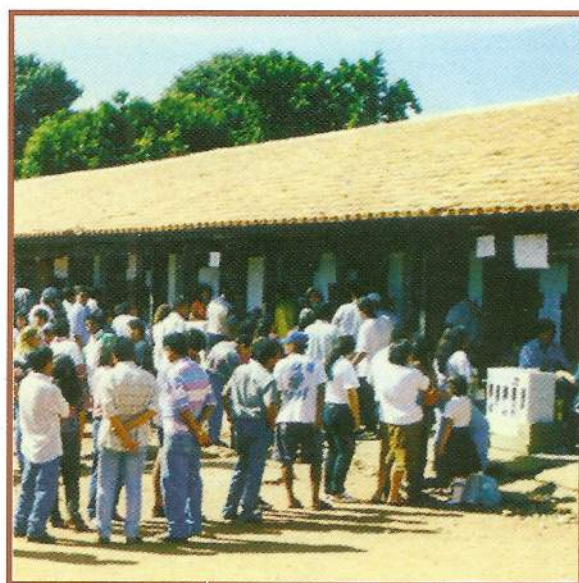


Boletín

Electoral

Latinoamericano



XIX

ENERO-JUNIO 1998

IIDH / CAPEL

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral

CONTENIDO

SECCIÓN REPORTES ELECTORALES

COSTA RICA	9
PARAGUAY	71
NICARAGUA	107

SECCIÓN TEMA CENTRAL

Gobernabilidad democrática	123
<i>Carlos Eduardo Mena Keymer</i>	
Representatividad e intermediación política: Cuatro tesis desde la perspectiva de la reforma política necesaria y posible	149
<i>Eduardo Núñez Vargas</i>	
Transformaciones sociopolíticas, nuevos desafíos a los partidos en la década de los 90 y líneas para su reforma	181
<i>Eduardo Zaffirio</i>	
Impacto de los sistemas de elección en la crisis de representación e intermediación política	197
<i>Carlota Jackisch</i>	
Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos	209
<i>Delia M. Ferreira Rubio</i>	
Partidos políticos, organizaciones civiles y medios de comunicación en la transición política	221
<i>Emilio Álvarez Icaza y Raquel Pastor</i>	

SECCIÓN ANÁLISIS Y OPINIÓN

- El impacto del sistema electoral
sobre el sistema político peruano 237
Fernando Tuesta Soldevilla
- El aporte de los medios de comunicación en la
educación para la democracia en América Latina 279
Sergio Godoy Etcheverry
- La democracia y el derecho:
¿Realmente han servido para contener las
tentaciones autoritarias y militares en América Latina? 303
Ricardo Valverde Gómez

SECCIÓN ORGANISMOS ELECTORALES

- Presentación en Paraguay de la obra Elecciones y democracia
en América Latina 1992-1996. Urnas y desencanto político 319

SECCIÓN CALENDARIO ELECTORAL

- Calendario Electoral Latinoamericano Julio-Diciembre 1998 325

plantearse que una estructura de estas características requiere de un formato de sistema de partidos lo menos fragmentado posible (para algunos, bipartidista si fuera el caso, o que funcione como tal). Por el contrario, los sistemas electorales que se aprobaron bajo artículos constitucionales y leyes especiales, oxigenaron la fragmentación partidaria, la polarización, el debilitamiento de los partidos y el consecuente fortalecimiento del poder del ejecutivo más allá del ya importante que le confiere el sistema presidencialista.

Para ello, los sistemas electorales pasaron de un *sistema de representación proporcional imperfecta* (sin reelección presidencial) a un *sistema de representación proporcional pura* (con reelección presidencial)². Si la fragilidad del sistema de partidos (de *pluralismo polarizado*, Tuesta 1995a) que asomó a inicios de la década pasada contribuyó a que éste estallara a inicios de la presente, las modificaciones que se introdujeron desde 1992 mantuvieron las características antes nombradas. Aquí se demuestra que el sistema electoral contribuyó a la fragmentación partidaria, que ahonda los serios problemas que se anidan en un sistema presidencialista.

En pocas palabras, institucionalmente, la democracia peruana no afrontó con audacia las modificaciones sustantivas que su funcionamiento demandaba, sino que con cambios aislados, contradictorios e ineficientes prolongó los serios problemas de su arquitectura, que aun persisten, y con los que el sistema electoral colabora con importantes dosis.

Para abordar los efectos del sistema electoral, revisaremos las características de la elección parlamentaria, en forma separada de las de la presidencial para, finalmente, discutir la relación entre ellos.

I. La elección del Parlamento

Para los fines de este trabajo debemos precisar que entendemos el sistema electoral como aquel conjunto de reglas que permiten convertir los votos en escaños (legislativo) o puestos de gobier-

2. Para una revisión de los subsistemas electorales puede verse Krennerich y Lauga (1994).

no (ejecutivo)³. Como es sabido los modelos de representación más extendidos son el mayoritario o de pluralidad y el proporcional. Debe recordarse que el primero se interesa en otorgar mayoría al ganador de la contienda electoral con el propósito de lograr la gobernabilidad, mientras que el segundo persigue la más amplia representatividad política posible.

En el Perú, para la elección del Parlamento, se han practicado los dos sistemas de representación por igual, pasando –como casi el conjunto de países latinoamericanos– del sistema mayoritario al proporcional. Si bien Costa Rica tempranamente introdujo la representación proporcional, en 1893, para los distritos electorales con más de dos diputados, fue Uruguay el primer país que lo experimentó de forma integral. Posteriormente, transformaron sus sistemas Perú (1931), Brasil y Colombia (1932), Chile (1937), Ecuador (1945), Guatemala (1946), Bolivia (1956), Venezuela (1958), El Salvador (1963) y Paraguay (1990).

1. Antecedentes históricos

En el Perú, hasta 1931 se practicaba para elegir el Parlamento, el sistema mayoritario en una sola vuelta. El efecto previsible fueron los parlamentos monocolors. La caída del leguismo un año antes y la irrupción de los llamados partidos de masas, empujó a cambios en el sistema electoral. Estos se materializaron a través del Decreto Ley 7177 del 26 de mayo de 1931, que introdujo una serie de modificaciones tanto en el derecho como en el sistema electoral. Es así que para la elección del Congreso Constituyente de aquel año se introduce, por primera vez, el sistema proporcional. Sin embargo, a este sistema se le agregó la lista incompleta que permitía a la primera mayoría obtener dos tercios y a la minoría el tercio restante. A este sistema se le denomina también el *premio a la mayoría*⁴. Aquel Con-

3 En el Perú el término ha sido utilizado de manera equivocada. La última, más flagrante y repetida en las leyes sobre materia electoral, es la incorporada en la Constitución de 1993. El capítulo XIII, bajo el título de Sistema Electoral, hace referencia a la forma de organización y funciones de los órganos electorales.

4 En Argentina este sistema se denominó Sáenz Peña, usado hasta 1962. En Paraguay se distribuye las dos terceras partes al partido ganador y el tercio

greso estuvo compuesto por 145 representantes: 104 por la mayoría y 41 por la minoría, en circunscripciones departamentales. Dicho Congreso elaboró la Constitución de 1933 que estableció en su artículo 88, que "el sistema de elecciones dará representación a las minorías, con tendencia a la proporcionalidad". Es decir, número de bancadas fijas, independientemente de los porcentajes obtenidos por los grupos en competencia. Esto permitió que la lista sancheherrista consiguiera la mayoría absoluta del Congreso y de esta manera pudo elaborar la Constitución sin necesidad de pactar con la minoría. Este sistema rigió las elecciones peruanas cerca de treinta años, con excepción de las de 1939 y 1945, que se rigieron nuevamente por el sistema mayoritario, impuesto por las reformas plebiscitarias de 1939, bajo el gobierno del general Oscar R. Benavides. Estas fueron derogadas por el Congreso de 1945, recuperándose la plenitud del artículo 88, sobre la representación de las minorías. Las elecciones de 1950, 1956 y 1962 se realizaron bajo el sistema proporcional, pero se siguió con el sistema de lista incompleta.

Tras el golpe de estado de 1962 que anuló las elecciones de aquel año, la Junta de Gobierno (1962-1963) promulgó la ley electoral 14250 que, con variaciones, ha regido los procesos electorales posteriores. Una de sus principales normas, fue establecer en forma definitiva el sistema de elección proporcional con la introducción de la cifra repartidora, en la modalidad del método de D'Hondt. Se dejó de lado definitivamente, no sólo el sistema mayoritario sino el sistema proporcional con lista incompleta. Junto al sistema proporcional se introdujeron algunos cambios tanto en el tipo de circunscripciones como en las características del voto. Es decir, el Perú se inclinaba por elegir un sistema electoral que privilegia la representatividad sobre la gobernabilidad. Sus componentes, con algunas variaciones, apuntaron en la misma dirección.

restante se distribuye proporcionalmente entre el resto de partidos. En el Perú, a nivel municipal, se aplica algo parecido: al partido ganador se le otorga la mitad de las bancadas del Consejo y la otra mitad se distribuye, a través del método D'Hondt, entre las demás listas en competencia.

2. La circunscripción electoral

Entendemos por circunscripción electoral a aquella parte del territorio que conforma la base para que los votos emitidos por los electores se repartan entre un número determinado de escaños, con independencia del resultado de otra parte del territorio. La delimitación de las circunscripciones se realiza atendiendo a criterios demográficos y/o territoriales. Generalmente, la división por este segundo argumento tiene en cuenta consideraciones administrativas y geográficas de un país.

