizcarra convocó a elecciones extraordinarias en enero de 2020 para conformar un nuevo Poder Legislativo. Los resultados de esta elección arrojaron una cámara fragmentada entre nueve partidos políticos.<sup>18</sup> El presidente, sin embargo, no tuvo representación, ya que decidió no presentar un partido propio en las elecciones congresales.

Las elecciones generales para el cargo de presidente se celebraron el 11 de abril de 2021. Este periodo coincidió con la pandemia de Covid-19 y luego de que el país atravesara un momento crítico en términos sanitarios (Fowks y Galindo 2020). Las PASO debían celebrarse por primera vez en noviembre de 2020. El contexto de la pandemia y la grave crisis sanitaria llevaron a que se formara una coalición contrarreformista incluyendo a los congresistas de todos los partidos

---

17 En 2020, se celebraron las elecciones extraordinarias del Congreso de la República. Sin embargo, la Ley 30998 menciona explícitamente que se aplicaría por primera vez en las elecciones generales de 2021.

18 El Congreso (130) se conformó por: Acción Popular (25), Alianza para el Progreso (22), Frente Popular Agrícola del Perú (Frepap) (15), Fuerza Popular (15), Unión por el Perú (13), Podemos Perú (11), Somos Perú (11), Partido Morado (9) y Frente Amplio (9).

políticos, que logró una primera suspensión en agosto de 2020 mediante la Ley 31028 (entrevistas n.º 16 y n.º 15). De un total de 130 congresistas, 125 estuvieron presentes. La votación fue de 109 votos a favor, 16 abstenciones y ningún voto en contra (“Congreso: pleno suspende”).

Luego de la suspensión se creó una norma excepcional. A partir de la Ley 31038 se estableció que las elecciones internas fueran obligatorias para candidatos titulares de los partidos políticos y optativas para los suplentes. Asimismo, se permitió a los partidos políticos que eligieran a sus candidaturas de tres formas: por candidaturas nominales, por listas cerradas y bloqueadas o por listas desbloqueadas (Carranza 2022). La ley contemplaba la posibilidad de “designaciones directas” por parte de la cúpula partidaria a personas no necesariamente afiliadas y evitando las internas (Carranza 2022). Las elecciones internas pasaban a ser organizadas por la ONPE y el Reniec se encargó de la elaboración del padrón de electores; se modificó la Ley 28094 que dejaba esta decisión en manos de los partidos políticos, que podían o no solicitar la intervención de la ONPE en la administración del proceso de selección de candidaturas. El calendario electoral fue fijado por el JNE. En esta normativa se permitió a los afiliados partidarios optar de forma directa por las candidaturas o bien elegir delegados que en una segunda instancia de votación eligieran a los candidatos.

En las elecciones internas de 2020, para la precandidatura a la presidencia compitieron 30 partidos políticos, 20 de los cuales presentaron listas únicas (JNE 2021). En el caso del Congreso de la República, se presentaron 3.691 precandidaturas, el 85 % electo por el voto de los afiliados y el 15 % designado de forma directa por las organizaciones políticas. La tasa de participación de los afiliados de forma directa para seleccionar candidaturas fue baja, con un promedio de 7,8 % del total del padrón de 1.663.147 afiliados.

Como se mencionó anteriormente, el Congreso, que había sido electo de forma extraordinaria en 2020, llevó adelante un proceso de “vacancia”<sup>19</sup> contra Martín Vizcarra que culminó con su destitución el 9 de noviembre de 2020. Fue sucedido por Manuel Merino, quien ocupó la presidencia durante cinco días. Luego de diversas movilizaciones en su contra, finalmente renunció. El ciclo inaugurado por Kuczynski fue finalizado por Francisco Sagasti.

---

19 El artículo 113 de la Constitución Nacional establece que el presidente puede ser “vacado” en caso de: “1. Muerte del Presidente de la República. 2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso. 3. Aceptación de su renuncia por el Congreso. 4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado; y, 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución”.

