
LOS ENIGMAS DEL PODER

Fujimori 1990-1996

Fernando Tuesta Soldevilla *editor*



FUNDACION
FRIEDRICH
EBERT 

LOS ENIGMAS DEL PODER

FUJIMORI 1990-1996

Fernando Tuesta Soldevilla
(Editor)

Aldo Panfichi
Cynthia Sanborn
Cynthia Mc Clintock
Charles Kenney
Valentín Paniagua
Pedro Planas
Gregory Schmidt
Henry Dietz
William E. Dugan
Julio Carrión
Catherine M. Conaghan
Susan C. Stokes

**FUNDACION
FRIEDRICH
EBERT** 

© Fundación Friedrich Ebert
Av. Camino Real 492. Torre Real 901. San Isidro
Lima - Perú. Apartado 18-0955. Lima 18 - Perú
☎ (0511) 4418494 / 4418454
4218032 - Fax (0511) 4418422
E.Mail postmaster@fes.org.pe

Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996
Fernando Tuesta Soldevilla (editor)
1ª Edición. Noviembre 1996
Carátula y diseño de interiores: Luis Valera
Escultura: *La Jaula*, 1932. Alberto Giacometti

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996

Editado por Fernando Tuesta Soldevilla

388 p.

Incluye bibliografía

1. Democracia-Perú 2. Poder-Perú 3. Autoritarismo-Perú 4. Partidos políticos-Perú 5. Elecciones-Perú 6. Opinión pública-Perú.

I. Tuesta Soldevilla, Fernando

II. JL3481 L/D 1996

ISBN 9972-43-005-7

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

- Construyendo una bibliografía
Fernando Tuesta Soldevilla 11

PROCESO E INSTITUCIONES POLÍTICAS

- Fujimori y las raíces del neopopulismo
Aldo Panfichi y Cynthia Sanborn 27

- La voluntad política presidencial y la ruptura
constitucional de 1992 en el Perú
Cynthia McClintock 29

- ¿Por qué el autogolpe?
Fujimori y el Congreso, 1990-1992
Charles Kenney 53

- Un tríptico institucional: los organismos electorales
Valentín Paniagua 75

ELECCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS

- El impacto del sistema electoral sobre
el sistema político peruano
Fernando Tuesta Soldevilla 105

¿Existe un sistema de partidos en el Perú? <i>Pedro Planas</i>	169
Comportamiento electoral estratégico: la fuerza oculta en el Tsunami <i>Gregory Schmidt</i>	203
Clases sociales urbanas y comportamiento electoral en Lima: un análisis de datos agregados <i>Henry Dietz y William E. Dugan</i>	251
OPINIÓN PÚBLICA	
La Opinión Pública bajo el primer gobierno de Fujimori: ¿de identidades a intereses? <i>Julio Carrión</i>	277
Vida pública en los tiempos de Alberto Fujimori <i>Catherine M. Conaghan</i>	303
Reforma económica y Opinión Pública en el Perú, 1990-1995 <i>Susan C. Stokes</i>	331
Sobre los autores	355
Bibliografía General	363

PRESENTACIÓN

El estilo y la forma de la administración de Fujimori ha causado encontradas opiniones. Unos han hablado sobre un aparente nuevo tipo de democracia, otros, han manifestado su desacuerdo por considerarla una administración autoritaria. Diversas han sido las causas que han desembocado en la actual situación del Perú y, por ello, no es posible simplificar las explicaciones. Los términos básicos de esta administración son la supuesta efectividad, la toma de decisiones técnicamente correctas, la modernización y el desarrollo.

Este libro es interesante porque aborda distintos puntos de vista sobre los acápites mencionados y exhibe autonomía de criterio al analizar aspectos prácticos. Hay quienes critican el cortoplacismo y la falta de proyección de este gobierno. Algunos consideran que la pérdida del espacio político de parte de los partidos y sus líderes han permitido el afianzamiento de la gestión actual. Sin duda la actual administración ha forjado nuevas condiciones para todos los sectores de la sociedad peruana. Ello obliga a un cambio de planteamientos teóricos e ideológicos en las organizaciones políticas.