Las circunscripciones, en términos generales, pueden dividirse entre uninominales y plurinominales. Estas últimas pueden ser pequeñas (hasta cinco escaños), medianas (de seis a diez escaños) y grandes (más de diez escaños). Sin embargo, de-

Cuadro 1
Perú: sistema electoral, número de representantes
y tipo de circunscripción (1919-1995)

Año de Elección	Sistema Electoral	Número de representantes	Tipo de Circunscripción	Observaciones
Elecciones 1919	SM	138 = 32S y 106D	Dp y Pr	
Elecciones 1924	SM	141 = 31S y 110D	Dp y Pr	
Elecciones 1929	SM	141 = 31S y 110D	Dp y Pr	
Elecciones 1931*	SP+LI	145	Dp	43 Minoría, B:10%
Elecciones 1939	SM	182 = 47S y 135D	Dp y Pr	
Elecciones 1945	SM	189 = 47S y 142D	Dp y Pr	
Elecciones 1950	SP+LI	196 = 45S y 151D	Dp	
Elecciones 1956	SP+LI	237 = 55S y 182D	Dp	
Elecciones 1963	SP+CR	185 = 45S y 140D	Dp	
Elecciones 1978*	SP+CR	100	DU	1VP obligatorio
Elecciones 1980	SP+CR	240 = 60S y 180D	DU y Dp	
Elecciones 1985	SP+CR	240 = 60S y 180D	DU y Dp	2VP opcional
Elecciones 1990	SP+CR	240 = 60S y 180D	DU y Dp	2VP opcional
Elecciones 1992*	SP+CR	80	DU	2VP opcional
Elecciones 1995	SP+CR	120	DU	2VP opcional

SP = Sistema Proporcional, SM = Sistema Mayoritario, LI = Lista Incompleta, D = Diputados, S = Senadores, Dp = Departamentos, Pr = Provincias, CR = Cifra Repartidora, VP = Voto Preferencial, DU = Distrito Único, B = Barrera mínima.

* En 1931 y 1992, se eligió un Congreso Constituyente y, en 1978, Asamblea Constituyente.

Fuente: Tuesta (1994), Chirinos Soto (1984)

ticos de caudillos y caciques locales, siendo su efecto mayor en los sistemas mayoritarios. Una desproporcionalidad alta entre votos y escaños, debido al diseño de las circunscripciones electorales, afecta el principio de igualdad en el sufragio, favoreciendo a un partido en perjuicio de otros. En muchos casos se manipula esta división para obtener ganancias extras, hecho que en la jerga electoral recibe el nombre de *gerrymandering*⁵. Para evitar esta situación se debe *distribuir* los escaños con cierta prioridad, es decir, atendiendo a la proporcionalidad poblacional de cada unidad.

La distribución de los escaños, entre 1980 y 1990, muestra a las claras esta distorsión: la distribución de los diputados no reflejó realmente el sentido de los resultados electorales de aquel período. Vale decir que al traducir los votos en escaños, hubo una alteración de dicha relación, distorsionando el principio de igualdad del voto. Como consecuencia algunos partidos perdieron y otros ganaron.

Todo ello se remonta a la Asamblea Constituyente de 1978. En aquella oportunidad la mayoría la conformaba la alianza PAP-PPC, que tuvo la responsabilidad de elaborar la norma pertinente para la elección parlamentaria de 1980. En relación con los diputados, la ley fijaba su número y su distribución, pero la Constitución señalaba que toda circunscripción tendría por lo menos un diputado (art. 167)⁶. El resto se distribuían entre:

- a) la Provincia de Lima,
- b) las demás provincias del Departamento de Lima,
- c) la Provincia Constitucional del Callao y
- d) cada uno de los demás departamentos de la República.

La Constitución también señalaba que se debería atender a un doble criterio: demográfico y territorial. Se asignaba por lo menos 1 escaño por departamento. Pero la distorsión se pro-

5 El nombre se debe al gobernador por el Estado de Massachussets, Elbridge Gerry, quien en 1812 en Boston, con ánimo manipulador, recortó una circunscripción a la medida de sus intereses, que tenía la forma de una salamandra (*salamander* en inglés).

6 Los senadores se elegían bajo el sistema de distrito electoral único.

ducía con la aplicación del quinto artículo de las disposiciones transitorias de aquella Constitución, al señalar que la provincia de Lima debía tener cuarenta diputados. El problema radicaba en que ese número representa el 22 por ciento de la Cámara de Diputados y, sin embargo, Lima representaba el 32 por ciento del electorado nacional. De esta manera la distribución de escaños no respondía a la realidad, hecho que distorsionaba el principio de la igualdad del voto, pues algunos votos valían más que otros. En otras palabras, en algunos departamentos podía ser elegido un diputado con menos votos que en otros. Algunos parlamentarios señalaron que la distribución era correcta, en tanto atenuaba el poder centralista limeño. El problema es que la distribución de escaños debe ser una tarea técnica que responda a una realidad poblacional, no una que trate de encubrirla. Si lo que deseaban era otra distribución, Lima debería ser menos poblada en relación con el resto del país. Pero, para ello, no sirve ninguna legislación electoral, sino desarrollar otros ejes de atracción demográfica. Mientras tanto, trastocando la distribución de escaños en la cámara de diputados, no se hizo justicia descentralista.

La distribución de los diputados para el período 1980-1990 provoca tres tipos de circunscripciones departamentales: 14 se encontraban sobrerrepresentadas, 10 permanecían igual y 2 departamentos estaban subrepresentados (el más significativo fue Lima, que en vez de 40 escaños, debió tener 58)⁷. Los partidos políticos que tenían presencias significativas en estos últimos, se vieron perjudicados. A la inversa, los partidos políticos que tenían peso electoral importante en los departamentos sobrerrepresentados, se vieron beneficiados. Pero, ¿adonde fueron a parar esos 18 escaños que se le sustrajeron a Lima? Se observa que varios de los 14 departamentos sobrerrepresentados, y por lo tanto beneficiados por la distribución, conforman el núcleo regional de destacada votación aprista⁸. Otros partidos, por el contrario, encuentran reducidas sus

7 Véase cuadro No. 4, en Tuesta (1994).

8 Los 14 departamentos sobrerrepresentados fueron: La Libertad, Piura, Cajamarca, Junín, Ancash, Arequipa, Lima Provincias, Cusco, Lambayeque, Callao, Ica, Loreto, Amazonas, Apurímac. Sobre el apoyo electoral aprista puede verse Roncagliolo (1981), Tuesta (1986) y (1989).

representaciones parlamentarias, debido a que varios de los departamentos en que sus votaciones eran importantes, fueron castigados por dicha distribución⁹.

Los efectos de esta *imperfecta distribución* los podemos observar en el siguiente cuadro. Las cámaras de diputados de 1980-85 y 1985-90, que otorgaron mayorías absolutas a Acción Popular y al Apra, respectivamente, no hubieran sido tales si la distribución hubiera sido la adecuada, obedeciendo a la densidad relativa de cada departamento y sin limitar territorialmente los departamentos (Lima) con una cuota fija.

Cuadro 2
Perú: relación entre votos y escaños en la Cámara de Diputados 1980-1992

Partido	1980 - 1985		1985 - 1990		1990 - 1992	
	% V	% E	% V	% E	% V	% E
PAP	27	32	50	59	25	29
AP	40	54	8	6	17	18
CABIO 90/NM	—	—	—	—	—	—
PPC	9	6	11	7	—	—
FREDEMO*	—	—	—	—	30	35
IZQUIERDA**	18	6	25	27	15	11
FNTC	2	2	2	1	3	2

* El Fredemo es la alianza, en 1990, entre AP, PPC y el Movimiento Libertad.

** La izquierda, en 1980, es la suma del PRT, UNIR, UDP, UI y FOCEP. En 1985, actúa como frente IU. En 1990, se considera la suma de IU e IS.

%V = Porcentaje del total de votos

%E = Porcentaje del total de escaños

Fuente: Tuesta (1994).

Se puede apreciar por ejemplo que AP, en 1980, con cerca del 40 por ciento de la votación para sus listas de diputados, conseguía el 54 por ciento de la Cámara. Por otro lado, el

9 En la década de los ochenta, en América Latina, de 39 elecciones parlamentarias, en 20 de ellas se alcanzaron mayorías parlamentarias. Pero sólo en ocho de los casos —allí debemos incorporar los dos mencionados en el Perú— las mayorías fueron fabricadas por el sistema electoral. Dieter Nohlen (1992: 25).

Apra, en 1985, con el apoyo electoral de poco menos del 50 por ciento, conquistaba cerca del 60 por ciento de la Cámara Baja. Es interesante recordar que este último partido fue el promotor de esta distribución en el año 78, y es posible que conociera que Lima no la favorecía electoralmente, por eso le redujeron su número de escaños. En todo caso, es el único partido que, en los tres procesos electorales (incluyendo el de 1990), obtiene un porcentaje en su representación parlamentaria superior a su respaldo electoral. En el otro extremo, se encuentra el PPC. Su porcentaje de escaños es menor que su respaldo electoral, pues siempre ha sido un partido que aglutina gran parte de su votación en Lima, circunscripción castigada por la distribución de escaños.

Es decir, los dos primeros gobiernos democráticos encabezados por AP y el Apra, obtuvieron destacadas mayorías parlamentarias gracias a una distorsionada distribución de las circunscripciones. Si las elecciones se hubieran realizado bajo una adecuada distribución otra hubiera sido la composición del Parlamento y, con seguridad, el desarrollo del panorama político posterior. En otras palabras, las mayorías parlamentarias en esos periodos fueron fabricadas por el sistema electoral, influyendo en el sistema de partidos y la configuración de sus componentes como las características de su competencia¹⁰.

Sin embargo, ya en las elecciones de 1990 se puede apreciar que la quiebra del sistema de partidos políticos posibilitó la fragmentación de la representación (8 partidos en la cámara de diputados y 6 en la senadores), permitido por la representación proporcional sin barrera legal. Esta situación se acentuará con el cambio del tamaño de las circunscripciones, producida en el primer gobierno de Fujimori.

Los cambios se produjeron con la nueva Constitución de 1993. Un año antes, un Congreso Constituyente Democrático (CCD) nacido después del *autogolpe* del 5 de abril de 1992, estaba

10 Fernández Segado (1994: 43), recuerda que: «Sartori ha sostenido que el tamaño del distrito electoral afecta más a la eficiencia de la representación proporcional que las diversas fórmulas de traducción matemática (de votos a escaños)».

conformado por 80 representantes, elegidos por distrito electoral único. Este tamaño de distrito que abarcaba a todo el territorio nacional, ya había sido utilizado, por primera vez, en 1978, en la Asamblea Constituyente y, posteriormente, en las cámaras de senadores de 1980, 1985 y 1990¹¹. En estos últimos casos, sin embargo, acompañados con cámaras de diputados con distritos plurinominales.

La Constitución de 1993 modificó sustantivamente la representación parlamentaria. A partir de julio de 1995 el Congreso Nacional se convierte en unicameral, conformado por 120 parlamentarios. De un Parlamento que tenía 240 congresistas se pasó a uno la mitad del tamaño, sin mediar consideraciones de representación, a tal punto que el tamaño del actual Parlamento es sólo comparable con el de otros países pequeños (Gabón, Israel, Macedonia y Senegal)¹². En consecuencia, un importante sector de la élite política partidaria vio seriamente disminuido su espacio. El Parlamento peruano instalado en julio de 1995 fue elegido, por primera vez en la historia peruana, por distrito electoral único, situación sólo comparable con 4 países en el mundo: Israel, Mónaco, Países Bajos y Paraguay (Unión Parlamentaria 1992:16).