Luego de la primera suspensión para los comicios generales de 2021, la coalición contrarreformista opositora a las primarias volvió a constituirse. El Congreso tenía una nueva conformación partidaria<sup>20</sup> y en 2021 Pedro Castillo (Perú Libre) había sido electo presidente. En este caso, el Poder Legislativo suspendió nuevamente las primarias obligatorias para las elecciones regionales de 2022 mediante la Ley 31357 de 2021. Esta vez, la coalición contrarreformista estuvo conformada por 72 congresistas de siete partidos<sup>21</sup> y la normativa fue aprobada en comisión por 14 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones (“Comisión de Constitución aprueba dictamen” 2021). Inicialmente la suspensión no había sido aprobada por el pleno, al obtener solo 64 votos a favor. Sin embargo, tras una reconsideración se decidió suspender las PASO con 72 votos a favor, 38 en contra y 4 abstenciones (“Congreso aprueba suspender” 2021). Formalmente, la norma fue suspendida debido a la imposibilidad de su implementación, al no contar con el tiempo necesario para su organización. Este fundamento fue sustentado por el presidente del JNE.<sup>22</sup>

A pesar de los motivos formales, en un contexto de atomización partidaria y estructuras políticas débiles, resultaba llamativa la articulación de diferentes espacios políticos y congresistas que se caracterizan por perseguir objetivos personales. Este rechazo tiene un vínculo estrecho con la precariedad de las estructuras partidarias y dirigenciales, y el potencial efecto negativo de una norma que buscaba ordenar el sistema de partidos reduciendo la fragmentación y fortaleciendo el lazo entre representantes y representados. En relación a lo planteado por Barrenechea y Vergara (2023), este cambio afectaría y modificaría el elemento sistémico que ha caracterizado a la política peruana en los últimos años; el surgimiento de políticos *outsiders* y/o *amateurs*, con comportamientos predatorios hacia el Estado y con objetivos personales cortoplacistas.

Por ello, desde su propuesta, los legisladores que la aprobaron sabían que no se implementaría (entrevista n.º 18). En palabras de uno de los miembros de la CANRP: “a los partidos no les gusta las primarias [las PASO] es ley gracias

---

20 El Congreso (130) quedó conformado por diez partidos: Perú Libre (37), Fuerza Popular (24), Acción Popular (16), Alianza para el Progreso (15), Renovación Popular (13), Avanza País (7), Juntos por el Perú (5), Somos Perú (5), Podemos Perú (5) y Partido Morado (3).

21 A favor de la suspensión votaron los representantes de Fuerza Popular, Perú Libre (con excepción de Víctor Cutipa), Alianza para el Progreso, Avanza País, Renovación Popular, Podemos Perú y Juntos por el Perú. Mientras que Somos Perú-Partido Morado votó en contra y Acción Popular se abstuvo.

22 “Jorge Luis Salas Arenas reiteró que ‘se podrán realizar las elecciones primarias cuando las reglas estén lo suficientemente claras y los tiempos lo permitan. Aventurarse a hacer elecciones primarias en esas condiciones sería catastrófico para el país’”. @JNE\_Peru, 26 de octubre de 2021, Twitter, [https://twitter.com/JNE\\_Peru/status/1453146993103183874?ref\\_src=twsrc%5Etfw](https://twitter.com/JNE_Peru/status/1453146993103183874?ref_src=twsrc%5Etfw)

a las circunstancias, porque se alinearon los astros [...] pero pende de un hilo” (entrevista n.º 19). En comparación con la suspensión de 2020, la pandemia ya no era un motivo válido y, como afirmó una funcionaria del Gobierno de Pedro Castillo, a “los partidos nunca les convenció esta idea [de dirimir candidaturas en las PASO]. Incluso la pandemia les cayó del cielo, para no hacer primarias, pero en verdad nunca estuvieron convencidos y siempre terminaron reservándose [la selección] ellos mediante arreglos en el Congreso” (entrevista n.º 23).