Estamos seguros que el rigor académico de los autores de estos estudios y la agudeza de sus razonamientos lograrán satisfa-

cer tanto a profanos como a estudiosos en esta etapa de la vida política del país.

Con la presente publicación queremos contribuir a estimular el diálogo sobre el futuro del Perú, precisando que la tesis de los autores no representan las opiniones de la Fundación y sólo nos anima el afán de obtener explicaciones de los hechos políticos del gobierno actual.

Helmuth Kurth
Representante en el Perú
Fundación Friedrich Ebert

CONSTRUYENDO UNA BIBLIOGRAFÍA

Fernando Tuesta Soldevilla

Es usual que todo hecho político novedoso despierte el interés general, así como una particular inquietud académica. Durante las últimas décadas, el Perú ha vivido fenómenos singulares que han marcado gran parte de su derrotero. Desde la experiencia militar encabezada por Juan Velasco Alvarado en la década del setenta, pasando por la pavorosa presencia senderista en los ochenta, hasta la repentina aparición y posterior auge de Fujimori en los noventa, todos ellos nacieron de forma repentina y sorprendente, e impactaron de manera seria en la sociedad, desatando a su paso mecanismos complejos de la política, que en momentos de cierta quietud no se mostraron tan evidentes. Los enormes cambios que ellos produjeron en el ámbito de la política involucraron tanto a los actores sociales e instituciones, como a la propia cultura política expresada a través de la opinión pública.

Así, el proceso militar llenó muchas páginas de nuestra literatura académica, particularmente en el primer lustro de los setenta. Por su lado, la situación actual del senderismo ha estimulado a los académicos preocupados en el tema a escribir el epílogo de la poderosa presencia de Sendero Luminoso en el escenario nacional. En adelante, los estudios tenderán a ser globalizadores.

El caso de Fujimori y el gobierno que encabeza es diferente. Está lejos de ser un hecho histórico y -más lejos aún- en extinción. Los primeros trabajos sobre este fenómeno aparecieron

en 1990, inmediatamente después del sorprendente triunfo de Fujimori sobre la candidatura favorita del laureado Mario Vargas Llosa. En un ensayo de tono periodístico, José María Salcedo intentaba una primera explicación del entonces llamado «fenómeno Fujimori», (*Tsunami Fujimori*, 1990), como una compleja relación entre el carácter particular del candidato y un escenario propicio para su desarrollo. Cinco años más tarde y bajo la misma idea, Salcedo nos entregó un nuevo material (*Terremoto. ¿Por qué ganó Fujimori?*, 1995), basado en un informe sobre grupos focales (*focus group*), que permitía conocer la opinión que electores de diversos sectores sociales tenían sobre los candidatos en competencia. Como se puede apreciar, los títulos de ambos trabajos indican la fuerza abrumadora de los triunfos y los daños que produjeron en las débiles instituciones políticas.

Por otro lado, los sorprendentes resultados de 1990 despertaron un gran interés en el mundo académico. Desde una perspectiva de sociología y antropología política se presentaron interpretaciones a cargo de Degregori y Grompone (1991), y Rospigliosi (1991). En contraste, Barreto (1991) trató de investigar dicho acontecimiento desde el punto de vista del *marketing* electoral, y para Javier Protzel (1991) significó el fracaso de las formas tradicionales del mismo. Por su lado, Boggio, Romero y Ansión (1991), se acercaron al fenómeno desde la lógica cultural del voto popular, sector decisivo en el triunfo de Fujimori. Finalmente, Alfredo Torres (1990), cercano conocedor de la opinión pública por su trabajo en una empresa encuestadora, analizó las condiciones favorables para el surgimiento de un candidato independiente frente a un electorado decepcionado de los partidos políticos.