Cuando se instauró la democracia en el Perú, en 1980, un parlamentario representaba a 26,963 electores. Una década después, en 1990, la relación creció a un parlamentario por cada 41,718 electores, debido al incremento poblacional y a la invariabilidad en el número de parlamentarios. Sin embargo, en 1995, la relación subió considerablemente a un parlamentario por cada 102,537 electores, que respondía ya no sólo a un crecimiento vegetativo de la población sino, fundamentalmente, a la reducción del número de parlamentarios.

11 Enrique Chirinos Soto, sostiene que el primer antecedente histórico se presentó en la convocatoria de José Luis Bustamante y Rivero para una Asamblea Constituyente, elecciones que no se efectuaron. Ver Enrique Chirinos Soto (1995: 40).

12 Por ejemplo Gabón tiene alrededor de 1,2 millones de habitantes, Israel 5,5 millones, Senegal, poco más de 8 millones y Macedonia, 2,1 millones. La población electoral sumada todos estos países es menor a la del Perú (casi 12,5 millones).

Comparativamente, de 17 países de América Latina, salvo Brasil que teniendo una población muy alta está representada por un Parlamento de más de 500 miembros, en el resto de países la relación es mucho menor. Por citar sólo algunos ejemplos, Bolivia tiene un parlamentario por cada 26,435 electores, Paraguay por cada 31,000, Uruguay por cada 23,425, Ecuador por cada 65,911 o Chile por cada 62,970 (Alcántara 1996: 8). La decisión de reducir el tamaño del Congreso Nacional, sin ningún criterio técnico-político, ha hecho que no guarde proporción con la población peruana, distorsionando el principio de representación política.

Se ha señalado que a mayor tamaño de la circunscripción electoral, mayor es la proporcionalidad. De esta manera, el Perú transitaba, con el distrito electoral único, a un *sistema de representación pura*, es decir, la más alta proporcionalidad entre votos y escaños. Este sistema permite la presencia de muchos partidos políticos en el Parlamento, fraccionando la representación, con mayor razón, si esto no es evitado por una barrera mínima legal.

Las consecuencias del distrito electoral único se observan en el número de partidos. En los parlamentos de 1992 y 1995 se encuentran presentes 10 y 13 organizaciones políticas. Asimismo, algunos departamentos acostumbrados a tener representantes en el Parlamento, carecen de ellos; en cambio, otros tienen más de los que les corresponderían en una distribución por circunscripciones plurinominales.

De otro lado, el distrito único tiene efectos en el carácter de las organizaciones, favoreciendo a aquellas con una débil (o inexistente) estructura partidaria nacional. La lista de candidatos con circunscripción única, posibilita que ésta sea elaborada centralmente en Lima y no exige una movilización nacional de las maquinarias políticas para elaborar las listas locales. Esta situación es perfectamente entendible en un período en que se alimentó listas y movimientos independientes.

Asimismo, proyecta la campaña sólo en un espacio nacional, con el correspondiente gasto en los grandes medios de comunicación, desplazando a un segundo plano las campañas locales.

De esta manera, estas modificaciones que se elaboraron en el CCD no fueron realizadas con un criterio que busca entender al sistema electoral como una unidad en donde sus partes deben ostentar una coherencia, con el propósito que los efectos sean los deseados. Sino, por el contrario, se optó por el distrito electoral único por que es sencillo y favorece a los *grupos fluidos*. Peor aún se colocó en un artículo de la Constitución el número de representantes que debe componer el Parlamento (120) –disposición cuestionada por diversos sectores políticos y académicos– lo que provoca que cualquier intento de modificarlo obligaría, primero, a una modificación de la Constitución, que como reconocen sus autores, es extremadamente difícil.

3. El procedimiento de adjudicación de escaños

Cuando el Parlamento peruano otorgó –de acuerdo con la ley de 1931– la representación de las minorías, se la combinó con un sistema empírico de la lista incompleta. De esta manera, se adjudicaban 2/3 partes de las bancadas en disputa para la mayoría y el tercio restante para la primera minoría, independientemente de los resultados obtenidos. Así ocurrió en 1931, 1950, 1956 y 1962. Fue recién a partir de 1963 que, bajo la ley electoral 14250, se decide aplicar uno de los métodos de procedimiento del divisor. Se opta por la llamada *cifra repartidora* o D'Hondt, creada por el matemático belga Victor D'Hondt. En él se dividen los votos obtenidos por cada partido político entre una serie de divisores naturales: 1, 2, 3, 4, 5, etcétera, tantas veces como número de bancadas se asigne. Se toma el divisor más alto, que es la cifra repartidora. Se divide, finalmente, el total de votos entre la cifra repartidora, resultado que nos permitirá saber cuántos escaños le corresponden a dicho partido político. Por su sencillez, es muy usado en diversos países y porque en una sola operación se asignan todos los escaños. Es el método más usado en América Latina (Argentina, Brasil, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela), Austria, Bélgica, Finlandia e Italia hasta 1993, para el senado. Es menos proporcional que otros métodos como el cociente de Hare, la cuota de Droop o el Saint Laguë. El método D'Hondt favorece al partido más grande, en perjuicio de los más pequeños.

Bajo esta fórmula se formaron, en el Perú, los Parlamentos desde 1963, pero bajo circunscripciones plurinominales.

El efecto, sin embargo, es mayor cuando se combina el método D'Hondt con el distrito único, como ocurrió en el Perú desde 1992. Como se observa en el siguiente cuadro, Cambio 90/NM se vio favorecido con esta combinación en los procesos electorales de 1992 y 1995, logrando incluso en el primer caso una mayoría de escaños, gracias a él. Todo lo anterior permite afirmar que gracias al sistema escogido, a partir de 1992 se establece una alta proporcionalidad entre votos y escaños, pero también una gran fragmentación política y un beneficio al partido mayoritario.

4. La forma de candidatura y de votación

Las formas de la candidatura y de la votación están estrechamente relacionadas y también tienen efectos en los resultados

Cuadro 3
Perú: relación entre votos y escaños en Distrito Único combinado con Cifra Repartidora (D'Hondt)

Partido	1992- 1995		1995 - 2000	
	%V	%E	%V	%E
CAMBIO 90/NM	49	55	52	56
UPP	—	—	14	14
PPC	10	10	3	3
PAP	—	—	7	7
AP	—	—	3	3
RENOVACION	7	8	3	3
FIM	7	8	5	5
IZQUIERDA*	6	5	2	2
CODE**	5	5	4	4
FNTC	4	4	1	1
OBRAS	—	—	2	2
FREPAP	3	4	1	1
MIA	2	3	1	1
SODE	2	3	—	—

* La izquierda, en 1992, se toma la votación del MDI y, en 1995, de IU.

** El CODE participó, en 1995, en alianza con País Posible.

%V = Porcentaje del total de votos %E= Porcentaje del total de escaños

Fuente: Tuesta (1994) y JNE (1996).

electorales, así como indirectamente en el sistema político. En relación con la forma de candidatura para el Parlamento, entre 1931 y 1962 se realizaba mediante listas incompletas (ver cuadro 1). Entre 1963 y 1980, por el contrario, se opta por la forma de lista cerrada y bloqueada. Esto quiere decir que se distribuyen los escaños obtenidos por cada lista, de acuerdo con el orden presentado por el partido político. Esta forma de candidatura privilegia una relación más estrecha entre votantes y partidos. Favorece una preeminencia de éstos últimos, quienes pueden planificar la composición de su bancada y, por lo tanto, hace a los parlamentarios más dependientes de sus partidos políticos. El voto es así conscientemente dirigido hacia éstos, en quienes recae todo el peso de la campaña electoral. Los países que utilizan listas cerradas y bloqueadas son España, Portugal, Turquía y Nueva Zelanda. En América Latina es más común en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Las consecuencias de la lista cerrada y bloqueada se observaron en las elecciones generales de 1980. Gran parte de los conflictos al interior de los partidos se centraron en la mejor ubicación de los candidatos en las listas parlamentarias. La situación fue más grave aún para las alianzas electorales. El caso más ejemplificador fue la frustrada Alianza Revolucionaria de Izquierda (ARI). Esta, conformada por los diversos grupos de la llamada nueva izquierda, discutió a lo largo de meses aspectos relativos a su programa, pero sobre todo, la confección de las listas. El no llegar a un acuerdo en este punto motivó la ruptura de esta alianza y el posterior fracaso electoral de los partidos de izquierda, que se presentaron divididos. El caso inverso lo muestra la experiencia del Fredemo, en 1990, que pudo salvar la discusión del orden de las candidaturas gracias a la inexistencia de las listas cerradas y bloqueadas.

A partir de 1985 se modificó sustancialmente la forma de candidatura con efectos considerables. Esta pasó a ser bajo el formato de listas cerradas, pero no bloqueadas. Es decir, cerradas en el sentido que el elector no podía incorporar nuevos nombres, pero no bloqueadas porque podía elegir entre los candi-

datos propuestos, bajo la modalidad del voto preferencial. Bajo este procedimiento, se favorecía una relación más estrecha entre candidato y elector, personalizando la elección. Bajo este método la importancia del candidato es mayor.

El voto preferencial se estableció por primera vez como único y obligatorio, en el Perú, con motivo de las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1978, a pesar de la oposición de algunos partidos políticos. El PAP se opuso a la medida sosteniendo que aquella se implementaba por que el gobierno militar, quería dividir el voto aprista y, de esta manera, debilitar el liderazgo de Víctor Raúl Haya de la Torre. Sin embargo, el líder histórico del Apra obtuvo la mayor votación preferencial, concentrando el 83% de los sufragios¹³.

El voto preferencial se volvió a implementar con motivo de las elecciones generales de 1985, pero con una variante, la implantación del voto preferencial doble opcional. Fue una norma de transacción política. La idea era que el elector pueda votar por el líder del partido y por otro candidato de su preferencia. En América Latina, el Perú conjuntamente con Brasil, son los únicos países que utilizan esta forma de elección. En Chile y Panamá existen listas cerradas y no bloqueadas, pero no utilizan el voto preferencial. Venezuela ha hecho suyo el sistema del voto personalizado, de influencia alemana. Son los sistemas que más se acercan al peruano.