Asimismo, un congresista de PPK resaltaba las particularidades del sistema peruano con el rechazo a las PASO, ya que la debilidad estructural de los partidos entra en conflicto con la democratización interna: “ningún partido político está preparado para tener una democracia interna real” (entrevista n.º 20). Esta visión coincide con la característica propia de los partidos políticos peruanos de ser “cascarones vacíos” (Zavaleta 2014) liderados por figuras partidarias, quienes son sus principales financistas:

los partidos políticos, hoy y desde hace un buen tiempo, dependen de la plata de los caudillos, porque si no tienes plata del financiamiento público o que te permita tener un sistema competitivo interno de democracia interna, entonces alguien tiene que financiar la actividad partidaria. (Entrevista n.º 20)

En otras palabras, desde su nacimiento era imposible implementar la ley, ya que se proponía democratizar estructuras partidarias inexistentes.

Por otro lado, al consultar por el motivo que llevó a la suspensión en dos ocasiones frente la alternativa de eliminarla de forma definitiva, una funcionaria del Gobierno de Vizcarra afirmó que la derogación resultaba más costosa en términos de apoyo popular, ya que

se ha visto este modelo ideal frente al descrédito [de los partidos], que la gente y la ciudadanía informada quiere aplicar. Entonces, es muy costoso para un congreso derogar una norma así. [Los congresistas piensan] “como no la puedo derogar, la suspendo”. (Entrevista n.º 15)

En definitiva, como afirmaba un miembro de la CANRP, ambas coaliciones contrarreformistas se formaron en rechazo a la normativa, ya que a los dirigentes “no les gusta porque sienten que pierden el control [...] del proceso de selección [...] más bien la pregunta es por qué lo aprobaron [el proyecto de reforma]” (entrevista n.º 12).

Al igual que en los comicios de 2020, el Congreso sancionó una regla extraordinaria de selección de candidaturas. En las elecciones internas de 2021, la Ley 31357 mantuvo la obligatoriedad de resolución de candidaturas mediante elecciones internas, pero esta vez prohibió el nombramiento de candidatos directamente por la cúpula partidaria. Por otro lado, a diferencia de las elecciones internas anteriores, solo se permitió la presentación de listas cerradas y bloqueadas (Carranza 2022). La organización fue potestad de la ONPE y se utilizaron dos modalidades de selección de candidaturas, a través del voto directo de los afiliados, e indirecto, a partir de la elección de delegados. En contraste con las PASO, este sistema fue cerrado y la participación fue únicamente de afiliados partidarios.

En las elecciones internas de 2022, el 40 % (59) de las organizaciones políticas optaron por la modalidad directa y el 60 % (88), por la modalidad indirecta (Carranza 2022). El 98 % de las fuerzas políticas presentaron listas únicas (Carranza 2022). La asistencia de los afiliados fue baja. En las alianzas electorales, la asistencia fue del 13 %; en los movimientos regionales, del 12 %, y en los partidos políticos, del 9 %. Asimismo, entre los afiliados que participaron, la mayoría optó por el voto en blanco, sin elegir a ningún precandidato. Finalmente, del total de 13.091 listas presentadas, solo en 270 casos hubo competencia (Carranza 2022).

## Conclusiones

Las PASO en Perú fueron impulsadas por una coalición reformista liderada por un presidente sin partido político, cuyo objetivo fue aumentar la legitimidad de su mandato. Para llevar adelante la reforma, convocó a actores de la sociedad civil que encontraron una oportunidad para desarrollar sus propuestas y mejorar el sistema político peruano. Los congresistas estuvieron mayoritariamente en contra de la normativa desde el momento de su creación. Sin embargo, en 2019 la ley fue aprobada bajo la amenaza de una disolución del Poder Legislativo.

