

Ni improvisación ni copia: rastreando el proceso de transferencia y adaptación en el diseño de las PASO peruanas

NARDA CARRANZA*

Pontificia Universidad Católica del Perú

narda.carranza@pucp.pe

MANUEL CHUQUILLANQUI**

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

mchuquillanqui@gmail.com

<https://doi.org/108800/rcpg.201901.006>

RESUMEN

Este artículo busca comprender el diseño de las elecciones PASO (primarias abiertas, simultáneas y obligatorias), una propuesta normativa aprobada en el marco de la reforma política de 2019 en el Perú. Primero, rastreamos las características descriptivas de las PASO peruanas y determinamos que el diseño del instrumento se enmarca en un proceso de transferencia de política. Luego nos aproximamos a la lógica de la transferencia de su diseño, a través de la evidencia disponible sobre el instrumento y los actores encargados de su adaptación doméstica. Para esta investigación, se realizó una revisión bibliográfica y de archivo, y en menor medida, se efectuaron entrevistas. Concluimos que el diseño de las PASO peruanas toma como referente la fórmula argentina, a la cual se le aplican diferentes ajustes. Además, se destaca el rol central de un actor interesado en el instrumento, facilitado por la coyuntura política tensa y apremiante. **Palabras clave:** primarias, reforma electoral, transferencia de política, adaptación, PASO.

+ Recibido el 16 de agosto de 2019; aceptado el 28 de mayo de 2020.

* Egresada de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente, se desempeña como investigadora asociada en NOR-Instituto de investigación en Ciencias Sociales.

** Egresado del Máster Universitario en Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha. Actualmente, se desempeña como abogado del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones.



Neither improvisation nor copy: tracing the transfer and adaptation process in the design of the Peruvian PASO

ABSTRACT

This article seeks to understand the design of the PASO (open, simultaneous and compulsory primaries) which were introduced within the Peruvian political reform in 2019. First, we trace the descriptive characteristics of the Peruvian PASO and determine that the design of the instrument is part of a process of policy transfer. We then approach the logic of its design transfer through the available evidence on the instrument and the actors that worked on its domestic adaptation. A bibliographic and archival review was conducted, and interviews to a lesser extent. We conclude that the design of the Peruvian PASO takes the Argentinian formula as a reference, adding several adjustments to it. Moreover, it highlights the central role of an interested actor in the design of the instrument, a role that was eased thanks to a tense and urgent political environment.

Keywords: primaries, electoral reform, policy transfer, adaptation, PASO

INTRODUCCIÓN

El 21 de diciembre de 2018, en el Perú, el Poder Ejecutivo emitió una resolución suprema (228-2018-PCM) a través de la cual se creó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (en adelante ‘la Comisión’), que estaría conformada por Fernando Tuesta Soldevilla (designado como su presidente), Paula Valeria Muñoz Chirinos, Milagros Campos Ramos, Jessica Violeta Bensa Morales y Ricardo Martín Tanaka Gondo. Dicha comisión entregó al Ejecutivo un informe que contiene un diagnóstico de la situación en la que se encuentra el sistema político y electoral e incluye doce propuestas de proyectos de ley sobre diversos temas de reforma política y electoral (CANRP, 2019). En agosto de 2019, se promulgaron cuatro leyes a partir de las propuestas de la comisión, entre ellas la ley 30998 que modifica la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, e inserta un esquema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (también llamadas PASO) para la selección de candidatos, según el planteamiento de la comisión.

En vista de la aprobación de este nuevo instrumento para la selección de candidaturas, creemos importante comprender su introducción en el diseño de la nueva política electoral. En ese sentido, la pregunta principal de este artículo es ¿cómo se diseñaron las PASO como mecanismo para la selección de candidaturas dentro del proceso de reforma política de 2019 en el Perú? Para responderla, nos aproximamos a las características de su diseño, como propuesta y como norma aprobada, y las comparamos con las de otras primarias en Latinoamérica. Luego de determinar que el caso argentino es el prin-

cial referente para su diseño, exploramos los estudios que existen sobre este referente, para comprender la lógica de su selección en el Perú. Finalmente, rastreamos el apoyo local al instrumento y el sentido de los ajustes propuestos para su adaptación. Para esta investigación, se realizó una revisión bibliográfica y de archivo (sobre todo, noticias, artículos de opinión, normativa y literatura gris). Complementariamente, se utilizaron la observación y las entrevistas a actores clave.

La estructura del artículo es la siguiente: en el segundo apartado se describen las particularidades de las PASO como un instrumento de política y los objetivos en los que se enmarca su propuesta. En el tercer apartado se rastrean los rasgos descriptivos de las primarias obligatorias en países latinoamericanos y se determina que las PASO argentinas son el principal referente del diseño del instrumento. Finalmente, en el IV acápite se busca comprender la agencia y la lógica detrás de la introducción del instrumento y su adaptación.

LAS PASO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA

Los instrumentos de política son técnicas a través de las cuales los gobiernos generan, evalúan e implementan opciones de políticas (Capano & Howlett, 2020). En este apartado, nos concentramos en dos elementos importantes del instrumento de política: sus objetivos y las características de su diseño. A continuación, presentamos a grandes rasgos los objetivos de la propuesta de la comisión en la que se inserta la propuesta de las PASO peruanas y las características descriptivas de su diseño, sobre la base de la propuesta de la comisión, de la ley finalmente aprobada y de la normativa previa sobre selección de candidatos en el Perú.

La propuesta de la comisión y las PASO

Nos acercamos a los objetivos de las PASO a través de los objetivos del paquete de reformas que incluye a las PASO como uno de sus instrumentos y que se desarrollan en el informe de la comisión (CANRP, 2019). Nuestro acercamiento no parece secundario, dado que las PASO se diseñaron dentro de esa combinación de instrumentos de política (o *policy mix*) y de la estrategia política que acompaña dicha combinación (Rogge, 2018).

La comisión plantea un diagnóstico general de los problemas transversales que aquejan al sistema de partidos, al sistema electoral y al sistema de gobierno peruanos y ofrece propuestas para superarlos.

Asimismo, identifica, en general, cuatro ejes temáticos vinculados a problemas de índole política (ver gráfico 1). Uno de estos ejes es el de organizaciones políticas y representación. Los problemas relacionados con este punto se refieren a la falta de representatividad y a la precariedad de las organizaciones políticas. Este problema parte de la debilidad, la fragilidad y la personalización de las organizaciones políticas (que, según se menciona, entraron en crisis en la década de 1990 y no han podido recuperarse), así como de la falta de reformas adecuadas frente a esa situación, las cuales se hicieron sin un diagnóstico correcto y de forma incoherente.

Figura 1. Ejes de problemas identificados por la comisión



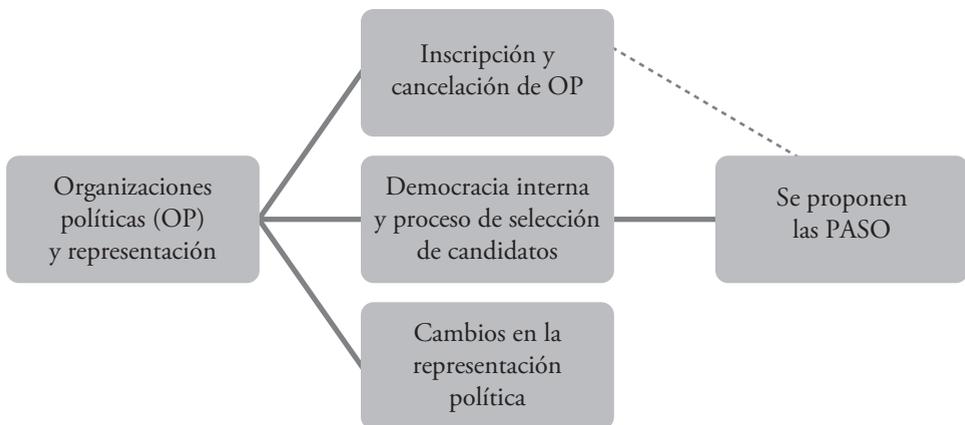
Elaboración propia sobre la base de CANRP 2019.