Los defensores del voto preferencial argumentan que es una buena forma de defenderse de las *cúpulas partidarias*, que manejan a su antojo y sin consultar a sus bases la confección de las listas, cuando éstas son cerradas y bloqueadas. Por el con-

13 Eso suele ocurrir en partidos altamente centralizados y con liderazgos fuertes. El caso inverso se muestra en las elecciones parlamentarias de 1995. Pese a existir dos votos preferenciales, la concentración de votos en sus líderes que encabezaban las listas, no fue tan alta. El porcentaje de los votos preferenciales del líder sobre el total de los votos de la lista fue: Rafael Rey (Renovación): 60.1%, Lourdes Flores (PPC): 49.7%, Fernando Olivera (FIM): 46.8%, Susana Díaz (MIA): 29.7%, Dennis Vargas Marín (CODE): 27.3%, Máximo San Román (Obras): 24.7%, Daniel Estrada (UPP): 23.1%, Martha Chávez (C90/NM): 21.4%, Javier Díez Canseco (IU): 21.2%, Arturo Castillo (AP): 19.3%, Róger Cáceres Velásquez (FNTC): 16.2%, Javier Noriega Febres (FREPPAP): 15.9%, Agustín Mantilla (PAP): 13.1%.

trario, sus detractores sostienen que, con el voto preferencial, lo único que se consigue es favorecer a los candidatos con buen respaldo económico, capaces de mantener una campaña sostenida. Este argumento fue motivado, en parte, por la campaña del Fredemo en 1990. La mayor parte de la campaña se realizó por medio de la televisión, donde no existía un límite del gasto, situación que provocó un desenfrenado uso del dinero. Es así que en esta agrupación, en donde una gran cantidad de candidatos tenía un importante respaldo económico, invirtió el 70 por ciento del total general de gastos de la campaña electoral 1990¹⁴. Es indudable que esto último influye en el voto, pero no de manera determinante, como ocurrió con el triunfo de Fujimori sobre Mario Vargas Llosa. En todo caso, este es un tema que tiene que ver con normar los gastos de campaña y no con el voto preferencial.

Otra crítica que, en otras latitudes, suele hacerse al voto preferencial, es que puede abrir las puertas a candidaturas que son apoyadas por mafias, como ocurrió en el sur de Italia, alentando un clima de corruptelas en el momento del escrutinio¹⁵.

Pero el voto preferencial ha tenido serias y decisivas consecuencias en la composición del Parlamento. Si en 1978, gracias a este sistema, el 46 por ciento la composición de la Asamblea Constituyente fue distinta, en 1985, lo fue en un tercio del Parlamento; en 1990 en 30 por ciento; en 1992 el Congreso Constituyente en más del 40% y, en 1995, también en 30%. En consecuencia, podemos señalar que algo más del

14 Sobre este hecho Vargas Llosa recuerda: «La campaña de nuestros candidatos por el voto preferencial fue creciendo de manera avasalladora y anárquica, hasta alcanzar unos extremos que causaban risa y repugnancia». Mario Vargas Llosa (1993: 410). Sobre los gastos de campaña, puede revisarse los artículos del autor en el diario La República: «Propaganda electoral: debate necesario», 23 de febrero de 1990; «La TV y los gastos de campaña», 25 de marzo de 1990; «Facturas de campaña», 27 de mayo de 1990 y Pedro Planas (1996).

15 Italia utilizó el voto preferencial entre 1948 y 1992. Sartori (1994: 31) recuerda en relación con Italia, acontecimientos que no son ajenos al caso peruano: «Cuando se contaban los votos, los miembros de los partidos que estaban en las juntas electorales de cada distrito se aseguraban de que la cuenta de los votos de su partido fuera correcta, pero miraban hacia otro lado cuando se trataba de contar las preferencias adicionales de los votantes en las papeletas».

tercio del Parlamento peruano varió su composición entre 1978 y 1995, gracias al voto preferencial¹⁶.

En el Perú, el voto preferencial movilizó a un contingente impresionante de candidaturas, desarrollando una fuerte competencia al interior de los partidos bajo una dinámica centrípeta que benefició, particularmente, la conformación de listas independientes, con gran auge desde 1990. En otras palabras, este sistema debilita a los partidos organizados y favorece a los movimientos independientes.

Sin embargo, al combinarse el voto preferencial con el distrito electoral único, se observan otros efectos:

- A nivel de la representación política. Los candidatos provincianos que provienen de departamentos con poca población electoral, se encuentran en menores posibilidades que aquellos que son más conocidos en los departamentos más poblados, todo ello bajo el supuesto que los provincianos buscan votar por los candidatos de su misma localidad. La consecuencia se observa en el Parlamento actual, donde varios departamentos pequeños electoralmente, carecen de representantes.
- A nivel de la campaña electoral. La cantidad de candidaturas por partidos es impresionante. La última elección parlamentaria, en 1995, movilizó a 20 listas con 120 candidatos cada una, lo que resultaba en 2,400 candidaturas en competencia, que debiendo hacer campañas nacionales, terminaron desarrollando minicampañas que se superpusieron entre sí y ofrecieron mensajes desarticulados. Como cada partido tiene un símbolo y cada candidato un número, la combinación de ambos ofrece un panorama de confusión, desorden y atosigamiento.
- En el tamaño y formato de la cédula electoral. La confusión se trasladó a los materiales electorales que debieron elaborarse en tamaños gigantescos, tanto en el listado ofi-

16 También ingresaron a la Cámara de Diputados, gracias al voto preferencial, de un total de 180, 42 en 1985 y 66 en 1990.

cial de las candidaturas, como en el tamaño de la cédula electoral, inmanejable para muchos electores.

- Finalmente, todo lo anterior creó un efecto perturbador en el proceso de escrutinio, en donde la cantidad de errores que se cometieron produjeron el porcentaje más alto de anulaciones que se recuerda, alterando seriamente la propia voluntad del electorado¹⁷.

Estos efectos, debe recordarse, ocurren cuando se combina el voto preferencial con el distrito electoral único y son reducidos cuando se aplican en distritos plurinominales.

Cuadro 4
Perú: número de candidatos que ingresaron al Parlamento por medio del voto preferencial (1978-1995)

	1978	1985	1990	1992	1995
	AC	CS	CS	CCD	CN
B/T	46/100	19/60	18/60	34/80	39/120

AC=Asamblea Constituyente, CS=Cámara de Senadores, CCD=Congreso Constituyente Democrático, CN=Congreso Nacional, B/T= Número de curules obtenidas bajo el voto preferencial sobre el total.
Fuente: Tuesta (1994) y JNE (1996).

5. La simultaneidad de las elecciones

Otro elemento de singular importancia es el que hace referencia al momento en que se realizan las elecciones parlamentarias. En el Perú, desde la década del treinta, se desarrollaron simultáneamente las elecciones parlamentarias y presidenciales. Como el Parlamento se elige en su totalidad y no parcialmente, existe una *simultaneidad perfecta*. Esto no siempre ocurre. Existen otros países de América Latina y Estados Unidos, también con sistemas presidenciales, en los que esta simultaneidad no se presenta, como por ejemplo Brasil, Chile (sí, cada ocho años), Colombia y El Salvador. En estos sistemas la idea es que las elecciones escalonadas permiten una

mayor participación y que la representación se va ajustando a los cambios en la opinión pública.

Por el contrario, las elecciones simultáneas favorecen la necesidad de crear mayoría por parte de los sistemas presidenciales. Esto se manifiesta en un voto "inercial", que quiere decir que el voto por el presidente influye sobre el voto en su lista parlamentaria. Es decir, hace depender en gran parte éste de aquél. Para algunos autores, las elecciones simultáneas son favorables a la estabilidad de los sistemas presidenciales, pues facilitan los gobiernos responsables y funcionales (Sartori 1994:197).

Sin embargo, estos efectos pueden facilitarse o atenuarse por el número de votos y el carácter de la boleta o papeleta electoral. En el Perú, en la medida que existía la simultaneidad electoral se elegía, hasta 1990, en tres instancias distintas: presidencia (ejecutivo), diputados y senadores (legislativo). Entre las posibilidades de una boleta (o papeleta) de votación única o múltiple, se eligió la boleta única. Esto se denomina *simultaneidad mediana*. De los países que tienen elección simultánea -trece en total-, sólo seis tienen boleta única: Argentina, Bolivia, Honduras, República Dominicana, Uruguay y Perú. Pero a diferencia del resto, es el único país que teniendo boleta única, tiene también voto múltiple. En el resto de países se manifiesta una *simultaneidad alta*, pues la votación presidencial es la misma que la parlamentaria. Se expresa en una misma boleta la elección para presidente y parlamento. El elector sólo tiene un voto: al votar por el candidato presidencial de su preferencia está votando también por los candidatos a parlamentarios del partido del candidato presidencial. En este caso se sitúan Argentina (no respecto a la renovación parcial), Bolivia, Honduras, República Dominicana y Uruguay. En estos países el efecto favorable a la mayoría es más claro. Si el presidente obtiene una mayoría absoluta, asegura la misma mayoría en el Parlamento.

En el caso peruano esto no es así, por eso el efecto se atenúa y la *simultaneidad es mediana*. El elector en la misma boleta tenía tres votos que podía combinar según su deseo. Esto posibilitó, por ejemplo, que en algunos casos como en 1980,

¹⁷ Comparar los votos nulos en los resultados electorales en las listas parlamentarias y presidenciales en 1995, en JNE (1996).

algunos partidos políticos obtuvieran mayor votación para su lista presidencial que para su lista parlamentaria (ver cuadro No.5). Fue el caso de AP, que obtuvo el 45 por ciento para Fernando Belaunde y el 39 por ciento para sus listas parlamentarias. En aquella oportunidad se desarrolló sólo una vuelta electoral. De esta manera, algunos grupos políticos, como en forma espontánea los electores, consideraron que en la medida que la real competencia electoral se realizaba entre Fernando Belaunde (AP) y Armando Villanueva del Campo (APRA), la opción era dividir el voto, optando por el candidato más cercano a sus inclinaciones ideológicas para el parlamento y por uno de los dos nombrados, para la presidencia de la República.