Este intento de salvaguarda fue inútil, ya que un mes después el Poder Legislativo fue disuelto y convocadas elecciones extraordinarias. Las PASO no fueron implementadas en aquellas elecciones. El nuevo Congreso producto de esta elección conformó la primera coalición contrarreformista que logró la suspensión de la normativa en 2020 con miras a las elecciones generales para la presidencia de 2021. Asimismo, fue el Congreso extraordinario el que finalmente vacó a Vizcarra. En 2021, la coalición contrarreformista de nuevo se articuló y logró la suspensión de las PASO para las elecciones subnacionales de 2022. En ambos casos, se establecieron leyes alternativas de selección de candidaturas.

En particular, de cara a las elecciones regionales, se dispuso una medida transitoria de obligatoriedad de realizar primarias cerradas.

El trabajo identificó dos tipos de coaliciones reformistas. La primera, ya mencionada, encabezada por el presidente Vizcarra en alianza con sectores de la sociedad civil encarnados en la CANRP, impulsó y sancionó la reforma política que incluía las PASO.

La segunda fue una coalición contrarreformista, formada por los congresistas de diferentes partidos políticos. En conjunto, lograron suspender en dos ocasiones la implementación de la normativa siguiendo el rechazo originario de los miembros del Poder Legislativo. A pesar del cambio en la composición del Congreso, los nuevos congresistas volvieron a conformar coaliciones contrarreformistas que impidieron la aplicación de las PASO. Teniendo en cuenta que las elecciones primarias obligatorias fueron presentadas como una muestra de transparencia en el proceso de selección de candidaturas, y de conexión entre los partidos políticos y la ciudadanía junto con el descrédito que poseían los congresistas y los partidos políticos en el país, la eliminación definitiva implicaba un costo relativamente alto para los partidos. La suspensión, en cambio, permitió que las PASO sobrevivieran en la legislación electoral manteniendo un rol decorativo.

A diferencia de lo planteado por Buquet (2007), en el caso analizado es complejo identificar a las coaliciones como ascendentes o declinantes. La coalición reformista encabezada por Vizcarra en alianza con la sociedad civil fue liderada por una figura en ascenso. A pesar de ello, la fallida implementación de las PASO producto de una coalición contrarreformista demuestra que los intereses de los congresistas —a pesar de las diferentes composiciones del Congreso— logró imponerse y evitar la puesta en práctica de una reforma que identificaban como problemática. En esta línea, y en coincidencia con lo propuesto por Benoit (2007), la reforma de las PASO en Perú se sancionó en un contexto de oportunidad, en el que el encuentro entre expertos no partidarios y el presidente de la Nación junto con la posibilidad de disolución del Congreso permitió que el proyecto fuera exitoso. Una vez que el presidente Vizcarra abandonó la presidencia, la fortaleza política de la coalición se vio debilitada y las coaliciones contrarreformistas lograron transformar las PASO en una institución decorativa.

Al momento de finalizar la escritura de este artículo, el Congreso de la República había derogado la reforma de manera definitiva. Este desenlace es coincidente con las dos suspensiones analizadas en el presente trabajo y con el fin perseguido por ambas coaliciones contrarreformistas. De esta manera, la derogación fue la última instancia de un proceso de contrarreforma que tuvo tres etapas (dos suspensiones y una derogación) con un mismo objetivo por parte de los congresistas, evitar la implementación de la norma. No obstante, la eliminación

total de la ley puede tener un posible costo político mayor y perjudicar aún más el vínculo entre ciudadanos y la dirigencia política. Si, como afirman Barrenechea y Vergara (2023), este vínculo ya se encuentra extinto, la eliminación de las PASO puede ser identificada por la ciudadanía como otro hito de actores políticos alejados de los intereses ciudadanos.

Finalmente, resulta llamativo que, luego de las suspensiones, el marco normativo no se haya retrotraído a ley anterior, sino que se crearon leyes especiales para cada elección. Esta labilidad en las normas ilustra la debilidad institucional que identifica a la región. Como afirman Murillo, Levitsky y Brinks (2021), en América Latina, y en particular en Perú, las instituciones se caracterizan por ser débiles; las normas no son cumplidas por los actores del sistema ya que temen un posible efecto negativo. Para evitarlo, las ignoran o deciden reemplazarlas. En Perú, al igual que en la célebre obra *El gatopardo* de Giuseppe Lampedusa, aunque los congresistas que respaldaron la reforma de las PASO y los que la revocaron fueron distintos, los primeros estaban conscientes de que, sin importar cómo variara la composición del palacio legislativo, la ley no se implementaría y, por lo tanto, nada cambiaría.