Una perspectiva basada en los actores, pero de gran valor testimonial es la que nos muestran Daeschner (1993), Salmón (1993) -comprometido directamente en la campaña fredemista-, y, por supuesto, las memorias políticas de Mario Vargas Llosa (1993). Muchas de ellas coinciden con las ya reseñadas años antes por el hijo del escritor, Alvaro Vargas Llosa (1991). Abonando el lado oscuro del personaje, no existe igual cantidad de testimonios desde el lado de Fujimori. Sin embargo, una fuente imprescindible y la mejor biografía del actual presidente es el libro del periodista Luis Jochamowitz (1993), que brinda pistas para comprender la forma hermética y desconfiada en que actúa el *ciudadano* Fujimori. Por su lado, el filósofo Ciro Alegría

Varona (1992) ha reflexionado acerca de la relación entre Fujimori y las masas ciudadanas.

Un punto crucial en el desarrollo del régimen político y su transformación fue el autogolpe encabezado por el mismo presidente Fujimori en abril de 1992, así como la transición a la legalidad democrática, no carente de incertidumbres. Por otro lado, se han producido volúmenes que contienen la perspectiva de los diversos líderes políticos involucrados en este hecho, como los editados por Eduardo Ferrero Costa (1992), el North-South Center de la University of Miami, conjuntamente con el Centro Peruano de Estudios Sociales, Cepes y el Instituto de Estudios Peruanos, IEP (1992), así como el editado por el CICOSUL (1992). Desde una posición más contemporizadora con Fujimori hallamos el trabajo del actual Canciller, Francisco Tudela (1993), mientras que los estudios de Abad y Garcés (1993), Carmen Rosa Balbi (1992), Paniagua (1992) y Planas (1992), son más críticos.

En el proceso de transición democrática, el gobierno convocó a un llamado Congreso Constituyente Democrático (CCD), el cual elaboró una nueva Constitución, que incluía importantes modificaciones a la Constitución de 1979. Entre los cambios más polémicos están la reelección presidencial y la implantación de la pena de muerte, ambas elementos claves abanderados durante el Referéndum que aprobó la nueva Carta Magna.

Esta nueva Constitución fue analizada por Bernaldes (1993c) y por un grupo de constitucionalistas convocados por la Comisión Andina de Juristas (1995). Los dos volúmenes que reúnen estos trabajos se han convertido en lecturas obligadas sobre el tema.

El análisis del proceso político, particularmente en relación a la segunda parte del gobierno de Fujimori -inaugurado en 1992-, ha sido el centro de la atención de los trabajos de Sinesio López (1993a), (1993b) y (1994), Cotler (1993) y Lauer (1994). En esta misma línea de preocupación, el trabajo del congresista Henry Pease (1994) sintetiza la reflexión de un congresista en funciones.

Un hecho central para el surgimiento de Fujimori ha sido la crisis de los partidos políticos y el surgimiento de nuevas formas de representación. En esa perspectiva, Julio Cotler (1994 y 1995) analiza la presencia de los independientes (los *outsiders*). Adrianzen (1992 y 1993) reflexiona sobre la relación de los partidos con la difícil construcción de la democracia en el Perú. Por su lado, Tuesta (1995) centra su atención en el sistema de par-

tidos constituido en la década pasada y que pervivió hasta el golpe de 1992. Estos temas son recogidos y discutidos, desde una perspectiva académica, por Grompone, Lynch, Guerra García y Bernaldes y, desde una perspectiva política, por Javier Díez Canseco, Lourdes Flores, Javier Tantaleán y Carlos Ferrero Costa en el N° 73 de la revista *Socialismo y participación*, editada por el CEDEP (1996).

En relación al sistema electoral y sus componentes, modificados durante el presente gobierno, son útiles los trabajos de Abad, Landa, Planas, Coloma y Chanamé, reunidos en un volumen editado por Tuesta (1996), como resultado de un seminario organizado por IFES.

Finalmente, tenemos un grupo pequeño de artículos que discuten las características de la opinión pública, que han sido cruciales en cuanto a la legitimidad del régimen: los artículos de Busse (1992) y Quiroz (1994), así como el artículo citado de Torres (1990).