No siempre ocurre que un partido puede atraer a los electores de otro partido ideológicamente más cercano. En 1980, por ejemplo, casi la totalidad de grupos de izquierda optaron por apoyar la candidatura presidencial de AP y no la del PAP, este último más cercano ideológicamente. El hecho era que, en ese momento, el aprismo apoyaba y sostenía la transferencia política, llevada adelante por los militares cuando estos últimos concentraban un gran rechazo tras 12 años en el poder. Así, gracias al voto múltiple, muchos simpatizantes de estos grupos votaron por Fernando Belaunde para la presidencia y mantuvieron su voto en las listas parlamentarias, permitiéndole lograr una ventaja sobre el candidato aprista. Este fenómeno no hubiera podido ocurrir con el voto único. Un hecho parecido ocurrió en la primera vuelta de las elecciones de 1990, con el apoyo obtenido por el ingeniero Alberto Fujimori. La segunda vuelta electoral confirmó esta tendencia.

El impacto de la boleta única con voto múltiple es variado en los partidos políticos. En los más organizados el efecto es menor (PAP, IU, PPC), en cambio en agrupaciones más débiles -listas y movimientos independientes- depende de las posibilidades electorales. En las que tienen pocas (FNTEC), sus listas presidenciales son meras, en cambio en las que tienen altas posibilidades, sus listas presidenciales se incrementan (C90/NM).

Cuadro 5
Perú: porcentajes de votaciones comparadas para el Ejecutivo y el Legislativo (1980-1995)

	1980			1985			1990			1995	
	P	S	D	P	S	D	P	S	D	P	CN
AP	45	41	39	6	8	8	—	—	—	2	3
PPC	10	9	10	10	11	11	—	—	—	NP	3
FREDEMO	—	—	—	—	—	—	33	32	30	—	—
CAMBIO 90	—	—	—	—	—	—	29	22	17	64	52
PAP	27	28	27	53	51	50	23	25	25	4	7
UPP	—	—	—	—	—	—	—	—	—	22	14
IU	—	—	—	25	25	24	8	10	10	1	2
CODE	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	4
OBRAS	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	2
PRT	4	4	4	—	—	—	—	—	—	—	—
UNIR	3	7	5	—	—	—	—	—	—	—	—
UI	3	4	3	—	—	—	—	—	—	—	—
UDP	2	4	4	—	—	—	—	—	—	—	—
FOCEP	1	2	2	—	—	—	—	—	—	—	—
IS	—	—	—	—	—	—	5	6	5	—	—
FNTEC	2	2	3	1	2	2	1	2	3	0	1

P=Elecciones Presidenciales, S=Elecciones para la Cámara de Senadores

D=Elecciones para la Cámara de Diputados

Fuente: Tuesta (1994) y JNE (1996).

La Constitución de 1993, que fue el marco de las elecciones de 1995, estableció la unicameralidad, manteniendo la simultaneidad entre la elección presidencial y parlamentaria, la cédula única, pero con voto separados para los dos niveles de elección. Mantuvo así el efecto reseñado líneas arriba.

II. La elección presidencial

Como en todo sistema presidencialista, el ejecutivo se elige de manera directa (los colegios electorales norteamericanos se han convertido en formales), permitiendo una fuerte legitimidad de parte del presidente de la República. Esto es fundamental para entender el poder desbalanceado que concentran los presidentes latinoamericanos. La figura presidencial no tiene comparación

con la de ningún otro personaje político que también nace de las urnas. Por lo tanto, su elección simultánea con la de un Parlamento elegido bajo las características antes reseñadas, deberá modificar las tendencias políticas en juego.

En relación con la forma de candidatura, lo que se elige es una pequeña lista, llamada en el argot electoral peruano, "*plancha presidencial*". Está conformada por el candidato a la presidencia y a las dos vicepresidencias. El elector vota por la plancha en su conjunto y no individualmente, como ocurría hasta 1962.

Un elemento importante en nuestro sistema es que los requisitos para la postulación presidencial han sido muy flexibles. Esta se puede lograr a través de los partidos políticos o de los movimientos independientes. No ocurre así en todos los países. En Ecuador y Brasil, por ejemplo, se exigía que los candidatos presidenciales fueran presentados únicamente por los partidos políticos¹⁸.

Otro elemento de singular importancia en el sistema electoral peruano ha sido la posibilidad de la doble postulación. Los efectos políticos de esta doble candidatura fueron importantes. A partir de 1980, debido a la alta flexibilidad de la ley electoral (un candidato presidencial lo podía ser también para una diputación o senaduría), el número de candidatos que postularon al cargo presidencial, permitido por la doble candidatura, creció. Esto se observó en muchos candidatos que al no tener grandes posibilidades de triunfo, postularon a la presidencia y a una senaduría o diputación (art. 95 de la Ley Electoral 14250). Así ocurrió con doce de quince candidatos en 1980 y cinco de nueve para 1985 y 1990. En 1980, obtuvieron una bancada parlamentaria bajo esta doble postulación: Hugo Blanco (PRT), Carlos Malpica (UDP), Roger Cáceres (FNTEC), Genaro Ledesma (FOCEP) y Horacio Zevallos (UNIR); en 1985: Roger Cáceres (FNTEC) y en 1990: Alberto Fujimori (Cambio 90) y Roger Cáceres (FNTEC). Como se aprecia el candidato a la presidencia y al Senado, Roger Cáceres Velasquez, logró conquistar un escaño en las tres ocasiones gracias a la doble postulación y a Alberto Fujimori le dio la posibilidad de ganar la presidencia, en 1990.

18 En Ecuador, a partir de 1996, se permite la postulación de independientes.

Esta doble postulación permitía al candidato con pocas probabilidades tentar un puesto parlamentario a base de su propaganda como candidato presidencial. Si bien parece que el espíritu de esta norma era facilitar el ingreso al Parlamento de los principales líderes partidarios, permitió también un número desmesurado de las candidaturas. Asimismo, fue un factor que favoreció la candidatura y el posterior triunfo de Alberto Fujimori en 1990, situación que no hubiera ocurrido bajo otras legislaciones latinoamericanas¹⁹.

La Constitución de 1993 modificó esta norma que tuvo efectos en la elección de 1995. Dos líderes políticos recorrieron caminos inversos: los candidatos presidenciales Lourdes Flores Nano (PPC) y Agustín Haya de la Torre (IU). Mientras la primera renunció a su candidatura presidencial para encabezar la parlamentaria de su partido, en donde salió elegida, el segundo, al mantener una candidatura presidencial de antemano perdedora, no pudo postular a un escaño en el Parlamento, en donde estuvo presente a lo largo de la década del ochenta. Con la legislación anterior, ninguno de estos dos hechos hubiera ocurrido.

En relación con la forma de votación, las modificaciones han sido varias a lo largo de la historia. Las dos primeras constituciones peruanas, las de 1823 y 1826, concedieron al Congreso el derecho a elegir al presidente de la República. En 1823 la Cámara elegía presidente de la República entre los ciudadanos propuestos por el Senado. Las tres subsiguientes, 1828, 1834 y 1839, le otorgaban dicha potestad a los colegios electorales, es decir, por medio de una elección indirecta. Las constituciones de 1856, 1860 y 1867, sostenían que era el Congreso —en otra modalidad de elección indirecta—, quien revisaría las actas electorales, proclamando presidente de la República al candidato que hubiera obtenido la mayoría absoluta; en caso contrario, sería el mismo Con-

19 Pedro Vilchez, primer secretario político de Cambio 90, cuenta que apoyó la inscripción de Alberto Fujimori a la presidencia porque «la campaña presidencial iba a ayudar a la parlamentaria». Fujimori inscribió a Cambio 90 como un partido, sabiendo que nadie creía en sus posibilidades. Él recuerda: «Y no se lo decía a nadie, no sólo por que soy reservado, sino seguramente por que los que estaban conmigo no me iban a tomar en serio o se iban a asustar». Citas tomadas de Jeff Daechner (1993: 126-127).

greso quien elegiría entre los dos candidatos más votados. La de 1920 estipulaba la elección directa y exigía la mayoría simple. Así se hizo reelegir en dos oportunidades Leguía. La elección presidencial, en la Constitución de 1933, tuvo algunas particularidades. En ella se señalaba que el presidente de la República debía ser elegido por más del tercio de los votos válidos. En caso de que ningún candidato sobrepasara dicho nivel mínimo, el Congreso elegía entre los tres candidatos mejor votados, como ocurrió en la anulada elección de 1962.

Es decir, hasta antes de la Constitución de 1979, todas las anteriores entregaron al Congreso la potestad de elegir al presidente de la República, salvo la de 1933, si ningún candidato lograba la mayoría absoluta de los votos válidos. A partir de aquella Constitución se establece en el Perú el sistema de dos vueltas o *ballotage*. Es decir, se intenta viabilizar la gobernabilidad, reduciendo el número de partidos. El problema fue que el tipo de segunda vuelta no fue el más adecuado para llegar a esos objetivos.

1. La doble vuelta electoral o *ballotage*

La segunda vuelta electoral –conocida como el *ballotage*– tiene importantes consecuencias en el sistema político en su conjunto, particularmente en el sistema de partidos políticos y apunta a otorgar mayor consenso a favor de los triunfadores. Fue en Francia, el siglo pasado, en donde se aplicó por primera vez²⁰. Actualmente, en Europa, se aplica dicho sistema en Francia, Austria y Portugal.

Este es un procedimiento en el cual se impone un número calificado de sufragios –puede o no ser mayoría absoluta– a todo postulante a ciertos cargos electivos. Tuvo en su origen el pro-

20 Si bien hay antecedentes anteriores a la república, ésta se realizó para la elección de los parlamentarios con la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III, reapareciendo en la III y V República. Posteriormente, se incorporó a los sistemas con distritos uninominales, Holanda (1906-1918), para luego dejarlo de lado, España (1870-1931), Alemania (1906-1919), Austria (1906-1919), Noruega (1906-1921), y con distritos plurinominales, Bélgica (hasta 1900), Noruega (hasta 1906), Italia (1882-1891), Suiza (hasta 1919) y España (hasta 1871 y entre 1931-1936). Pero el origen de la elección presidencial con el mecanismo del *ballotage* estuvo en la Alemania del Weimar.

pósito de intentar reducir el número de partidos participantes y así evitar la proliferación de agrupaciones, obligando a ellas a alimentar alianzas y negociaciones interpartidarias. Posibilita, asimismo, que los elegidos cuenten con una cuota de legitimidad. Sin embargo, hay diferencias entre la aplicación inicial y europea y la versión latinoamericana y peruana.