## Referencias

1. Alcántara Sáez, Manuel. 2002. "Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina". Working Paper 2002/293. Kellogg Institute.
2. Barrenechea, Rodrigo y Antonio Vergara. 2023. "Peru: The Danger of Powerless Democracy". *Journal of Democracy* 34 (2): 77-89. <https://doi.org/10.1353/jod.2023.0015>
3. Benoit, Kenneth. 2007. "Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions". *Annual Review of Political Science* 10: 363-390. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.101608>
4. Buquet, Daniel. 2007. "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16: 35-49. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/6939>
5. CANRP (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política). 2019. "Informe de la Comisión". [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n\\_Informe\\_Completo-compressed\\_compressed.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf)
6. Carranza, Narda. 2022. "Elecciones internas Perú 2022: abriendo la 'caja negra' de los datos electorales". *Elecciones* 21 (23): 279-300. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2022.v21n23.11>
7. Carranza, Narda y Manuel Chuquillanqui. 2019. "Ni improvisación ni copia: rastreando el proceso de transferencia y adaptación en el diseño de las PASO peruanas". *Revista de Ciencia Política y Gobierno* 6 (11): 129-153. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/22546>

8. Colomer, Josep M. 2003. “Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)”. *Revista Española de Ciencia Política* 9: 39-63. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37346>
9. “Comisión de Constitución aprueba dictamen que suspende elecciones primarias para el 2022”. 2021. *Infobae*, 14 de septiembre. <https://www.infobae.com/america/peru/2021/09/14/comision-de-constitucion-aprueba-dictamen-que-suspende-elecciones-primarias-para-el-2022>
10. “Congreso aprueba suspender primarias para elecciones regionales y municipales del 2022”. 2021. *Gestión Perú*, 29 de octubre. <https://gestion.pe/peru/politica/elecciones-regionales-y-municipales-2022-congreso-aprueba-suspender-las-elecciones-primarias-covid-19-nndc-noticia>
11. “Congreso: pleno suspende aplicación de primarias hasta los comicios del 2022”. 2020. *Andina*, 18 de junio. <https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-pleno-suspende-aplicacion-primarias-hasta-los-comicios-del-2022-802224.aspx>
12. Cotler, Julio. 1996. “Partidos políticos y problemas de consideración democrática en Perú”. En *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*, editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully, 265-287. Santiago de Chile: Cieplan.
13. Cox, Gary. 2004. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.
14. Dias Aguilar, Joaquin. 2022. “Democracia interna: la reforma imposible”. Tesis en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
15. Dietz, Henry y David Myers. 2002. “El proceso del colapso de sistemas de partidos: una comparación entre Perú y Venezuela”. *Cuadernos del Cendes* 19 (50): 1-33. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.200301.009>
16. Dosek, Tomás. 2018. “Reformas de reelección presidencial en América Latina en 2015: estrategias e intereses electorales de las élites políticas”. *Revista de Derecho Electoral* 25: 57-82. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/48028>
17. Fowks, Jacqueline y Jorge Galindo. 2020. “El récord de muertes por la covid-19 en Perú tiene sus razones”. *El País*, 3 de septiembre. <https://elpais.com/sociedad/2020-09-03/el-record-de-muertes-por-la-covid-19-en-peru-tiene-sus-razones.html>
18. Freidenberg, Flavia. 2005. “Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina”. *Polis* 1 (1): 91-134. <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/399>
19. Freidenberg, Flavia y Tomás Dosek. 2016. “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”. En *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, editado por Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz y Raquel Chanto, 25-92. Washington D. C.: Organización de los Estados Americanos.
20. Gómez Muñoz, Janira. 2018. “El Congreso de Perú aprobó la destitución de todos los miembros de su Magistratura”. *France 24*, 21 de julio. <https://www.france24.com/es/20180721-peru-congreso-justicia-magistratura-tesis>
21. Jaramillo, Cristhian. 2021. *Perú: elecciones generales 2021 (Presidencia, Vicepresidencias, Congreso de la República y Parlamento Andino)*. Análisis de Elecciones 2021. Ciudad de México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina; IJ-UNAM; Organización de los Estados Americanos (OEA).
22. JNE (Jurado Nacional de Elecciones). 2021. “Las elecciones internas de las organizaciones políticas en perspectiva”. *Perfil Electoral* 3.