En síntesis, se señala que los partidos se han convertido en «partidos cascarón» que funcionan como vehículos personalistas o coaliciones temporales entre independientes que se disuelven una vez acabada la elección; es decir, son «vientres de alquiler», en alusión a la mercantilización de puestos (CANRP, 2019). En el ámbito organizacional, esto redundará en la toma de decisiones (autoritarias, improvisadas y arbitrarias), en el insuficiente número de cuadros y militantes, y en la imposibilidad de hacer carrera partidaria. En cuanto al desempeño en cargos públicos, aquello afecta la representación de intereses y las demandas ciudadanas. Dicho de otro modo, las organizaciones políticas son poco representativas, lo que perjudica las actitudes de la ciudadanía hacia

ellas y genera rechazo y desafección. Además de la situación descrita, se señala que el gran número de partidos y movimientos¹ complica el debate electoral y produce problemas de gobernabilidad.

En este escenario, una de las propuestas es la modificación de las reglas que la ley establece para el desarrollo de los procesos de democracia interna para la selección de candidatos (ver gráfico 2). El objetivo es depurar el sistema de partidos mediante la eliminación de las organizaciones menos representativas y el establecimiento de un dispositivo obligatorio de selección de candidaturas en el que la decisión recaiga en la ciudadanía (ya no en las dirigencias o en los grupos pequeños de militantes); además, se espera que puedan ser elegidos los afiliados con un mínimo de pertenencia al partido.

Figura 2. Soluciones propuestas en el eje de organizaciones políticas y representación



Elaboración propia a partir de CANRP 2019.

Sobre la base del informe y de las propuestas de la comisión, el Poder Ejecutivo presentó, el 10 de abril de 2019, doce proyectos de ley al Congreso de la República, de los cuales seis han sido aprobados por el Pleno y cuatro de ellos han sido promulgados en agosto de 2019. Los proyectos aprobados versan sobre seis temas específicos: la inscripción y la cancelación de los partidos políticos, la incorporación del delito de financiamiento indebido a organizaciones políticas, los impedimentos para ser candidato, la paridad y alternancia

¹ A la fecha de redacción del artículo existían 24 partidos políticos y 156 movimientos regionales inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). (https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/Consulta/OrganizacionPolitica).

de género, la inmunidad parlamentaria y la democracia interna de las organizaciones políticas.

Una de las cuatro leyes promulgadas en agosto de 2019 es la ley 30998 que modifica diversos aspectos del Título V Democracia Interna de la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, tanto sobre los mecanismos para la selección de candidatos como sobre aquellos para la elección de dirigentes de una organización política. Esta nueva ley inserta un esquema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para la selección de candidatos, según el planteamiento de la comisión, aunque con algunas diferencias respecto a la propuesta original². Asimismo, la ley aprobada inserta dos medidas aplicables exclusivamente al proceso de Elecciones Generales 2021 (en adelante, EG 2021)³.

Características descriptivas del diseño de las PASO

Entre las características del diseño de un instrumento de política distinguimos las descriptivas (como la norma que lo ampara, el público objetivo, su duración) de las abstractas (como apoyo, flexibilidad, rigor) (Rogge, 2018). En esta sección, presentaremos las características descriptivas del diseño propuesto por la comisión y de las PASO finalmente aprobadas por ley.

La Ley de Organizaciones Políticas, ley 28094 (en adelante, LOP)⁴ establecía tres modalidades posibles para la realización de los procesos de selección de candidaturas (en la LOP, denominados «democracia interna»⁵): (a) primarias puras cerradas, (b) primarias puras abiertas y (c) la elección interna a través de delegados (elegidos por los afiliados para seleccionar a los candidatos). Esto aplica a todos los candidatos a elección popular excepto el 25% de las listas de candidatos al Congreso, consejos regionales y regidurías, que pueden ser designados directamente por el órgano correspondiente de la organización política y, por tanto, pueden ocupar los primeros lugares en las listas correspondientes⁶.

² Por ejemplo, el proyecto aprobado, a diferencia de la propuesta de la comisión, no incluye una fecha fija para la ejecución de las primarias ni tampoco la paridad y alternancia en la elección de los órganos directivos de un partido.

³ Las dos medidas son: (a) la reducción del plazo mínimo de afiliación a una organización política para ser candidato a seis meses antes de la elección primaria y (b) la disposición de que las organizaciones políticas inscritas antes de la promulgación de esta norma puedan usar el mecanismo de elecciones internas.

⁴ Los artículos 21, 23 y 24 delimitan los parámetros que tiene dicho proceso en la LOP.

⁵ Esta es la denominación que utiliza la LOP para referirse a los procesos de selección de candidatos y a los procesos de elección de dirigentes de las organizaciones políticas.

⁶ En la legislación vigente (ley 30998) aún se permite la designación directa de candidatos, pero se ha reducido el porcentaje (ver tabla 1).

Por otro lado, debido a que no existía una participación obligatoria de los organismos electorales en los procesos de selección de candidatos⁷, no se ha podido verificar o garantizar el cumplimiento de los estándares dispuestos por la ley para estos procesos ni su competitividad (Rodríguez Patrón, 2016).

Respecto de la legislación descrita en el párrafo anterior, la comisión planteó la realización de primarias puras abiertas (una de las modalidades de la normativa vigente) para la selección de candidatos a la presidencia, diputados, senadores⁸, gobernadores regionales y alcaldes. Además, estas primarias deberán ser simultáneas, obligatorias para toda la ciudadanía y organizadas por el Estado, a través de los organismos electorales, como en el caso argentino. Al mismo tiempo, la comisión incluye una barrera de participación y cancelación equivalente al 1,5% y 4% de los ciudadanos que participaron en la última elección nacional y elección regional, respectivamente.

Para más detalle, la tabla 2 presenta las principales características de la propuesta de PASO de la comisión, en comparación con la normativa vigente, el proyecto de ley aprobado por el Congreso y el caso argentino.

Tabla 1
Comparación de las primarias propuestas

	Perú (a julio 2019)	Perú (propuesta de la comisión)	Perú (ley 30998)
Abiertas	Opcional.	Sí.	Sí.
Simultáneas	No.	Sí.	Sí.
Obligatorias (organizaciones políticas)	No (se puede elegir candidatos a través de delegados).	Sí.	Sí.
Organizadas por el Estado	No (participación de los organismos electorales es facultativa, a pedido de la organización política).	Sí, participación obligatoria del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).	Sí, participación obligatoria de JNE, ONPE y RENIEC.

⁷ La participación de los organismos electorales peruanos era facultativa en la legislación previa a la ley 30998. Sin embargo, aún es facultativa en los procesos de selección de candidatos para consejeros regionales, municipales provinciales y distritales.

⁸ Es importante recordar que la propuesta del Poder Ejecutivo enunciaba en otros de sus proyectos el retorno a la bicameralidad, por lo que su planteo de PASO incluía los cargos de diputado y senador.