De la misma manera, Fujimori ha recibido la atención de los académicos extranjeros, particularmente de los norteamericanos. Destacan los artículos de Conaghan (1994) sobre la opinión pública; McClintock (1994) sobre el presidencialismo; Schmidt (1996b) sobre el proceso electoral de 1990; Stokes (1995b) sobre la relación entre democracia y política económica. Este volumen incluye artículos de todos estos autores. Asimismo, existen trabajos interesantes de Kay Bruce (1995) sobre el populismo y el Estado liberal en Fujimori; el de Maxwell Cameron (1994) sobre la relación entre democracia y autoritarismo; el de Philip Mauceri (1995), sobre el autogolpe de 1992; el de David Scott Palmer (1996) sobre lo que él denomina el fujipopulismo; y los de Carol Wise (1994) dedicados a la política y las reformas económicas.

Aunque los trabajos señalados están lejos de ser los únicos, constituyen una muestra de la preocupación sobre Fujimori y su gobierno en los ámbitos de la sociología y la ciencia política. Luego, cabe formularse la pregunta ¿por qué un nuevo libro sobre el mismo tema? Porque, pese a la literatura antes nombrada, aún quedan muchos puntos por explorar en este campo (instituciones, opinión pública, partidos políticos). En relación a ellos, los acontecimientos han superado largamente las necesarias reflexiones académicas. Por otro lado, muchos de los textos antes reseñados fueron pensados con el fin de ofrecer respuestas a acontecimientos inmediatos. En

tal sentido, en algunos casos es necesario regresar a ellos y explorar nuevas hipótesis.

Detrás de esta situación existe un problema de disciplina académica. La carencia de una formación profesional en Ciencias Políticas, en el Perú, ha dejado de lado importantes temas de estudio como el poder y sus manifestaciones, que involucran cuestiones relativas a ideologías, representación política, instituciones, elecciones, partidos políticos, opinión pública, entre otros. Muchos de estos campos carecen de una presencia significativa en la literatura peruana, por lo que se hace necesario e imprescindible llenar este espacio.

Asimismo, no es exagerado señalar que Fujimori es el hecho político más significativo en el presente y que, en muchos sentidos, marca el compás de la vida del país. La forma sin precedentes como llegó al poder, su carencia de ideología y partido político, su liderazgo de claros bríos populistas ante las masas, su intemperancia con las reglas e instituciones políticas -graficados en el autogolpe de 1992-, la concentración del poder, así como su abierto deseo de mantenerse en éste, hacen de él un personaje al que es necesario estudiar para entenderlo. Esta necesidad es aún mayor si se supone que existen lugares oscuros del poder desde donde presumiblemente se toman las grandes decisiones. Sin embargo, tanto estos lados ocultos como los más claros no pueden ser comprendidos en todos sus alcances, si no se conoce más a fondo la lógica de los acontecimientos que envuelven a Fujimori y su forma de ejercitar el poder.

Todo lo anterior nos lleva a la tarea de emprender el esfuerzo por conocer -desde diversas perspectivas y ángulos- la política bajo el gobierno de Fujimori. Tal es el objetivo del presente volumen. Para ello entregamos un conjunto de artículos que tienen como propósito común ofrecer nuevas pistas para entender tanto el liderazgo de Fujimori y la afirmación de su poder, como el diseño de algunas instituciones que se desarrollan bajo su gobierno. Para emprender esta tarea, hemos solicitado a un destacado grupo de investigadores peruanos y norteamericanos que nos ofrezcan sus últimas reflexiones desde la perspectiva de la ciencia política, intentando dar cuenta de cómo se articula el poder, sus actores e instituciones.

Algunos estudios aquí editados fueron presentados al XIX Congreso del Latin American Studies Association (LASA). Sin

embargo, todos han sido revisados y actualizados. Por lo tanto, la presente compilación es un esfuerzo colectivo de dos comunidades académicas, que tienen la común preocupación de intentar entender el Perú.