23. Latinobarómetro. 2016. *Informe 2016*. Santiago de Chile. [https://www.latinobarometro.org/LATDocs/Fo0005843-Informe\\_LB\\_2016.pdf](https://www.latinobarometro.org/LATDocs/Fo0005843-Informe_LB_2016.pdf)
24. Levitsky, Steven. 1999. "Fujimori and Post-Party Politics in Peru". *Journal of Democracy* 10 (3): 78-92. <https://doi.org/10.1353/jod.1999.0047>
25. Levitsky, Steven y Maxwell Cameron. 2003. "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". *Latin American Politics and Society* 45 (3): 1-33. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2003.tb00248.x>
26. Levitsky, Steven y María Victoria Murillo. 2014. "Building Institutions on Weak Foundations. Lessons from Latin America". En *Reflections on Uneven Democracies. The Legacy of Guillermo O'Donnell*, editado por Daniel Brinks, Marcelo Leiras y Scott Mainwaring, 189-213. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
27. Levitsky, Steven y Mauricio Zavaleta. 2016. "Why no Party Building in Peru?". En *Challenges of Party-Building in Latin America*, editado por Steven Levitsky, James Loxton, Brandon Van Dyck y Jorge Domínguez, 412-439. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316550564.015>
28. Ley 28094. 2003. Ley de Partidos Políticos. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28094.pdf>
29. Ley 30998. 2019. "Ley para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas". [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/ADLP/Normas\\_Legales/30998-LEY.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Normas_Legales/30998-LEY.pdf)
30. Ley 31028. 2020. "Ley que declara la inaplicabilidad de las disposiciones establecidas en la Ley 28094, ley de organizaciones políticas, referidas a las elecciones primarias para las elecciones generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la covid-19". <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1871077-1>
31. Ley 31038. 2020. "Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las elecciones generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la covid-19". <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1879172-1>
32. Ley 31375. 2021. "Ley que modifica la Ley 26859, ley orgánica de elecciones, y la Ley 28094, ley de organizaciones políticas, con la finalidad de asegurar el desarrollo de las elecciones regionales y municipales del año 2022 en el marco de la lucha contra la covid-19". <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2006943-1>
33. Marengo, André. 2006. "Path-dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada". *Revista de Ciencia Política* 25 (2): 53-75. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200003>
34. Murillo, María Victoria, Steven Levitsky y Daniel Brinks. 2021. *La ley y la trampa en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
35. Negretto, Gabriel L. 2015. *La política del cambio constitucional en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
36. Nohlen, Dieter. 1995. *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.
37. Panfichi, Aldo y Juan Dolores. 2016. "Representação político-eleitoral no Peru: fragmentação e construção partidária (2001-2016)". *Revista USP* 109: 11-30.
38. Patton, Michael Q. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Saint Paul: Sage Publications.

39. Rahat, Gideon. 2011. “The Politics of Electoral Reform: The State of Research”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 21 (4): 523-543. <https://doi.org/10.1080/17457289.2011.609618>
40. Renwick, Alan. 2010. *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
41. Renwick, Alan. 2011. “Electoral Reform in Europe since 1945”. *West European Politics* 34 (3): 456-477. <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555975>
42. Shugart, Martin. 2008. “Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems”. En *To Keep or to Change First Past The Post?*, editado por André Blais, 7-60. Oxford: Oxford University Press.
43. Tanaka, Martín. 2017. “Reforma del sistema político y electoral”. En *Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021*, 110-161. Lima: Consorcio de Investigación Económico y Social (CIES).
44. Tansey, Oisín. 2007. “Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling”. *PS: Political Science and Politics* 40 (4): 765-772. <https://doi.org/10.1017/S1049096507071211>
45. Tuesta, Fernando. 2019. “Partidos en su laberinto: una reforma sin brújula”. En *Sin paradero final*, 74-89. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
46. Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP.