En el caso francés, el *ballotage* es utilizado para elegir tanto al presidente de la República como a los representantes en la Asamblea Nacional²¹. En el primer caso, sólo recurren los dos candidatos más votados y en el segundo, aquellos que sobrepasen el 10 por ciento de los votos. Desde su aplicación se ha reducido el número de partidos políticos. Sin embargo, habría que añadir que este método se desarrolló al interior de un sistema político semipresidencialista, en el que el poder ejecutivo tiene un consejo de ministros a cuya cabeza se sitúa el primer ministro como jefe de gobierno, y el Presidente, jefe de Estado, quien cuenta con importantísimos poderes propios, pero sin llegar a tener los amplísimos de los sistemas latinoamericanos. Pero el *ballotage* no incrementa, en este caso, la concentración de los poderes del presidente, porque se trata de un ejecutivo que no es unipersonal.

Los casos austriaco y portugués también son regímenes semipresidencialistas, pero en el primero sólo es elegido el presidente bajo este sistema, más no los cargos del Parlamento, como ocurre en América Latina²².

Asimismo, en todos los casos en que se aplica el *ballotage*, entre la primera y la segunda vuelta electoral no median más de tres semanas, pues se considera que ambas constituyen una unidad que no se puede desvirtuar con tiempos más prolongados. A ello hay que agregar, en el caso francés, que el período del cargo es distinto para la presidencia de la República (7 años) y el Parlamento (5 años).

21 La doble vuelta está estipulada en el artículo 7 de la Constitución. Ver Daniel Alberto Sabsay (1991).

22 En el caso francés y portugués se ha establecido que la presentación de las candidaturas es posible hacerla de manera independiente de los partidos.

En América Latina toman este sistema en la actualidad 10 países: Argentina y Haití (en una oportunidad y no hubo necesidad de segunda vuelta); Chile (en dos oportunidades y no hubo necesidad de segunda vuelta) Colombia y Paraguay (en una oportunidad) y Ecuador, Perú, Brasil, El Salvador y Guatemala (en más de una oportunidad). El primer antecedente latinoamericano se dio en Argentina en 1973, país que lo volvió a incorporar a su sistema electoral bajo la reforma de agosto de 1994²³.

El modelo latinoamericano se diferencia fundamentalmente del europeo porque se trata de sistemas presidencialistas y, a diferencia del francés, aplica el *ballotage* sólo a la elección del presidente y vicepresidente y no a los representantes. Pero este es un modelo que ha tomado fuerza en América Latina en los últimos años²⁴. La idea, en todos los casos, es dotar a la presidencia de un incuestionable respaldo mayoritario. En todos los casos, las elecciones presidenciales y parlamentarias son simultáneas y se percibe, de alguna manera, un arrastre de votos del segundo en relación con el primero.

En casi todos los casos se ha establecido un período, entre ambas elecciones, no menor de 30 días, salvo Ecuador que establece el de 3 meses y medio. Con un plazo tan largo se pierde la idea de un solo proceso al desdoblarse en dos, con dinámicas distintas y dando paso a los acuerdos partidarios y conciliábulos políticos.

En la primera elección una gran parte del electorado ejercita el *voto sincero*, sin presión, por el candidato de su mayor simpatía, independientemente de sus posibilidades de triunfo. En la segunda votación, existe una mayor presión hacia el elector, estructurando un voto más racional y estratégico. Pero también se le ofrece una segunda oportunidad a los partidos

23 Sin embargo, fueron Costa Rica, en 1949 (con un umbral mínimo del 40%) y Ecuador (Ley Electoral) en 1978 los primeros países que aplicaron el sistema en forma sistemática, hasta la actualidad.

24 El *ballotage* está estipulado en las constituciones de Colombia, Ecuador, Perú (1979 y 1993), Brasil, Guatemala, El Salvador, Haití y Argentina y en las leyes electorales de Paraguay (Ley No.01/90, art. 256) y Chile (Ley 18.700, art. 109).

para participar, algunos de manera directa (los partidos que compiten en la segunda vuelta) o de manera indirecta (los partidos que no compiten en la segunda vuelta). Los partidos políticos tejen sus estrategias de acuerdo con su ubicación en los resultados de la primera vuelta.

El tema de la segunda vuelta provocó una intensa polémica en la Asamblea Constituyente de 1978²⁵. En aquella oportunidad, el socialcristiano PPC, el conservador MDP y el comunista PCP apoyaron desde un inicio la implementación de la segunda vuelta electoral. El PAP se opuso resueltamente a esta medida, argumentando que aquella prolongaría la estadía del gobierno militar y que una segunda vuelta posibilitaría la alianza del antiaprimismo²⁶. Finalmente, se llegó a una fórmula de transacción. Se establecía en la Constitución la segunda vuelta electoral, pero a partir de 1985. Por lo tanto, las elecciones de 1980 se rigieron por la ley 14250, que estipulaba que triunfaba el candidato con mayoría simple, siempre que superara el 36% de los votos. De lo contrario, elegía el Congreso entre los dos candidatos con mayor número de votos, tal como lo señalaba la tercera disposición transitoria de la Constitución de 1979.

Un año antes de las elecciones de 1985, en las que se aplicaba por primera vez la segunda vuelta electoral, por iniciativa del senador oficialista Javier Alva Orlandini se aprobó la ley 23903, uno de cuyos artículos interpretaba la Constitución de 1979. En relación con la segunda vuelta, sostenía que el ganador en la primera vuelta debería superar el 50 por ciento más uno de los *votos válidamente emitidos*, entendiendo al interior de éstos a los nulos y blancos²⁷.

25 Un interesante artículo sobre la tradición constitucional peruana sobre el tema es el de Planas (1994).

26 Ver la discusión sobre la elección presidencial en Chirinos Soto (1984: 59-87).

27 En la misma ley se sostenía, entre otras cosas, que mantenían su inscripción en el Registro de Partidos Políticos aquéllos que superen el 5 por ciento de los votos. Las nuevas agrupaciones deberían recolectar y presentar 100 mil firmas para su reconocimiento. Se establecía también el doble voto preferencial opcional. Asimismo, las encuestas sólo podían publicarse hasta 15 días antes de la elección.

Contra toda la tradición electoral, esta ley buscaba obstruir las posibilidades electorales de los favoritos de 1985, particularmente de Alan García del PAP y permitir, eventualmente, colocar en una clara posición negociadora a AP. Sin embargo, en el año 1985, en una elección presidencial con 9 candidaturas, Alfonso Barrantes candidato presidencial de IU, tras ubicarse en un segundo lugar con casi la mitad del respaldo que había obtenido Alan García, se retiró de la competencia y no participó en la segunda vuelta electoral. Esta actitud sólo tuvo un precedente latinoamericano en Argentina, en 1973 y fue criticada por desdecir una de los principios políticos, el del derecho a elegir. En 1985, Alfonso Barrantes, quien tomó esta decisión, fue duramente criticado, pero esta actitud correspondía, según sus adversarios, a su inclinación hacia conversaciones secretas y apoyos no acordados con Alan García.

Otro fue el caso en 1990. En una elección muy polémica por la sorpresa de los resultados y en la que compitieron 9 listas, los dos candidatos con las mayorías relativas más altas no llegaron ni a sobrepasar el tercio de los votos. Así Mario Vargas Llosa (Fredemo) y Alberto Fujimori (Cambio 90), primero y segundo, respectivamente, pasaron a competir en una segunda vuelta electoral. La distancia entre una y otra de más de dos meses (8 de abril y 10 de junio de 1990) contribuyó a la polarización, a los acuerdos políticos y a la violencia verbal de los candidatos, como nunca antes en la historia electoral. Alberto Fujimori, segundo en la primera vuelta, ganó la segunda incrementando sus votos en 133 por ciento. Por el contrario, el ganador de la primera vuelta Mario Vargas Llosa, sólo lo hizo en un 25 por ciento. Los simpatizantes apristas e izquierdistas apoyaron abrumadoramente a Fujimori.

Observando el abanico partidista peruano, era difícil que un partido político pudiera conquistar la mayoría absoluta en la primera vuelta, sobre todo en un sistema de partidos multipartidista como el peruano, existiendo además, dentro de éste, partidos altamente competitivos. Con mayor razón si la ley

incrementaba el requisito mínimo para ganar en la primera vuelta, al sumar los votos nulos y blancos a los válidos²⁸.

La última Constitución de -1993- que rigió por primera vez las elecciones en 1995, mantuvo la modalidad de la segunda vuelta electoral, descartando la contabilidad de los votos blancos y nulos como votos válidos, precisando que la segunda vuelta se realizaría 30 días después de proclamados los cómputos oficiales (art. 111). De esta manera se mantuvo la segunda vuelta electoral, rectificando la valoración del voto, superando así la discutida interpretación de 1984. Sin embargo, la segunda vuelta no se realizó debido a que Alberto Fujimori obtuvo la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta.

Si la ley trataba de evitar la fragmentación política y dotar a la presidencia de un sólido apoyo, este objetivo no se logró. No se pudo evitar el multipartidismo y los gobiernos nacidos bajo este sistema no podríamos denominarlos, necesariamente, fuertes. Las experiencias de combinación entre *ballotage* y semipresidencialismo han demostrado estar mejor estructuradas, no así con los sistemas presidencialistas, como en el caso peruano. Este último concentra en manos de una sola persona el poder ejecutivo -aunque difíciles de compartir por las características del régimen-, incrementando con este sistema su poder. Lo debilita, sin embargo, al no realizarse la doble vuelta electoral a nivel de representantes o al efectuarse ésta el mismo día del *ballotage* presidencial, permitiendo que existan parlamentos opositores, como ocurrió entre 1990-92, una de las razones aducidas del golpe del 5 de abril de 1992. De esta manera, como bien señala Sabsay «dadas las características institucionales y sociales existentes en América Latina,

28 En las últimas seis décadas se han realizado nueve elecciones presidenciales que han llevado a la primera magistratura a seis líderes políticos. Haciendo una simulación, si a éstas se aplica la Ley 23903 sólo tres de las siete candidaturas superan este porcentaje: fueron los casos de Manuel Prado, José Luis Bustamante y Rivero y Alberto Fujimori, en 1939, 1945 y 1995, respectivamente. Sin embargo, los dos primeros lo hubieran logrado gracias a que eran elecciones semicompetitivas con sólo dos candidatos. Todos los demás hubieran requerido una segunda vuelta electoral. Finalmente, si se aplica sólo el porcentaje a los votos válidos, sin considerar los votos nulos y blancos, Luis M. Sánchez Cerro, en 1931 y Alan García, en 1985, sí hubieran superado el 50 por ciento de los votos.

el *ballotage* es un mecanismo electoral de muy dudosa utilidad como contribución para la consolidación de la democracia» (Sabsay 1991:81). Indudablemente que éste puede ser de mayor utilidad si se inscribe en una reforma electoral completa y coherente.