Los artículos han sido agrupados según temas comunes: proceso político, elecciones y opinión pública. La primera parte centra su atención en el proceso e instituciones políticas. El artículo de Panfichi y Sanborn analiza el período de Fujimori en un contexto histórico. Los autores se preguntan si nos encontramos realmente en una nueva etapa de la vida nacional, representando Fujimori la ruptura del ciclo o es, por el contrario, una repetición algo distinta de él. Argumentan que el surgimiento de Fujimori en los años noventa representa la culminación de persistentes debilidades en la organización y representación de intereses sociales en la esfera política peruana. Lejos de ser algo nuevo, tiene antecedentes históricos en la concentración y ejercicio del poder y en el populismo clásico, que construye una relación entre líder y masas que no pasa por mediaciones institucionales autónomas. El estudio propone que nos encontramos ante una suerte de combinación de populismo clásico con medidas económicas liberales, lo que permite a los autores caracterizar al gobierno de neopopulista. La continuidad con el pasado se percibe en el estilo político, la concentración y uso arbitrario del poder, y la fragilidad de su popularidad. Para desarrollar su propuesta, Panfichi y Sanborn analizan la historia peruana reciente, con el objetivo de entender las raíces y naturaleza de esta democracia neopopulista. Luego pasan revista al fenómeno de Fujimori y la situación política de los últimos años, subrayando los cambios operados en la sociedad y la cultura -creciente rol de los independientes, nuevas formas de organización y acción social y la cada vez mayor importancia de los medios de comunicación-, así como las continuidades en el comportamiento de las élites y la estructura de poder. Finalmente, los autores terminan con algunas reflexiones sobre las futuras encrucijadas políticas del país.

El ensayo de Cynthia McClintock examina la ruptura constitucional de 1992 en el Perú, y evalúa brevemente al gobierno del presidente Alberto Fujimori en el período comprendido desde ese año hasta 1995. La pregunta central que orienta el análisis es si el autogolpe en el Perú fue una ruptura constitucional necesaria para dar lugar a una democracia más efectiva, si se ha esta-

blecido en nuestro país la «democracia delegativa» y si ésta se sostendrá después de Fujimori. O, por el contrario, si el liderazgo personalista de Fujimori es la esencia central del actual régimen político, cuyos esfuerzos en el edificio de instituciones es ambivalente y cuyo modelo político no perdurará. McClintock se coloca entre aquellos investigadores que acentúan la importancia de la voluntad personal de Fujimori, en medio de la deslegitimación que sufría la democracia peruana. Por ello, atribuye el autogolpe a la existencia de una oportunidad estructural que Fujimori aprovechó y ayudó a recrear, con el fin de cambiar las reglas políticas a su favor. Reconociendo que las razones centrales del decaimiento de las instituciones democráticas eran el desplome económico y la expansión de la guerrilla, la autora sostiene la tesis de que Fujimori estaba resuelto a extender su período presidencial y que, al no tener apoyo en el Congreso, optó por la interrupción constitucional. Discutiendo la definición de democracia delegativa -cuyo autor es Guillermo O'Donnell- sostiene que en el Perú la delegación de poder político es mayor que en otros países que lo experimentan, debido en parte a la debilidad de las instituciones de responsabilidad horizontal. Ante los ojos de muchos peruanos, el actual presidente merecería el título de Salvador o Mesías. McClintock sostiene que el Perú no se acerca al principio de elecciones populares, en la medida que Fujimori se resistió inicialmente a celebrarlas después del golpe y que, posteriormente, varias de ellas fueron acusadas de contener vicios. Por lo tanto, existen razones para suponer que la democracia delegativa de Fujimori es poco sostenible. Peor aún, con instituciones y partidos débiles, podría ingresarse nuevamente al ciclo político: instituciones democráticas débiles > fracasos del gobierno democrático > potencial para gobierno autoritario legítimo > instituciones democráticas débiles.

Por el contrario, Charles Kenney sostiene en su artículo -centrado en las instituciones políticas y las relaciones entre ellas- que si Fujimori hubiera tenido una mayoría en el Congreso, habría gobernado en desmedro de las instituciones políticas pero sin cerrar el Parlamento. Sin dejar de considerar otros factores, Kenney se limita a analizar las relaciones presidenciales-parlamentarias y el autogolpe, como su resultante. A diferencia del artículo anterior, se inclina a enfatizar esta relación como una de las causas principales del autogolpe. El artículo pretende explorar las relacio-