	Perú (a julio 2019)	Perú (propuesta de la comisión)	Perú (ley 30998)
Candidatos comprendidos	Presidente, vicepresidentes, congresistas, gobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes provinciales y distritales, y regidores provinciales y distritales.	Presidente, congresistas, gobernadores regionales y alcaldes provinciales y distritales*.	Presidente, congresistas, gobernadores regionales y alcaldes provinciales y distritales**.
Designación directa de candidatos	Sí. Se permite la designación directa de hasta un 25% de la lista de candidatos al Congreso, consejos regionales y concejos municipales.	Sí. El porcentaje de designación directa de candidatos equivale al 20% de las listas de candidatos al Congreso, consejo regional y concejo municipal.	Sí. El porcentaje de designación directa de candidatos equivale al 20% de las listas de candidatos al Congreso, consejo regional y concejo municipal.
Nivel mínimo de participación obligatoria (NMP)	No.	Partidos: al menos 1,5% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección nacional. En caso de alianza se añade 0,5% más por cada partido adicional. Movimientos regionales: al menos 4% de los ciudadanos que sufragaron en la circunscripción. Aplica la misma regla anterior en caso de alianzas.	Partidos: al menos 1,5% de los votos válidamente emitidos. En caso de alianza se añade 0,5% más por cada partido adicional. Movimientos regionales: al menos 4% de los votos válidamente emitidos. Aplica la misma regla anterior en caso de alianzas.
Penalidad por incumplir NMP	Ninguna.	No compite en elección. Cancelación de la inscripción de la organización política.	No compite en elección.
Formato de elección (listas, candidaturas individuales)	No determinado en la ley.	Individuales.	Individuales.
Fecha	No establece una fecha fija (210-135 días antes de la elección).	Elección General: primer domingo de octubre del año anterior de la elección. Elección Regional y Municipal: primer domingo de mayo del mismo año de la elección (aproximadamente 190 días antes de la elección).	No establece fecha fija. Esta será determinada por el JNE.

Fuente: legislación vigente a julio de 2019, Informe de la CANRP y la autógrafa sobre Democracia Interna aprobada por el Congreso.

* Consejeros y regidores distritales y provinciales se eligen de acuerdo con lo que señale cada estatuto de la organización política.

** Consejeros y regidores distritales y provinciales se eligen según cualquiera de las tres modalidades: primarias cerradas, semi-abiertas o a través de delegados.

Podemos notar que la propuesta de las PASO en el Perú y la ley que finalmente fue aprobada difieren en gran medida de la legislación que, a julio de 2019, regía los mecanismos de selección de candidatos; sobre todo porque las PASO se convertirían en el único mecanismo mediante el cual se elige a la mayoría de los cargos de elección popular en el Perú⁹. Asimismo, llama la atención el gran parecido entre la propuesta de la comisión y la ley 30998; a pesar de los ajustes al diseño. De esta forma, las PASO son un instrumento «listo para usar», común especialmente cuando los gobiernos buscan cambios no incrementales, novedosos y rápidos, tal como propone la literatura sobre difusión y transferencia de políticas (Mukherjee & Bali, 2018; Howlett & Saguin, 2019).

LA TRANSFERENCIA DE LAS PASO DE ARGENTINA A PERÚ

La transferencia de políticas es el proceso mediante el cual el conocimiento sobre arreglos políticos, administrativos o institucionales es usado en otro entorno político; no obstante, no se presta debida atención a lo que exactamente se está transfiriendo (Dolowitz & Marsh, 2000). En este apartado presentaremos las características descriptivas de las primarias obligatorias en la región, para determinar qué países son más cercanos al diseño propuesto en el Perú. Luego de definir que el caso argentino es el más cercano, después del uruguayo, los comparamos minuciosamente para ofrecer una imagen clara acerca del grado de personalización del diseño de las PASO peruanas.

La heterogeneidad de las primarias en América Latina

Las primarias se pueden definir como el método de selección de candidatos que llevan a cabo los partidos o los bloques electorales antes de una elección, en el cual los ciudadanos o seguidores o miembros del partido constituyen el selectorado (es decir, la población que tendría la posibilidad de votar en dicha primarias); ello contrasta con otros métodos indirectos, como la selección de candidatos a través de delegados o mediante la élite de una organización política (Kenig, Cross, Pruyers, & Rahat, 2015). Si clasificamos a las primarias por el grado de inclusividad del selectorado, estas abarcan aquellos procesos de selección de candidatos y candidatas en los que la totalidad de electores son ciudadanos (por ejemplo, primarias puras abiertas) o son ciudadanos simpatizantes y miembros de una organización política (por ejemplo, primarias puras semiabiertas) o son solo miembros de la organización política (por ejemplo,

⁹ Excepto los candidatos a vicepresidente, consejeros regionales y municipales.

primarias puras cerradas) (Kenig et al., 2015). Entretanto, los procesos indirectos, como la selección de candidatos(as) a través de delegados o dirigentes de una organización política, no calificarían como «primarias».

El uso de las elecciones primarias se está expandiendo mundialmente, así como el estudio de sus impactos y limitaciones (Carey & Polga-Hecimovich, 2006). Mientras que en Estados Unidos se han identificado modelos formales para comprender su funcionamiento y debilidades, asociadas estas a la elección de líderes extremistas y al nivel de competencia (Altman, 2013), en Latinoamérica se han adoptado, incluso voluntariamente (ver Freidenberg, 2015), como innovaciones electorales participativas en un contexto de desconfianza hacia los partidos (Carey & Polga-Hecimovich, 2006) para favorecer su apertura, inclusión, representación y modernización, con lo cual se ha generado una mayor intervención del Estado en su vida interna (Procesos de Selección de Candidaturas, s.f.; Gallo, 2018a, 2018b). Así, existe una demanda creciente por expandir el uso de primarias desde organizaciones internacionales y la academia (Altman, 2013), mediante el establecimiento de buenas prácticas y aprendizajes sobre su mejor adaptación y funcionamiento (Procesos de Selección de Candidaturas, s.f.).

Entre los países de la región donde la legislación prevé la celebración de primarias para las organizaciones políticas, se observa que estas varían según el grado de inclusividad y obligatoriedad (para los partidos o bloques electorales y ciudadanos), el nivel de participación requerido (porcentajes de votantes mínimos), las penalidades por no alcanzar dichos porcentajes (por ejemplo, expulsión del proceso electoral o cancelación del partido), así como según quién las organiza y financia (Estado o partidos) (ver tabla 2). Esta heterogeneidad probablemente influya en su desempeño, además de otros factores contextuales —como el sistema de partidos, el nivel de institucionalización de las organizaciones partidistas, la tradición organizativa y la cultura política— (Procesos de Selección de Candidaturas, s.f.).

Tabla 2
Primarias obligatorias en América Latina

Países	Inclusividad (modalidad)	Nivel de participación mínima/penalidad	Obligatoria para partidos	Obligatoria para ciudadanía	Simultaneidad	Organización y financiación estatal
Argentina (ley 26571, 2009)	Abiertas	Sí, retiro	Sí	Sí	Sí	Sí
Uruguay (ley 17.063, 1998)	Abiertas	Sí, no	Sí	No	Sí	Sí
Honduras (decreto 44-2004) ¹⁰	Abiertas	No, no	No (en la práctica)	Sí	Sí	Sí
Panamá (TUCE, 2017)	Cerradas ¹¹	No, no	Sí	No	Sí	Sí
Paraguay (ley 834, 1996)	Cerradas	No, sí ¹²	Sí	No	No	Mínimo/no
Costa Rica (ley 8765, 2009)	Cerradas	No, no	No ¹³	No	No	Mínimo/fiscaliza
Venezuela (Constitución 1999, Ley de Partidos 1965)	Cerradas	No, no	No	No	No	---
Colombia (ley 1475 de 2011)	Abiertas o cerradas (opcional)	No, no	No	No	Sí ¹⁴	Sí, parcial
República Dominicana (ley 33.18, 2018)	Abiertas o cerradas (opcional)	No, no	Sí	No	Sí	Sí
Chile (ley 20.640, 2012)	Abiertas o cerradas (opcional)	No, no	No	No	Sí	Sí

¹⁰ En Honduras, las primarias se ejecutan a través de listas de candidatos propuestas por «movimientos» dentro del partido, por lo que puede presentarse el caso de una única lista.