## Anexo 1. Entrevistas realizadas

**Tabla 1.** Entrevistas realizadas en Perú

Número de entrevista	Entrevistado/a	Cargo	Fecha (día/mes)
1	Investigadora 1	Investigadora de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)	Lunes 4/4
2	Investigadora 2	Investigador del Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	Miércoles 6/4
3	Investigadora 3	Investigadora del Organismo Nacional de Elecciones	Miércoles 6/4
4	Miembro CANRP 1	Miembro de la Comisión de Alto Nivel Para la Reforma Política (CANRP)	Viernes 8/4
5	Investigadora 4	Investigador de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	Viernes 8/4
6	Asesor CANRP	Asesor de la CANRP	Jueves 7/4
7	Congresista Fuerza Popular 1	Congresista 2016-2019. Fuerza Popular	Martes 12/4
8	Dirigente subnacional	Concej. Candidato a congresista. Victoria Nacional	Miércoles 13/4

Número de entrevista	Entrevistado/a	Cargo	Fecha (día/mes)
9	Representante IDEA	Representante Internacional IDEA Perú	Miércoles 13/4
10	Investigadora 5	Investigador de la PUCP	Miércoles 13/4
11	Congresista PPC	Congresista del Partido Popular Cristiano (PPC)	Martes 19/4
12	Miembro CANRP 2	Miembro de la CANRP	Martes 19/4
13	Funcionaria ONPE	Funcionaria de la ONPE	Lunes 25/4
14	Congresista APRA	Congresista. Miembro de la Comisión de Constitución. Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)	Martes 26/4
15	Ministra 1	Exministro ligado a la reforma	Viernes 29/4
16	Congresista APP	Congresista. Miembro de la Comisión de Constitución (2020). Alianza para el Progreso (APP).	Viernes 29/4
17	Congresista Frente Amplio 1	Congresista. Miembro de la Comisión de Constitución. Frente Amplio	Sábado 30/4
18	Congresista Fuerza Popular 2	Congresista. Miembro de la Comisión de Constitución. Fuerza Popular	Lunes 2/5
19	Miembro CANRP 3	Miembro de la Comisión de Alto Nivel Para la Reforma Política. CANRP	Jueves 5/5
20	Congresista PPK	Congresista de Peruanos Por el Kambio (PPK)	Martes 10/5
21	Congresista Frente Amplio 2	Congresista. Frente Amplio	Miércoles 11/5
22	Congresista Acción Popular	Congresista. Acción Popular	Jueves 12/5
23	Ministra 2	Exministra. Nuevo Perú	Jueves 12/5

**Fuente:** elaboración propia.



**Ignacio Santoro** es becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), candidato a doctor en Ciencias Sociales, magíster en Gobierno y licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Docente en la misma institución e investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG). Sus intereses de investigación se relacionan con las reformas electorales, la política subnacional y la selección de candidatos. Últimas publicaciones: “¿Lo qué importa es la unidad? Impacto de las primarias obligatorias en el sistema de partidos bonaerense (2011-2019)”, *Revista SAAP* 16 (1): 153-180, 2022, <https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.A6>; y “Las elecciones legislativas PASO 2021: un análisis sobre participación, paridad y competencia” (en coautoría), *Revista Argentina de Derecho Electoral* 4: 1-16, 2021, <http://hdl.handle.net/11336/166482>  
✉ [ignaciodantesantoro@gmail.com](mailto:ignaciodantesantoro@gmail.com) \* <https://orcid.org/0000-0002-4023-2127>