nes entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo previas al autogolpe. En primer lugar, describe el contexto histórico e institucional en torno al cual ocurrieron la crisis militar y económica, por un lado, y las reglas de juego constitucionales desarrolladas a partir de 1980, por el otro. Luego analiza la fragmentación y la polarización del poder político posteriores al proceso electoral de 1990. En seguida pasa a considerar la decisión fundamental que enfrentó Fujimori al iniciar su gobierno: ¿con quién gobernar? Posteriormente presenta una cronología selectiva y condensada que narra la evolución de las relaciones entre el Congreso y el Presidente hasta el autogolpe, para finalmente llegar a conclusiones sobre la importancia que estas relaciones tienen para entender el autogolpe. Kenney señala que, frente al panorama posterior a las elecciones de 1990 y para gobernar con éxito, Fujimori requería el apoyo tanto del pueblo peruano, como de los poderes fácticos: militares, empresarios y la comunidad internacional. Logrado esto -señala-Fujimori tenía delante la disyuntiva de gobernar con mayorías transitorias en el Congreso o gobernar sin éste. No obstante, una vez convencido de la imposibilidad de gobernar por cinco años a un país al borde del abismo, sin una mayoría propia en el Congreso, y convencido de que el mecanismo constitucional para disolver la Cámara de Diputados era inservible en la práctica, un actor racional en la posición de Fujimori tendría que considerar la posibilidad de cerrar el Parlamento. El autor insiste en que las decisiones que llevaron al autogolpe estuvieron fuertemente condicionadas por el marco político-institucional vigente, incluyendo de una manera importante la fragmentación y polarización del poder político en el Congreso -visible ya en 1990- y las reglas de juego constitucionales desarrolladas a partir de 1980. Un interesante descubrimiento de Kenney, que aparece como epílogo, es que la tesis desarrollada por Fujimori y plasmada en el discurso de las Bahamas ante la OEA, ha sido tomada textualmente de un trabajo de Coppedge, en su análisis sobre los partidos políticos venezolanos.

El artículo de Valentín Paniagua se inserta en la línea de evaluación de las instituciones políticas. Analiza al ente responsable del ámbito electoral: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Comienza señalando que una de las tendencias más características de la legislación electoral del Perú hasta 1993 fue el fortalecimiento del JNE como órgano de registro, administración y justi-

cia electorales, asegurando su autonomía funcional y afirmando su significado político frente a otros órganos de poder del Estado como garantía de un genuino régimen representativo. Para el autor, los organismos electorales evolucionaron en armonía con tal tendencia y culminaron su proceso de desarrollo con la Constitución de 1979. Por el contrario, la Carta de 1993, bajo inspiración radicalmente diferente creó un llamado Sistema Electoral, ajeno a nuestra tradición histórica y extraño también a la legislación electoral latinoamericana. La Constitución de 1993, en realidad no ha creado nuevas instituciones (JNE, Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE y Registro Nacional de Identificación Ciudadana-RNIEC), sino que ha encomendado a tres entidades las competencias que ejercitaban el JNE y el Registro Electoral Nacional. A lo largo del texto Paniagua trata de demostrar que este hecho ha dado nacimiento a una fuente de conflictos que estallarán inevitablemente, complicando la administración electoral. Concluye su artículo señalando que la solución a este serio problema es una modificación de la Constitución que restablezca la unidad y coherencia que poseían esas dos instituciones. Asimismo, sostiene que sería necesario devolver al JNE la dimensión y significado que le correspondían en el cuadro institucional del Estado como mecanismo de contrapeso y fiscalización en el proceso de formación de la opinión popular, requerimientos que guardan correspondencia con la tradición histórica y constitucional del Perú.