¹¹ En Panamá se desarrollan primarias cerradas o convenciones, las cuales pueden ejecutarse con delegados o directamente con los afiliados.

¹² En el caso de que un partido no realice elecciones internas para autoridades nacionales en dos periodos consecutivos, se podría declarar su caducidad.

¹³ Si bien el Código Electoral no lo señala expresamente, se puede interpretar que la puesta en marcha de primarias cerradas es obligatoria para los partidos en tanto deben permitir la ejecución del derecho de los afiliados a elegir y ser elegidos, que se señala en el artículo 53 de dicho texto.

¹⁴ Solo para consultas de carácter popular.

Países	Inclusividad (modalidad)	Nivel de participación mínima/penalidad	Obligatoria para partidos	Obligatoria para ciudadanía	Simultaneidad	Organización y financiación estatal
Ecuador (Ley Orgánica Electoral, 2009)	Abiertas o cerradas (opcional, más selección por delegados)	No, No	No	No	No	No ¹⁵
Perú (LOP, 2003) ¹⁶	Semiabiertas, cerradas (opcional, más selección por delegados)	No, no	No	No	No	Mínimo/ no

Fuente: elaboración propia según la normativa de cada país.

Como se puede observar, cuatro países exigen la realización de primarias cerradas (participan solo militantes), cinco no requieren la realización de un tipo específico de primarias e incluso un país, Ecuador, permite la celebración de procesos de selección de candidatos indirectos si así lo estima conveniente el partido¹⁷. Por otra parte, Argentina y Uruguay son los únicos países que llevan a cabo primarias puras abiertas (es decir, cualquier ciudadano puede participar) y obligatorias para los partidos; mientras que en Honduras los partidos no tienen obligación práctica de acudir a primarias (Romero, s.f.). En Argentina y Uruguay, las primarias se denominan PASO¹⁸, dado que, además de ser obligatorias para los partidos y abiertas, también son simultáneas.

Las PASO argentinas como referente de las peruanas

Las PASO parecen ser una versión regional minoritaria, incipiente y más cercana que otros modelos a una doctrina que apoya métodos competitivos de selección de candidatos, así como la intervención del Estado en ellas (Rahat, 2013), que sigue la experiencia estadounidense, considerada exitosa por su capacidad de renovar liderazgos, movilizar ciudadanos y legitimar candidaturas (López, 2017). La aplicación de las PASO es relativamente reciente y excepcional.

¹⁵ El Estado participa en ciertos actos, como la fiscalización del proceso o la elaboración de padrones electorales (artículos 94 y 384 del Código de la Democracia).

¹⁶ Legislación vigente al 12 de agosto de 2019.

¹⁷ Al igual que en el Perú antes de la entrada en vigencia de la ley 30998.

¹⁸ Una diferencia importante respecto a Argentina es que en Uruguay la participación en el proceso no es obligatoria para la ciudadanía.

Hasta 2013, Uruguay era el único país donde se habían implementado más de una vez (Altman, 2013), en 1999, 2004 y 2009; en Argentina se empezaron a utilizar en 2011.

Aunque las PASO son un instrumento que comparten solo dos países sudamericanos (Argentina y Uruguay), existen diferencias importantes entre ellos que afectan los resultados y que los hacen *sui generis*. A saber:

- En el caso uruguayo, la participación de los ciudadanos en dicha elección es completamente voluntaria, mientras que en Argentina es obligatoria (doble obligatoriedad).
- En Uruguay se votan los candidatos para la presidencia; en Argentina se usan este tipo de primarias para todos los candidatos a cargos nacionales (Gallo, 2018b).
- El piso para que un partido participe en las Elecciones Generales en Argentina es del 1,5% de los votos válidamente emitidos (porcentaje similar a la propuesta de la Comisión de Alto Nivel, en la cual además es causal de cancelación del partido); en Uruguay es de 500 votos, un piso bastante bajo (Gallo, 2018b).
- Los perdedores de las primarias en Argentina no pueden integrar la fórmula presidencial; en Uruguay sí existe esta posibilidad (Gallo, 2018b).
- A diferencia de las PASO en Argentina, donde su introducción se hace a través de una ley, las primarias en Uruguay fueron producto de la reforma de su Constitución en 1996; es decir, es una regla de mayor jerarquía normativa.

De esta forma, las PASO aprobadas en el Perú (ley 30998) son más similares a las de Argentina, con algunas diferencias, específicamente por:

Los cargos de los precandidatos que comprende: en el Perú, no solo se eligen precandidatos a cargos nacionales, sino también subnacionales (gobernadores regionales y alcaldes provinciales y distritales). Cabe resaltar que en Argentina muchas provincias han adoptado las PASO dentro de su legislación¹⁹.

- *La amplitud de la aplicación de la norma:* en el Perú, el 20% de las listas de candidatos al Congreso, consejo regional y consejo municipal se pueden elegir por designación directa.

¹⁹ Casi la mitad de las provincias argentinas siguen un sistema de primarias, usualmente según el modelo de las PASO (Observatorio Político Electoral, s.f.a).

- *La forma de elección de precandidatos al Parlamento:* en el Perú, se realizaría a través de candidaturas individuales y el candidato con mayor votación obtendría el primer puesto de la lista final de candidatos, a diferencia de Argentina, donde la selección de precandidatos al Parlamento es por listas.

La propuesta original de la comisión se distinguía del caso argentino, además, por plantear expresamente la cancelación de toda organización política que no haya superado la barrera electoral de las elecciones primarias (1,5% de los votos válidos). De esta manera, observamos que tanto la propuesta de la comisión como la ley promulgada realizaron ajustes al diseño de las PASO argentinas hasta acercarse a una transferencia de tipo adaptativa (Minkman, van Buuren, & Bekkers, 2018). Estas adaptaciones nos remiten a un aspecto descuidado por los estudios sobre transferencia: la agencia y la lógica detrás del diseño del instrumento (Howlett & Saguin, 2019).

LA AGENCIA DETRÁS DE LA TRANSFERENCIA DE LAS PASO

Como parte de la transferencia y el aprendizaje de políticas, se destaca el papel de los actores que ejercen el rol de mediadores en estos procesos (Howlett & Saguin, 2019). Al respecto, se ha propuesto explorar las prácticas sociales y de agencia detrás del diseño del instrumento, para lo cual es clave el concepto de *instrument constituency* (en adelante, IC) (Voß & Simons, 2018). Este se refiere a un grupo de actores vinculados al diseño que impulsan instrumentos específicos (Simons & Voß, 2017) para su adopción rápida en diferentes contextos (Howlett & Saguin, 2019) y que tienen un rol central en la transferencia de políticas (Foli, Béland, & Fenwick, 2018). Los IC proponen «felmente» un instrumento como la solución a diferentes problemas y crea un discurso sobre aquel y sus versiones particulares (Mukherjee & Howlett, 2015). Así, los IC corresponden a los sujetos que participan —siguiendo el modelo de tres corrientes de Kingdon— en la corriente de las soluciones (Mukherjee & Howlett, 2015). En este apartado, primero rastrearemos el apoyo a las PASO en el Perú y los argumentos a favor de su introducción y los ajustes propuestos por el IC. Luego, presentaremos los ajustes adicionales a la propuesta entendidos dentro de la coyuntura política que facilitó la aprobación de la ley.

El apoyo a las PASO en el Perú

No se cuenta con evidencia sobre el impacto de las PASO en Argentina y Uruguay o si estas son mejores que otros tipos de primarias. Por un lado, se ha propuesto esperar el proceso de adaptación de las PASO antes de establecer posiciones frente a estas (Casullo, s.f.) y, por otro, se han recalcado los límites de las evaluaciones realizadas debido al exiguo número de casos por comparar (Dosek, 2015). Sin embargo, existen investigaciones recientes que determinan las limitaciones de las PASO argentinas a partir del contraste de las dinámicas generadas por ellas con los argumentos que se esgrimieron inicialmente de manera teórica a su favor (Gallo, 2017a, 2017b, 2018b).