2. La reelección presidencial

Antes de discutir este polémico tema, debemos revisar la duración del período presidencial que está íntimamente ligado con la reelección presidencial. El período presidencial peruano ha tenido históricamente variada duración. Desde el siglo pasado hasta el inicio de leguismo el período presidencial duró constitucionalmente 4 años. Salvo la Constitución de 1826 que impuso la presidencia vitalicia y la de 1839 que estableció seis años como el período presidencial, éste se mantuvo hasta las primeras décadas del presente siglo. Durante el oncenio de Leguía éste se alargó hasta por cinco años y se permitió, bajo desdeñables métodos autoritarios y mediante una reforma constitucional, la reelección presidencial. Sin embargo, si bien la Constitución de 1933 estableció que la duración del mandato presidencial permaneciera en cinco años, la reforma plebiscitaria de 1939 la alargó a seis años, pero impidiendo la reelección inmediata.

De los presidentes electos, Manuel Prado terminó su mandato en el primer gobierno (1939-1945) y no terminó el segundo (1956-1962), en el momento en que se discutía la sucesión presidencial en el Parlamento. José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) y Fernando Belaunde Terry (1963-1968) no lograron cumplir tampoco con su mandato.

La Constitución de 1979 redujo el mandato presidencial a un período de 5 años, sin reelección inmediata, como lo estipulaba la mayoría de las constituciones de los países latinoamericanos. Así lo cumplieron, en forma consecutiva, Fernando Belaunde Terry (1980-1985), Alan García (1985-1990) y se rigió por el mismo número de años Alberto Fujimori (1990-1995). Sin embargo, este último mandó incorporar en la Constitución de 1993, la posibilidad de la reelección presidencial.

En América Latina el período presidencial es de 4 años para el caso de 5 países: Argentina (después de la reforma de 1994), Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Honduras; 5 años para los caso de 9 países: Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; y 6 años para el caso de 3 países: Argentina (antes de 1994), México y Nicaragua.

La tradición constitucional latinoamericana prohíbe, en la mayoría de los países, la reelección presidencial inmediata. Todos, unos más que otros, comparten regímenes políticos presidenciales que han recorrido una azarosa vida política, siempre acosada por los golpes militares. Este juego pendular que colocó a gobiernos militares y civiles a lo largo de gran parte de la historia, estuvo matizado por la presencia de gobernantes con una fuerte dosis de autoritarismo. Estos quisieron mantenerse en el poder ya fuera por su apego a él o por un sentimiento mesiánico, que sintonizaba con parecidas creencias en sociedades sometidas a crisis. El camino legal que encontraron muchos, particularmente los dictadores, fue cambiar las normas para mantenerse en el poder, mediante la reelección presidencial inmediata. En la mayoría de los casos que se estableció la reelección, la presidencia fue conquistada -y se permitió la permanencia en el poder- por gobiernos autoritarios ya fuera en forma personal o por medio de sustitutos manejados. Fueron los casos de Juan Vicente Gómez, en Venezuela (1908-1961); Anastasio Somoza, en Nicaragua (1935-1979); Porfirio Díaz, en México (1884-1911); José Gaspar Rodríguez, en Paraguay (1814-1840) y Augusto B. Leguía, en Perú (1919-1930). Por eso, a partir de la llamada nueva ola democratizadora en América Latina, en casi todas las constituciones se precisó la prohibición de la reelección presidencial de manera expresa.

La reelección es autorizada por omisión o por disposición expresa. En el caso de la República Dominicana, la omisión en su texto constitucional (1966), se interpreta como una no prohibición. En cambio, en Paraguay se la consagró en el artículo 173 de la Constitución de 1967. Hasta 1993, estos países, conjuntamente con Nicaragua, fueron los únicos lati-

noamericanos en donde estaba permitida la reelección (Eastman 1992). En algunos casos se llegó más lejos, al prohibirse de forma definitiva (México, Ecuador, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras). El peso de la cultura histórica autoritaria era pues un factor fundamental, como lo recuerda Julio Genaro Campillo: «la reelección ha sido utilizada frecuentemente por los gobiernos autocráticos, los cuales cumpliendo aparentemente los métodos electorales previstos por la Constitución y las leyes, tratan de perpetuarse en el poder» (Campillo 1989:560).

El Perú enfrentó esta discusión, con motivo de la elaboración de la nueva Constitución de 1993. Sin embargo, hubo algunas experiencias históricas en la misma dirección. Simón Bolívar mandó escribir, en 1826, la denominada *Constitución Vitalicia*, que sólo duró, irónicamente, 56 días. Los liberales de la época, encabezados por Luna Pizarro, se opusieron a ella y ésta dejó de existir. Posteriormente, tras la caída de la llamada *República Aristocrática*, el Presidente Augusto B. Leguía consideró que con él se fundaba la *Patria Nueva* y, entusiasmados por el éxito en sus primeros años de gobierno, parlamentarios adictos al régimen sostuvieron que Leguía debería mantenerse en el poder. Con un Parlamento sumiso y de mayoría leguista, se cambió la Constitución en dos oportunidades. De esta manera pudo ser reelegido en 1924 y 1929²⁹, la última vez permitiéndose la reelección presidencial de forma indefinida. Pero un año después el oncenio leguista caía —en medio de una implacable crisis económica— como producto de

29 Como nota histórica Basadre recuerda que en 1927, Foción Mariátegui, líder leguista, señaló que era una necesidad para la *Patria Nueva* contar con un hombre extraordinario, Augusto B. Leguía, para realizar el prodigio que el Perú tenía como tarea. De esta manera, propuso una enmienda presidencial para que, quien ocupe el cargo lo pueda hacer por tiempo indefinido. Mariano H. Cornejo sustentó la misma idea, señalando que «interrumpir la obra constructiva en aras de un prejuicio arcaico condenado por la ciencia y por la experiencia, sería un crimen de lesa patria. La elección de Leguía ha dejado de ser un éxito político para convertirse en solución nacional. No es el régimen, que para consolidarse mantiene en el poder a su jefe, sino la nación pretende que su actual presidente sea la piedra angular del edificio social y de la evaluación que prepara el porvenir» Jorge Basadre: (1982), Tomo X.

un levantamiento militar liderado por el coronel Luis M. Sánchez Cerro. Con la experiencia leguista los constituyentes de 1931 y 1979 rechazaron la reelección presidencial. Posteriormente, sin embargo, no dejaron de plantearse algunos intentos que no encontraron acogida ni en las propias bancadas oficialistas. En el gobierno de Alan García, el diputado independiente del Callao, Hector Marisca, presentó, en 1986, un proyecto de ley que modificaba la Constitución para permitir la reelección. El proyecto no prosperó, pues no contó con el apoyo de la propia bancada mayoritaria aprista.

En 1993, el tema volvió a plantearse. Esta vez protagonizada por la bancada Cambio 90/Nueva Mayoría en el CCD, luego del *autogolpe de estado* del 5 de abril de 1992. La bancada oficialista tenía mayoría absoluta en el Congreso. Después de un debate que ubicó a casi todo el espectro partidista peruano en contra de la reelección presidencial (salvo C90/NM y Renovación), pero con una opinión pública favorable, se estableció constitucionalmente la posibilidad de la reelección presidencial. El artículo 112 de la Constitución de 1993 dice: «El mandato presidencial es de cinco años. El presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como máximo, el ex-presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones»³⁰.

Los voceros oficiales sostuvieron la necesidad de reelegir a Fujimori, por tratarse de un gobernante que es el adecuado para culminar las *reformas estructurales* emprendidas por él, a la cabeza del llamado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. Sostuvieron, asimismo, que la Constitución del 79 no permitía que el elector exprese su deseo (en este caso que pueda reelegir al presidente Fujimori) y que en muchas democracias avanzadas sí es posible la reelección presidencial, siendo el caso más conocido el de Estados Unidos.

30 La Comisión Andina de Jurista (CAJ) se opuso a dicho artículo constitucional porque: a) la no reelección inmediata es garantía frente al empleo desmedido o autoritario del poder, b) existen extensos poderes presidenciales, con limitados controles, c) fortalece la institucionalidad democrática, d) el constitucionalismo histórico peruano es antireeleccionista, e) la reelección legitima el golpe de Estado. CAJ (1993: 242-244).

El argumento principal para la reelección era que permitía premiar al buen gobierno, siendo un error desperdiciar a un buen gobernante. Por lo demás, la reelección permitía extender los exitosos programas gubernamentales, facilitando la gobernabilidad.

Cabe recordar que en cada una de estas pretensiones reeleccionistas se pudo observar el propósito del gobernante de concentrar los poderes públicos y diseñar gobiernos con características autoritarias. Por lo general, el debate político se polariza y el gobernante está dispuesto a todo menos a perder la oportunidad de reelegirse³¹. Por eso, para algunos analistas ese era el sentido de la propuesta que favorecía al Presidente Alberto Fujimori.

La reelección presidencial es posible en otros países bajo otras circunstancias. En regímenes presidencialistas como el de los Estados Unidos, lugar de donde se importó el sistema, existe la reelección, pero sustentada en una tradición presidencialista de dos siglos acompañada de un efectivo federalismo y un Congreso que permite un equilibrio de poderes. Aún así, en la década del cuarenta, luego de la experiencia de Franklin D. Roosevelt, quien salió reelegido en tres oportunidades, el legislador norteamericano reformó la norma para evitar una experiencia igual. En adelante, sólo era posible la reelección por una sola oportunidad, pero manteniendo el período presidencial de cuatro años. Es decir, un gobernante nunca podía estar en el poder más de 8 años. A ello se agrega una estricta norma de gastos de campaña que supervisa las actividades presidenciales durante dicho período.

En el caso europeo, existe la figura de presidente de la República pero carece de poder, como en Alemania, Italia o Austria.