La segunda parte del libro se preocupa en evaluar a los partidos políticos y su relación con los procesos electorales. Esta parte se inicia con un artículo de Fernando Tuesta, que busca introducirse en los efectos del sistema electoral en el sistema político peruano de la última década y media, sin dejar de reconocer que sus dificultades de estructuración y funcionamiento están relacionadas de manera íntima con el estancamiento económico, las graves desigualdades sociales y una nefasta tradición política cultural. Se plantea que a inicios de la década del ochenta los sistemas electorales planteados oxigenaron la fragmentación partidaria, la polarización, el debilitamiento de los partidos y la consecuente cuota extra de poder para el Poder Ejecutivo, en medio de un sistema presidencialista. Para ello, el sistema electoral que era un sistema de representación proporcional imperfecta (sin reelección presidencial) pasó posteriormente, con Fujimori, a constituir

un sistema de representación proporcional pura (con reelección presidencial). La fragilidad del sistema de partidos (de pluralismo polarizado), que asomó a inicios de la década pasada, contribuyó indudablemente a que éste estallara a inicios de la presente. En otras palabras, la democracia peruana no afrontó a nivel institucional su propia refundación con una propuesta audaz de cambios sustantivos; por el contrario, con modificaciones aisladas, contradictorias e ineficientes, prolongó los serios problemas en su conformación -que aún persisten- y a los cuales contribuye el sistema electoral en importantes dosis. Por otro lado, las modificaciones constitucionales de 1993 afectaron de manera importante los sistemas políticos y de partidos, aunque manteniendo elementos anteriores. El autor sostiene que, pese a los cambios institucionales, no se tuvo claridad de objetivos en el momento de la elaboración del texto constitucional, pues se mantuvo la combinación del presidencialismo con un formato de sistema de partidos multipartidista, con un interés mayor en los beneficios de corto plazo. De esta manera, la democracia peruana no está respaldada por cambios que permitan que el sistema funcione con las instituciones establecidas constitucionalmente. Por el contrario, los cambios establecidos menoscaban el sistema político, haciéndolo sumamente frágil.

En un polémico artículo Pedro Planas discute si en el Perú existe realmente un sistema de partidos. Su punto de partida es la constatación de que los sistemas políticos se organizan sobre la base de un Estado de partidos o un Estado-partido, según se constituyan como un sistema democrático o un sistema autoritario, respectivamente. El autor reflexiona, en primer lugar, sobre los liderazgos políticos y su relación con el poder. Gracias a los medios de comunicación, el ciudadano puede recibir una comunicación directa proveniente del líder que encarna al Estado, quien de esta manera fortalece su imagen y desacredita la de sus rivales. Recuerda que la existencia de los partidos políticos está históricamente asociada a la pluralidad política. Así, la «democracia de partidos» posee un rasgo netamente institucional y permanente: los partidos no significan grupos, membretes, ni efímeras asociaciones políticas. Luego, un partido político no se confunde con un espontáneo movimiento político ni con listas electorales. Bajo esta idea el autor discute la definición de *partidocracia* que el presidente Fujimori acuñó con el propósito de desprestigiar a los

partidos políticos, definición que había tomado prestada del asesor Hernando de Soto, tal como lo señala Kenney en este mismo volumen. Haciendo uso de los sistemas políticos comparados, Planas señala que las democracias avanzadas se basan en partidos políticos. En el Perú, por el contrario, Fujimori -desde su triunfo en 1990- no hizo sino atacar duramente a los partidos y a las instituciones políticas. Sostiene que antes del golpe de 1992 no respetaba las normas, se mostró proclive a tomar actos anticonstitucionales, y no propició diálogo alguno con el Parlamento. Todo ello convirtió su discurso en una justificación inaceptable; en este punto, Planas se coloca más cerca de las tesis de McClintock que de las de Kenney. En suma, el autor sostiene que la ruptura del 5 de abril aparece como la actitud natural de quien, durante su etapa constitucional, se había comportado como un gobernante que se extralimitó en el uso de un poder legalmente adquirido. Los partidos peruanos se vieron totalmente marginados, incapaces de competir con el mismo Estado y de sobrepasar las exigencias de la ley de liquidación de partidos (que exige el 4% de la población electoral para reinscribirse). El resultado fue la inevitable disolución del sistema peruano de partidos. Un repaso de las últimas elecciones municipales, con la proliferación de grupos y movimientos, confirma esta apreciación.