En el caso argentino, la fragmentación y la debilidad partidaria justificaron las PASO que, aunque con limitaciones, pueden ser consideradas como experiencias novedosas en la región y como buenas prácticas (Procesos de Selección de Candidaturas, s.f.). Esta posición moderada al respecto, sobre todo desde espacios no académicos, señala entre sus aspectos positivos el supuesto aumento de la participación en las elecciones generales²⁰, la marcada reducción del número de partidos políticos gracias al piso mínimo de votos²¹ y la antelación con la que el ciudadano se entera de la oferta electoral (Herreros, 9 de agosto de 2019). Estos «beneficios teóricos» y sus limitaciones para el caso argentino se describen en la tabla 3²².

Tabla 3
Beneficios teóricos de las PASO y sus limitaciones en Argentina

Beneficios	Limitaciones en Argentina
Ampliación de las opciones ciudadanas gracias al doble voto (sincero y estratégico)	<ul style="list-style-type: none"> • El voto sincero no definió los ganadores. • La obligatoriedad afecta la sinceridad. • La simultaneidad no propicia la sinceridad del elector, dado que los niveles de competitividad y conflictividad pueden ser distintos en cada primaria.

²⁰ Ponemos en duda esta suposición pues los procesos de las PASO en 2011, 2013, 2015, 2017 y 2019 no superan el promedio de participación electoral en Argentina desde 1983 (79,19%) (Dirección Nacional Electoral, s.f.). Sin embargo, se observa un incremento en la participación electoral respecto a los procesos de elecciones nacionales entre 2001 y 2009.

²¹ También ponemos en duda esto pues en 2009, cuando se introdujeron las PASO, el número de partidos políticos de orden nacional era 38; diez años después, era 44 (Observatorio Político Electoral, s.f.b). Si bien el número de partidos en 2014 se redujo a 32, esta disminución solo duraría hasta principios de 2015 cuando el número volvió a elevarse a 42 (Observatorio Político Electoral, s.f.b).

²² Cabe señalar que, en la mayoría de estudios, se evita generalizar los efectos de las PASO o dar diagnósticos concluyentes en cada país.

Beneficios	Limitaciones en Argentina
Democratización interna	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de partidos, la ley no establece la obligatoriedad de presentar más de una lista interna a la competencia, lo que desalienta la competencia interna. Además, hay incentivos para presentar una lista única. Las PASO funcionan como una primera ronda electoral. • En el caso de las coaliciones: entidades suprapartidarias artificiales (especialmente a escala nacional).
Reducción de partidos y candidatos	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto cuantitativo, mas no cualitativo. • Se redujo el número estricto de fuerzas políticas y candidatos en competencia; empero, esto no fue producto de la fusión entre fuerzas afines, sino de elementos disímiles y discordantes. • Proscripción de fuerzas pequeñas: la existencia de una valla electoral mínima para poder participar en la elección afecta la representación de fuerzas políticas pequeñas pero relevantes. • Se incrementó el número de precandidatos en competencia²³.
Mayor potencial para coaligarse (cohesión interna)	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos internos divisivos. ** • Amplifica disputas internas pues su estructura interna corresponde al dilema del prisionero. • En el ámbito subnacional se observa faccionalismo de «primarias divisivas».
Legitimidad***	<ul style="list-style-type: none"> • El candidato ganador puede no tener apoyo popular. • Personalización/elección de candidato periférico (beneficia a candidatos radicales). • <i>Crossing over</i>* (trasvasamiento de votantes ajenos): • El voto estratégico directo implicaría votar en la interna del partido del candidato «mal mayor» para sacarlo de carrera cuanto antes. • El voto estratégico diferido consistiría en señalar a un candidato de un partido ajeno (dadas las escasas posibilidades de un contendiente propio) para posicionarlo mejor de cara a las elecciones generales. • No siempre tiene un efecto predictor.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Freidenberg y Pomares (22 de mayo de 2014), Casullo (2019), Buquet y Chasqueti (2009), Gallo (2010), Buquet y Piñeiro (2011), Del Cogliano y Varetto (2016), Dosek (2015), Clerici, Cruz y Goyburu (2016), Gallo (2018b), Rahat (2013).

* Este efecto se ha detectado en las primarias abiertas u obligatorias para la ciudadanía en general (Procesos de Selección de Candidaturas, s.f.).

** Este efecto se ha detectado en las primarias en general (Procesos de Selección de Candidaturas, s.f.; Kemahlioglu, Weitz-Shapiro, & Hirano, 2009).

*** Este beneficio se ha detectado en las primarias en general (Carey & Polga-Hecimovich, 2006).

²³ La Cámara Nacional Electoral de Argentina ha invocado en varias de sus resoluciones a buscar alguna reforma que solucione los problemas que genera la multiplicidad de ofertas partidarias (Resolución del Expediente CNE5100/2015/CA1).

Estos hallazgos —vinculados con los cuestionamientos al instrumento y la reapertura del debate sobre la reforma electoral en Argentina y Uruguay²⁴ (Gallo, 2018b)— nos acercan a una mirada a las PASO desde la perspectiva del *negative lesson-drawing*, es decir, desde las lecciones de política sobre ideas que los tomadores de decisiones no desearían seguir (Stone, 2017).

En 2016, en el Perú se instaló un comité en el que participaron funcionarios del JNE y Fernando Tuesta²⁵ (presidente de la comisión en 2019) para la actualización del Código Electoral (que no se pudo terminar en aquella época²⁶). En ese contexto, cuando se abordó el tema de los mecanismos para la selección de candidatos, Tuesta introdujo la posibilidad de incorporar en la legislación peruana un régimen de PASO similar al argentino, pero con la adición de una valla de participación en las primarias que daría lugar a la cancelación de la inscripción del partido o movimiento. El argumento principal de Tuesta era la necesidad de limitar y reducir el número de organizaciones políticas en nuestro sistema, pues estas carecían de representatividad y debían demostrar que podían llevar un número razonable de ciudadanos a las urnas en el proceso de primarias para poder participar del proceso electoral y mantener su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas (comunicación personal con funcionario de JNE 1, 15 de julio de 2019). Esta propuesta fue verbal e informal, ya que no consta en ningún documento, y no llegó a plasmarse en el proyecto, que quedó suspendido (comunicación personal con funcionario de JNE 2, 14 de agosto de 2019). Así también, en 2016, Tuesta dio una entrevista en la que proponía primarias con participación de los organismos electorales, simultaneidad y la aplicación de una valla electoral mínima de participación ciudadana en la elección de candidatos (Guzmán, 13 de marzo de 2016). En 2017, defendía las elecciones internas abiertas «con la participación de unas 100 000 personas»²⁷ como un requisito más realista que debía cumplir todo partido para participar luego de la elección (Tuesta, 4 de mayo de 2017).

²⁴ En Uruguay, el debate académico se inclina en contra de las reformas, con solo un 21% de artículos académicos a favor de ellas (Altman, 2013).

²⁵ Fernando Tuesta fue consultor para el Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, JNE) desde el 2014 hasta mediados del 2016. (Funcionario de JNE 1, comunicación personal, 15 de julio de 2019).

²⁶ El 2011, el JNE presentó el primer proyecto de Código Electoral, luego de lo cual impulsó reuniones con representantes de los tres entes electorales para producir una versión actualizada, pero sin éxito. La versión actualizada recién se presentaría en abril del 2017 con un equipo distinto y bajo otro Presidente (Funcionario de JNE 1, comunicación personal, 15 de julio de 2019).