31 El presidente argentino Saúl Menem, quien se reeligió cambiando la Constitución, dijo lo siguiente en relación con la reforma de la Constitución argentina, que cumplía 150 años: «Todo es negociable, menos la reelección». Esta idea fue fortalecida por las propias palabras de Fujimori, quien en una entrevista en el programa televisivo «Contrapunto» dijo, refiriéndose a su carácter: «Bueno, yo soy audaz, creo que más audaz que Menem. La prueba es el 5 de abril (día del golpe). Después de eso la reelección es una cosa pequeña», *Caretas* No. 1284, 28 de octubre de 1993.

En estos casos quien dirige el ejecutivo es el primer ministro o canciller. Este es elegido por los partidos presentes en el Parlamento, que requiere, muchas veces, un acuerdo de partidos. Estos últimos sí son elegidos directamente por el cuerpo electoral. En estos sistemas parlamentaristas y semiparlamentaristas, la estructura del sistema político no concede supremacía del Ejecutivo sobre el Parlamento, como sí ocurre en América Latina. La situación, por lo tanto, no es comparable.

En la actualidad, de 17 países latinoamericanos, el dominicano Joaquín Balaguer, el peruano Alberto Fujimori y el argentino Saúl Menem han sido reelegidos. En 1995, después de cambiar sus respectivas constituciones, los dos últimos fueron reelegidos. Esto parece ser una tendencia que puede convertirse en una tendencia que recorre América Latina³². La diferencia radica en que mientras el argentino redujo el período presidencial a 4 años, en el caso peruano éste se mantuvo por 5 años. De ello resulta que un presidente reelecto en Argentina durará en el poder 8 años (al igual que en Estados Unidos), en cambio uno peruano extiende el suyo por 10 años.

Los que se opusieron a la reelección manifestaron su temor al considerar que el gobernante se convierte fácilmente en uno autoritario, por la propia dinámica de concentración del poder que aquí opera, buscando permanecer en él, violando sus propias normas³³. Esa concentración de poder debilita a las instituciones políticas, pues éstas van perdiendo poder frente al ejecutivo. Otro elemento en contra es que los presidentes en funciones terminan haciendo campaña a su favor con todo

32 Así lo recuerda Jorge Castañeda el artículo publicado en *El País* del 9 de setiembre de 1996, titulado «La reelección presidencial en América Latina».

33 Es el caso de la promulgación por el Congreso Nacional, en setiembre de 1996, de la polémica Ley de Interpretación Auténtica (Ley 26657), en la que se precisaba que Fujimori cumple su primer mandato bajo la Constitución de 1993, desde 1995. De tal manera que no se considera para los fines de la reelección su cargo asumido por primera vez, en 1990, en contra del espíritu del CCD y de su propia bancada oficialista. En consecuencia, la bancada mayoritaria dejaba abierto el camino para una próxima candidatura presidencial de Fujimori, en el año 2000.

el concurso del aparato estatal, desbalanceando la igualdad de condiciones entre los competidores.

Los efectos políticos de la reelección en el Perú fueron varios: la candidatura del presidente polarizó toda la elección alrededor de él; la imposibilidad de controlar los actos del presidente, quien realizaba actos de campaña aprovechando la función presidencial; el uso innegable del aparato del Estado y los recursos financieros en favor de su candidatura y el reforzamiento del poder presidencial en detrimento de los otros poderes.

Otro problema fue el de la oportunidad en el cambio de las reglas de juego político. Un cambio constitucional –como ocurrió con Fujimori en 1993– para favorecer la reelección del presidente en ejercicio, es una norma con nombre propio que vicia los objetivos del legislador que busca un mejor funcionamiento del sistema.

III. Sistema electoral y sistema de partidos

El sistema electoral tuvo importantes efectos sobre el sistema político y de partidos, sin dejar de precisar que el tipo de sistema electoral es sólo un reflejo de la estructura político-partidista preexistente, que para la década de los noventa se trataría más bien de un sistema subinstitucionalizado (Grompone 1996: 16). Sin embargo, la debilidad de los componentes de un sistema hacen a éste también débil, pero no lo eliminan, como algunos autores pretenden. En todo caso, los efectos que encontramos relevantes son los siguientes:

- El sistema electoral, ya señalamos, alentó el incremento del número de partidos. Esto se puede observar en el número de candidaturas al Parlamento (20) que fue la más alta de la historia, como en la cantidad de partidos presentes en él (13), habiendo conseguido el MIA (Movimiento Independiente Agrario/MIA) un escaño con tan solo el 0.79% de los votos válidos. Esta proliferación de partidos permite pensar

que el sistema electoral no ha tenido un *efecto reductor* importante, pero sí un *efecto proporcional*.

- No todos los partidos pesan igual que otros (cuadro 3). Cambio 90/NM se vio favorecido por la combinación del distrito electoral único con la cifra repartidora (D'Hondt), gracias a lo cual logró en uno de los casos (1992) una mayoría absoluta de los escaños.
- En relación con la fortaleza de los partidos políticos, éstos se debilitaron aún más. El sistema favorece la presencia y permanencia de los *grupos fluidos* y *partidos ad-hoc*. El respaldo de sólo el 15% de los partidos más organizados, es fruto de su responsabilidad, pero no sin la colaboración de un sistema que es permisible y sostenedor de los primeros.

El partido mayoritario (C90/NM) ha obtenido mayorías absolutas en los dos últimos parlamentos (1992-1995 y 1995-2000), lo que le permite gobernar sin necesidad de alianzas. Cuadruplica el peso en escaños al de mayor respaldo de la oposición (UPP) que, a su vez, duplica al tercero (PAP). Los otros 10 partidos tienen cada uno menos del 5% de apoyo electoral.

Si a lo anterior se añade que la distancia ideológica entre los extremos se ha reducido ostensiblemente, que la competencia política es centrípeta y que la derrota estratégica de Sendero Luminoso ha dejado de lado la presencia de un partido anti-sistema importante, todo parece indicar que estamos delante de la configuración de un nuevo sistema de partidos. Es así que a partir de 1992 se está configurando un sistema de partidos fragmentado, ideológicamente moderado y alrededor de un partido hegemónico (C90/NM). Sin embargo, muchas de los elementos del sistema anterior aún persisten, lo que vislumbra un sistema de partidos estructurado débilmente.

IV. A modo de conclusión

Entre 1980 y 1992, el diseño de las circunscripciones permitió que, en dos oportunidades, el partido de gobierno obtuviera en el Parlamento mayorías creadas por el propio sistema. De esta

manera, pudo establecer hegemonía política sin la necesidad de llegar a acuerdos con los demás grupos políticos. La forma de la candidatura posibilitó, a su vez, que por la simultaneidad alta de las elecciones presidenciales y parlamentarias, las primeras influyeran en gran medida sobre las segundas, arrastrando las votaciones. A su vez el tipo de voto permitió, mediante el voto preferencial, trasladar en parte la competencia interpartidaria hacia el interior de los partidos. Asimismo, la flexibilidad de las candidaturas (doble postulación parlamentaria y presidencial) y del reconocimiento de los partidos (la ley fue extremadamente benévola con los nuevos partidos), permitió la proliferación de partidos y que el sistema multipartidista se acentuara.

Las modificaciones constitucionales de 1993, afectaron de manera importante los sistemas político y de partidos, manteniendo, sin embargo, importantes elementos anteriores. Las modificaciones al apostar por un sistema proporcional puro, con la implantación del distrito único sin barrera legal, permitió una fragmentación partidaria alta. La aplicación de la cifra repartidora (método D'Hondt) sobre el distrito electoral único favoreció al partido mayoritario (Cambio 90/NM), por la cantidad de escaños en disputa (120 escaños). La mantención del voto preferencial, si bien ratificó una relación fuerte entre elector/candidato, perjudicó la de elector/partido en momentos de crisis de representación partidaria. Se mantuvo también la simultaneidad entre las elecciones parlamentarias y presidenciales, permitiendo un mayor voto de arrastre debido a la acción que produce la reelección presidencial. Efecto que fue atenuado mínimamente por la mantención del voto múltiple. Igualmente, se mantuvo la doble vuelta electoral sólo a nivel presidencial, que si bien fue innecesaria, en 1995, podría polarizar futuras competencias electorales, como ocurrió en 1990.

Todo lo anterior nos lleva a recordar que pese a los cambios institucionales, no se tuvo claridad en los objetivos en el momento de su elaboración, pues se mantuvo la combinación del presidencialismo con un formato de sistema de partidos multipartidista, en la medida que se prestó más atención a los beneficios de corto plazo.

El multipartidismo ha sido un formato de sistema de partidos que estaba asociado a la precariedad de la democracia. Posteriormente se ha demostrado que este sistema es funcional en sociedades heterogéneas y con clivajes sociales, pero que se sustentan en sistemas parlamentarios. Para Scott Mainwaring, el multipartidismo combinado con un sistema presidencialista crea una relación explosiva (1995:139). Exacerba algunos problemas típicos de este sistema –conflicto ejecutivo/legislativo– que conduce al inmovilismo, pues no crea su propia mayoría como sí ocurre en un sistema parlamentario. Tarea siempre difícil con un formato de muchos partidos, como ocurrió en el período 1990-1992.

Han existido casos en que esta combinación ha funcionado (Chile 1930-73), pero genera una dependencia muy alta a la voluntad de las élites y de los ciudadanos de comprometerse con un sistema democrático institucionalizado. En el Perú, este no ha sido ni es el caso. Pero, si bien no se pudo cambiar el sistema de gobierno, lo adecuado hubiera sido un sistema con menos partidos. Es decir, reducir la fragmentación partidaria, introduciendo umbral de representación, distritos plurinominales o elecciones parlamentarias coincidentes con segunda vuelta electoral. No es el único mecanismo, pero si pudo ayudar a encontrar salidas institucionales.

Por el contrario, los cambios introdujeron modificaciones que apuntaron y tuvieron resultantes inversas a la premisa anterior, pues el sistema electoral favoreció la fragmentación partidaria. Si bien el multipartidismo puede ser funcional también al presidencialismo cuando el partido gobernante es altamente disciplinado y la oposición no, como ocurre en el Perú desde 1992, esta situación no deja de lado la situación de precariedad, sólo la atenúa para períodos muy precisos.

De lo anterior se desprende que la democracia peruana no está respaldada por adecuados cambios que permitan que el sistema funcione con las instituciones establecidas constitucionalmente, fortaleciéndolas. Por el contrario, lo que se ha observado es cambios que mantienen o menoscaban el sistema político, convirtiéndolo en sumamente frágil.