²⁷ Es decir, aproximadamente 0,4% del padrón electoral utilizado en las últimas elecciones nacionales (Elecciones Congresales Extraordinarias, 2020).

Estos son indicios de que Tuesta conocía y apoyaba la introducción de las PASO en el Perú desde 2016 y que su propuesta no había logrado calar en la agenda de reforma electoral del JNE ni parecía estar en la de los actores vinculados con la academia y otras organizaciones relacionadas con la reforma electoral a escala nacional²⁸ e internacional²⁹. También es importante señalar que su propuesta de 2016 y la de la Comisión de 2019 comparten la idea de establecer una valla de cancelación para los partidos, que le da un lugar importante a uno de los beneficios teóricos de las PASO (ver tabla 3) —reducir el número de partidos y de candidatos— y responde a sus limitaciones en Argentina (ver tabla 3). En la propuesta de la comisión, asimismo, se añade el uso de candidaturas individuales en lugar de listas únicas (un ajuste vinculado a las limitaciones del instrumento en cuanto a democratización interna) (ver tabla 3). Por otro lado, también se llevaron a cabo adaptaciones en los legados nacionales: se mantuvo que el 20% de las listas de candidatos al Congreso, consejo regional y concejo municipal puedan ser elegidas por designación directa y se establecieron las PASO a escala subnacional (el Perú es un Estado unitario, no federal como Argentina).

Como se constata, los ajustes que responden a las limitaciones del modelo argentino se vinculan a dos beneficios de las PASO: (a) reducción de partidos y candidatos y (b) democratización interna (que podríamos denominar «competencia interna»). Las limitaciones de los beneficios teóricos vinculados con la legitimidad de los candidatos, la cohesión interna y la ampliación de las opciones ciudadanas no motivaron ajustes.

Ajustes adicionales y tensión en el Parlamento

Fernando Tuesta, como presidente de la comisión, asume diferentes roles: como IC, *policy advocate* y emprendedor de políticas (Tuesta, 28 de marzo de 2019, 6 de mayo de 2019, 17 de junio de 2019, 10 de junio de 2019, 1 de julio de 2019, 8 de julio de 2019, 15 de julio de 2019); participa, asimismo, en el debate político y público a favor de la introducción de la propuesta del

²⁸ Los debates legislativos anteriores a la reforma de 2019 se centraron, sobre todo, en realizar ajustes incrementales (comunicación personal con Roque Bravo, 13 de marzo de 2020) y en la participación obligatoria del Sistema Electoral en dichos procesos (comunicación personal con Mercedes Carrillo, 12 de marzo de 2020). En eventos de reforma electoral realizados en el Perú, organizados por organismos internacionales y organismos electorales, tampoco parecen haberse discutido las PASO; es más común el debate sobre el establecimiento de primarias cerradas, posición cercana a las propuestas del JNE en años anteriores (comunicación personal con funcionario de JNE, 14 de agosto de 2019).

²⁹ No encontramos un grupo de apoyo transnacional a favor del instrumento, a pesar de su novedad en ciertas redes internacionales.

Ejecutivo de introducir las PASO. Sin embargo, el éxito del IC de las PASO en el Perú no puede comprenderse si se deja de lado el contexto político de 2019.

En medio de las tensiones entre Ejecutivo y Legislativo, el primero ejerció presión política sobre el segundo a través de una cuestión de confianza ligada a la aprobación de los proyectos de reforma política entre los que se encontraban las PASO, lo que explica su aprobación en el debate del Pleno del Congreso a pesar de la visible oposición de varios congresistas (comunicaciones personales con Mercedes Carrillo, 12 de marzo de 2020; exfuncionario de la Comisión de Constitución y Reglamento, 20 de marzo de 2020; Flor Bazán, 9 de marzo de 2020; y Daniel Rodríguez, 20 de marzo de 2020).

A pesar de la presión, desde el Parlamento se incluyeron algunas modificaciones al proyecto del Poder Ejecutivo y se añadieron reglas especiales aplicables solo al proceso electoral más inmediato, las Elecciones Generales (EEGG) de 2021³⁰. La lógica de estos cambios era: (a) preservar la inscripción de las organizaciones políticas³¹, (b) elegir listas cerradas en las EEGG 2021³², y (c) flexibilizar la inscripción de nuevos afiliados³³ (solo para las EEGG 2021) y el cronograma de las PASO³⁴. De acuerdo con las entrevistas realizadas, los cambios en el punto 3 se consideran los «más técnicos» debido a que responden a preocupaciones operativas (comunicación personal con funcionario JNE 1, 15 de julio de 2019). Por otro lado, el punto 1 muestra resistencia a la lógica de la propuesta de la comisión de buscar reducir el número de partidos y el punto 2 pretende mantener el control de las organizaciones políticas sobre la designación de candidatos.

Si bien se realizaron algunos ajustes de índole política y técnica, la percepción sobre la legitimidad del instrumento en actores cercanos a su aprobación como norma es negativa (comunicaciones personales con exfuncionario

³⁰ En el escenario actual, de la pandemia por COVID-19, el Congreso de la República está debatiendo diversas propuestas que plantean ajustes a la forma de selección de candidatos para las EEGG 2021, entre las cuales resalta la suspensión de las elecciones primarias hasta el proceso regional y municipal de 2022. En este sentido, es posible que muchas de las reglas especiales no lleguen a aplicarse.

³¹ La ley 30998 no considera causal de cancelación de una organización política el no haber superado el 1,5% de los votos válidos en las primarias.

³² La Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la ley 30998 permite a toda organización política inscrita antes del 28 de agosto de 2019 elegir a sus candidatos a presidente y congresistas a través de una elección primaria cerrada (solo entre afiliados).

³³ La Primera Disposición Complementaria Transitoria de la ley 30998 reduce el tiempo mínimo de afiliación de un ciudadano a una organización política para ser candidato. Los candidatos pueden tener seis meses de afiliación a la organización política hasta la fecha de las primarias.

³⁴ El Congreso determinó que sea el JNE el que fije el cronograma de las elecciones primarias, mientras la propuesta de la comisión establecía una fecha concreta.

de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, 20 de marzo de 2020; y Roque Bravo, 13 de marzo de 2020). Desde el JNE, uno de los riesgos documentados de las PASO se considera clave: el desgastante y oneroso proceso electoral que implican³⁵ (comunicación personal con funcionario de JNE 2, 14 de agosto de 2019).

CONCLUSIÓN

¿Cómo se diseñaron las PASO como mecanismo para la selección de candidatos y candidatas dentro del proceso de reforma política de 2019 en el Perú? En esta investigación comparamos las características descriptivas del diseño (Rogge, 2018) del instrumento en cuestión en el Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (comisión creada por el Poder Ejecutivo) y la ley en la que finalmente se aprueba la norma (ley 30998). Al respecto, encontramos pocos pero significativos ajustes entre ellas, que difieren sustancialmente de la normativa previa. Con el fin de determinar si el diseño del instrumento se había dado en el marco de una transferencia de políticas (un mecanismo usual cuando se buscan cambios no-incrementales), rastreamos las características descriptivas del instrumento en todos los países latinoamericanos donde las primarias son de ejecución obligatoria. Así, encontramos que la mayor similitud con el diseño de las PASO en el Perú la tienen las PASO argentinas, incluso más que las de Uruguay. Se determina, entonces, que el diseño de las PASO peruanas (desde la propuesta de la comisión) se explica, en buena parte, por un proceso de transferencia adaptativa (Minkman, van Buuren, & Bekkers, 2018). Nos aproximamos, así, a la lógica de la transferencia del modelo argentino y sus ajustes en el Perú, a partir de tres cuestiones:

1. Si existía o no evidencia acerca de las PASO que la avalen como un modelo basado en una «lección aprendida de otro lugar» (Howlett & Saguin, 2019). Se encontraron investigaciones sobre los «beneficios teóricos» de las PASO en Argentina y sus limitaciones, lo que nos llevó a centrarnos en las prácticas sociales que construyen el apoyo a la transferencia de ciertas políticas.

³⁵ En Argentina, la Cámara Nacional Electoral resalta en varias resoluciones las complicaciones que se generan en el desarrollo del escrutinio de la votación al existir una cercanía temporal entre las elecciones primarias y las elecciones generales (Acta Acordada Extraordinaria 100/2015).

2. Entonces, nos preguntamos por los actores del diseño del instrumento (por ejemplo, *instrument constituency*) en el Perú y las acciones a favor de este, a partir del caso del presidente de la comisión Fernando Tuesta. A diferencia de la literatura revisada, que le otorga un carácter más grupal y académico (en el sentido de producir conocimiento científico a favor del instrumento) a los *instrument constituencies*, en este caso observamos una oportunidad aprovechada por el actor para introducir un instrumento con cambios, del cual se espera que ayude al cumplimiento de objetivos políticos más amplios, vinculados al sistema de partidos.
3. Aquí, la adaptación doméstica del instrumento en el ámbito de la comisión no es accesoria y, de hecho, los ajustes al diseño que se pueden considerar «más políticos» (los vinculados a la reducción del número de partidos y la competencia interna en la selección de candidatos) ocuparon un lugar central en los debates parlamentarios y en el diseño final del instrumento, en una coyuntura política afectada por la cuestión de confianza formulada por el presidente al Congreso de la República.

En suma, este artículo busca ser un aporte a los estudios sobre transferencias de políticas. En el ámbito micro nos enfocamos en la adaptación de un instrumento en instancias técnicas y políticas, con énfasis en los ajustes o en las adaptaciones como rasgos que pueden llegar a ser centrales para el diseño del instrumento, para los resultados esperados de este y para el debate técnico y político.

REFERENCIAS

- Altman, D. (2013). Universal Party Primaries and General Election Outcomes: The Case of Uruguay (1999-2009). *Parliamentary Affairs*, 66(4), 834-855. <https://doi.org/10.1093/pa/gss010>
- Buquet, D., & Chasquetti, D. (2009). Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 25(2), 143-152. <https://doi.org/10.4067/S0718-090x2005000200006>
- Buquet, D., & Piñeiro, R. (2011). Participación Electoral en las elecciones primarias en Uruguay. *Revista Debates*, 5(2), 79. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.22615>
- Capano, G., & Howlett, M. (2020). The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. *SAGE Open*. <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>
- Carey, J. M., & Polga-Hecimovich, J. (2006). Primary Elections and Candidate Strength in Latin America. *The Journal of Politics*, 68(3), 530-543. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00443.x>

- Casullo, M. E. (s.f.). *La reforma política en Argentina: las PASO, ¿elecciones internas, primarias o primera vuelta?* Recuperado de <https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/procesos-de-seleccion-de-candidaturas-2/maria-esperanza-casullo/>
- Clerici, P., Cruz, F., & Goyburu, L. (2016). ¿Los hermanos sean unidos?: competitividad en las primarias municipales en la Provincia de Buenos Aires. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 10(2), 279-309.
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP). (2019). *Informe de la Comisión*. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisión_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf
- Del Cogliano, N. & Varetto, C. (2016). 2015 Subnational Elections in Argentina: Stability with Change. *Revista Uruguaya de Ciencia Política [online]*, 25(1), 131-149.
- Dirección Nacional Electoral Argentina (s.f.). *Resultados y estadísticas*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas>
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000) Learning from abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance- an International Journal of Policy Administration and Institutions*, 13, 5-24. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Dosek, T. (2015). The 2015 Departmental Elections in Uruguay: Towards a Growing Autonomy of Subnational Politics. *Regional and Federal Studies*, 25(4), 391-402. <https://doi.org/10.1080/13597566.2015.1090434>
- Foli, R., Béland, D., & Fenwick, T. (2018) How Instrument Constituencies Shape Policy Transfer: A Case Study from Ghana. *Policy and Society*, 37(1), 108-124. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1377987>
- Freidenberg, F. (2009). Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007-2008). En M. Alcántara Sáez y E. Hernández Norzagaray (Coords.), *México: El nuevo escenario político ante el bicentenario* (pp. 269-306). Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, F. (2015). La reina de las reformas: las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina. En F. Freidenberg y B. Muñoz-Pogossian (Eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina* (pp. 31-91). Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, F. & Pomares, J. (22 de mayo de 2014). The Latin American Experience Suggests Primary Elections Can Be Effective but not a Magic Recipe for Party Democratisation. Recuperado de <http://www.democraticaudit.com/2014/05/22/the-latin-american-experience-suggests-primary-elections-can-be-effective-if-they-are-binding-transparent-and-regulated-by-a-legal-framework/>
- Gallo, A. (2010). Primarias abiertas y doble vuelta electoral. Análisis de su aplicación concurrente en los comicios presidenciales del Uruguay. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 10(14), 25-71. <https://doi.org/10.14409/da.v1i14.1253>
- Gallo, A. (2017a). La reforma política en debate. Análisis de las últimas reformas político-electorales (discutidas y/o celebradas) en la Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (28), 155-185. <https://doi.org/10.14409/da.v17i28.6703>
- Gallo, A. (2017b). Un doble P.A.S.O. electoral. Análisis del debut del sistema de primarias abiertas y de la vuelta doble electoral en las elecciones presidenciales argentinas de 2015. *Studia Politicae*, 41(10), 45-87. <https://doi.org/10.22529/sp.2017.41.02>
- Gallo, A. (2018a). Internas abiertas reguladas y buen funcionamiento partidario. Los casos actuales de Argentina y Uruguay. *Espiral*, 25(72). <https://doi.org/10.32870/espiral.v25i72.6673.g6142>

- Gallo, A. (2018b). Un prolongado ciclo electoral. Análisis de la aplicación conjunta de primarias abiertas y doble vuelta electoral en los últimos comicios presidenciales en Argentina y Uruguay / A Long Electoral Cycle. Analysis of the Concurrent Application of Open Primaries. *Apuntes Electorales*, 17(58), 11-59.
- Guzmán, I. A. (13 de marzo de 2016). *La Ley de Organizaciones Políticas es «letra muerta»*. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/politica/la-ley-de-organizaciones-politicas-es-letra-muerta-659804/>
- Hasen, R. L. (2016). The Limits of Electoral Reform. By Shaun Bowler and Todd Donovan. New York: Oxford University Press, 2013. 176p. \$99.00. *Perspectives on Politics*, 14(3), 895-897. <https://doi.org/10.1017/s1537592716002413>
- Herreros, L. (9 de agosto de 2019). *¿Para qué sirven las PASO?* Recuperado de https://www.rionegro.com.ar/para-que-sirven-las-paso-1065493/?fbclid=IwAR3_Bn1JhIsQjIsbWSIPmsKroqqYnlUp4e7kIxxWFLTcO0QAFWw_wtlozo
- Howlett, M. & Saguin, K. (2019). Policy Transfer and Instrument Constituency: Explaining the Adoption of Conditional Cash Transfer in the Philippines. *Asia & The Pacific Policy Studies*, 6(3), 352-366. <https://doi.org/10.1002/app5.280>
- Kemahlioglu, O., Weitz-Shapiro, R., & Hirano, S. (2009). Why Primaries in Latin American Presidential Elections? *Journal of Politics*, 71(1), 339-352. <https://doi.org/10.1017/S0022381608090221>
- Kenig, O., Cross, W., Pruyssers, S., & Rahat, G. (2015). Party Primaries: Towards a Definition and Typology. *Representation*, 51(2), 147-160. <https://doi.org/10.1080/00344893.2015.1061044>
- López, C. G. (2017). El dilema de la democracia en el interior de los partidos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 317-347. <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20915>
- Marengo, A. (2012). Reformas eleitorais na América Latina: grandes expectativas, poucos casos, resultados perversos. *Sociologias*, 14(31), 238-268. <https://doi.org/10.1590/s1517-45222012000300011>
- Minkman, E., van Buuren, M. W., & Bekkers, V. J. J. M. (2018) Policy Transfer Routes: an Evidence-based Conceptual Model to Explain Policy Adoption. *Policy Studies*, 39(2), 222-250. <https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1451503>
- Mukherjee, I. & Bali, A. S. (2018). Capacities and Customization. En M. Howlett y I. Mukherjee (Eds.), *Routledge Handbook of Policy Design* (pp. 359-371). Nueva York, NY: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351252928-24>
- Mukherjee, I., & Howlett, M. (2015). Who Is a Stream? Epistemic Communities, Instrumental Constituencies and Advocacy Coalitions in Public Policy-Making. *Politics and Governance*, 3(2), 65. <https://doi.org/10.17645/pag.v3i2.290>
- Observatorio Político Electoral del Ministerio del Interior de la República Argentina (s.f.a). *Normativa comparada provincial*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/analisis/normativacomparada>. Fecha de consulta: 16 de mayo de 2020.
- Observatorio Político Electoral del Ministerio del Interior de la República Argentina (s.f. b). *Partidos políticos*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/partidospoliticos>
- Procesos de Selección de Candidaturas. (s.f.). *Reformas políticas en América Latina*. Recuperado de <https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/procesos-de-seleccion-de-candidaturas-2/>
- Rahat, G. (2013). What Is Democratic Candidate Selection? En W. P. Cross y R. S. Katz (Eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy* (capítulo 9). <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199661879.003.0009>
- Rodríguez Patrón, F. (2016). *¿Existe democracia interna en los partidos?* Recuperado de <http://www.elperuano.pe/noticia-¿existe-democracia-interna-los-partidos-44232.aspx>

- Rogge, K. (2018). Designing Complex Policy Mixes. En M. Howlett y I. Mukherjee (Eds.), *Routledge Handbook of Policy Design* (pp. 34-58). Nueva York, NY: Routledge.
- Romero Ballivián, S. (s.f.). *Primarias en Honduras: siguiendo las huellas de un sistema original*. Recuperado de <https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/procesos-de-seleccion-de-candidaturas-2/salvador-romero-ballivian/>
- Scherlis, G. (2014). Political Legitimacy, Fragmentation and the Rise of Party-formation Costs in Contemporary Latin America. *International Political Science Review*, 35(3), 307-323. <https://doi.org/10.1177/0192512114524244>
- Simons, A., & Voß, J. P. (2017). Policy Instrument Constituencies. En M. Howlett e I. Mukherjee (Eds.), *Handbook of Policy Formulation* (pp. 355-372). Cheltenham, R.U.: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784719326.00031>
- Simons, A., & Voß, J. P. (2018). The Concept of Instrument Constituencies: Accounting for Dynamics and Practices of Knowing Governance. *Policy and Society*, 37(1), 14-35. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1375248>
- Stone, Diane (2017). Understanding the Transfer of Policy Failure: Bricolage, Experimentalism and Translation. *Policy & Politics*, 45(1), 55-70. <https://doi:10.1332/030557316X14748914098041>
- Tuesta Soldevilla, F. (2015). Un acto fallido: la reforma electoral en el Perú (1978-2012). *Revista Derecho Electoral*, 20(6), 149-178.
- Tuesta Soldevilla, F. (4 de mayo de 2017). *Ni una firma más*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/opinion/firma-columna-fernando-tuesta-421980>
- Tuesta Soldevilla, F. (28 de marzo de 2019). *Una oportunidad para los partidos*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/opportunidad-partidos-politicos-reforma-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-620961>
- Tuesta Soldevilla, F. (6 de mayo de 2019). *¿Por qué una elección interna abierta?* Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/partidos-politicos-eleccion-interna-abierta-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-632621>
- Tuesta Soldevilla, F. (10 de junio de 2019). *Abriendo los partidos con elecciones*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/abriendo-partidos-elecciones-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-643404>
- Tuesta Soldevilla, F. (17 de junio de 2019). *Partidos, separar la paja del grano*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/partidos-separar-paja-grano-noticia-ecpm-645944>
- Tuesta Soldevilla, F. (1 de julio de 2019). *Una elección abierta*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/eleccion-abierta-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-ecpm-650996>
- Tuesta Soldevilla, F. (8 de julio de 2019). *Elecciones partidarias con nuevo oxígeno*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/elecciones-partidarias-nuevo-oxigeno-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-653286>
- Tuesta Soldevilla, F. (15 de julio de 2019) *El riesgo de las primarias del 2021*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/riesgo-primarias-2021-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-ecpm-655420>
- Tuesta Soldevilla, F. (22 de julio de 2019). *El diablo está en los detalles o las transitorias*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/diablo-detalles-transitorias-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-657643>
- Tuesta Soldevilla, F. (12 de agosto de 2019). *Pasito a PASO*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/pasito-paso-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-ecpm-664247>
- Voß, J. P. & Simons, A. (2018). Instrument Constituencies: Promoting Policy Designs 1. En M. Howlett y I. Mukherjee (Eds.), *Routledge handbook of policy design* (pp. 180-200). Nueva York, NY: Routledge.

- Weible, C. M. (2018). Instrument Constituencies and the Advocacy Coalition Framework: An Essay on the Comparisons, Opportunities, and Intersections. *Policy and Society*, 37(1), 59-73. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1417705>
- Zito, A. R. (2018). Instrument Constituencies and Epistemic Community Theory. *Policy and Society*, 37(1), 36-58. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1416929>

Documentos legales

- Código Electoral de Costa Rica, ley 8765, de 2009. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/leyes.htm>
- Código Electoral Paraguayo, ley 834 de 1996 y sus modificatorias. Recuperado de <https://paraguay.justia.com/categorias/constitucional/electoral/>
- Ley 17.063, 24 de diciembre de 1998. Recuperado de <https://www.corteelectoral.gub.uy/legislacion/legislacion>
- Ley 1475, de 2011. Recuperado de <https://www.cne.gov.co/component/phocadownload/category/9-leyes>
- Ley 20.640, de 2012. Recuperado de <https://www.servel.cl/sistema-de-elecciones-primarias/>
- Ley 26.571, Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, 2009. Recuperado de <http://www.saij.gov.ar/26571-nacional-ley-democratizacion-representacion-politica-transparencia-equidad-electoral-Ins0005567-2009-12-02/123456789-0abc-defg-g76-55000scanyel>
- Ley 30998, Ley por la que se modifica la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas. Poder Judicial, 27 de agosto de 2019, *Diario Oficial El Peruano*.
- Ley 33.18, de 2018. Recuperado de https://www.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/leyes/LEY_ley_num._33_18_1_7.pdf
- Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, de 1964, y Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999. Recuperado de http://www4.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/leyes.php
- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, decreto 44-2004 y sus modificatorias. Recuperado de <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/116-ley-electoral-y-de-las-organizaciones-politicas>
- Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, de 2009. Recuperado de <http://www.lexis.com.ec/wp-content/uploads/2018/07/LI-LEY-ORGANICA-ELECTORAL-CODIGO-DE-LA-DEMOCRACIA.pdf>
- Resolución del Expediente CNE5100/2015/CA1, Cámara Nacional Electoral Argentina.
- Resolución Suprema 228-2018-PCM. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normas-legales/crean-la-comision-consultiva-denominada-comision-de-alto-ni-resolucion-suprema-n-228-2018-pcm-1726044-1/>
- Texto Único del Código Electoral del 2017. Recuperado de <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2017/12/Texto-Unico-Codigo-Electoral.pdf>