El artículo de Schmidt basa su atención en la forma como las reglas electorales -especialmente el sistema de dos vueltas- y el comportamiento adaptativo de las élites políticas jugaron un papel sumamente importante en la sorprendente victoria de Fujimori. Según el autor, bajo las reglas del sistema de dos vueltas, la posibilidad de llegar en segundo lugar bastaba para que el candidato de Cambio 90 fuera tomado seriamente en cuenta. Para ello, en el contexto del formato de dos vueltas, fue útil la actuación estratégica de Alan García, quien temiendo una victoria del Fredemo, durante el último mes de la campaña de la primera vuelta, redirigió su anterior apoyo a Alfonso Barrantes hacia Fujimori. El autor señala que un elector pudo haber votado por Fujimori porque lo prefería en relación a los otros candidatos (votación sincera) o haber escogido apoyar a Fujimori, a pesar de que otro candidato era su primera opción (votación estratégica). Sin embargo, es posible que la mayoría de los votantes ejerciera un voto sincero, pues durante la larga campaña ninguno de los otros candidatos llegó a generar en algún momento un entusias-

mo que fuera más allá de sus respectivas bases. Schmidt se pregunta si algunos de los votos por Fujimori -especialmente aquellos que provenían de otros partidos- podrían haber sido emitidos de una manera estratégica y, si fue así, quiénes votaron estratégicamente y porqué. De esta manera, el artículo explora si la votación estratégica ocurrió en la primera vuelta de la elección presidencial de 1990, y si ella fue decisiva o no. Con ese objeto, discute la lógica y la significación teórica de la votación estratégica, revisa los motivos específicos para los votos estratégicos en las elecciones generales de 1990, y argumenta que la mayoría de la votación por Fujimori de aquellos que dividieron sus votos fue estratégicamente motivada. Seguidamente discute los problemas en la medición de la división de votos, argumentando que las ganancias provenientes de ella fueron vitales para que Fujimori alcanzara el segundo lugar, examinando variaciones socioeconómicas y regionales. Finalmente, señala que el *comportamiento electoral estratégico*, que incluye votación estratégica y votación sincera, fue inducida por líderes y activistas políticos. Sin embargo, en una de sus conclusiones el autor sostiene que la división del voto -votar por su partido para el Congreso y por otro candidato para la presidencia- a favor de Fujimori por parte de los votantes apristas e izquierdistas reflejó decisiones personales conscientes para evitar un voto perdido. De esta manera, termina señalando que la «fuerza oculta» en la elección general de 1990 fue, en primer lugar, una respuesta racional a las reglas electorales sobre la base de preferencias individuales, y no el resultado de una conspiración o incluso de un endoso coordinado por los líderes apristas e izquierdistas.

Por su lado, Dietz y Dugan trabajan en forma exhaustiva la serie estadística electoral de Lima, sobre la base de los datos censales de 1993. De esta manera, prosiguen la exploración que el primero de ellos iniciara sobre toda la década del ochenta. En todo aquel período, la izquierda logró un importante y sostenido apoyo en los sectores pobres de Lima, lo que le permitió ser una importante fuerza política y electoral. Basado en estos antecedentes, los autores estudian la pérdida de apoyo electoral de este grupo político, la cual -en la década del noventa- dejó libre un espacio que fue llenado por la figura de Alberto Fujimori. Dietz y Dugan sostienen que, al parecer, la habilidad de la izquierda para ganar apoyo de los sectores de clase baja dependió más de

la presencia de un candidato viable y de una estructura partidaria bien organizada que de factores tradicionalmente pregonados tales como una ideología correcta, deterioro económico, pobreza generalizada, desigualdades socio-económicas, o reglas del juego político. Todos estos factores jugaron un papel que permitió a la izquierda desarrollar una base de apoyo en los sectores populares pero, de igual manera, cuando la izquierda ofreció múltiples candidatos y fue incapaz de presentar un partido o coalición que funcione y sea realista, se vio imposibilitada de generar un apoyo masivo en los votantes urbanos de clase baja. De todo ello, aprovechó Alberto Fujimori para extender su apoyo político y desplazar a la izquierda de su espacio de actuación privilegiado.

Han sido pocos los períodos presidenciales en los cuales un mandatario ha mantenido un apoyo ciudadano sostenido. Igualmente, han sido pocos aquellos períodos en los que se ha apelado a ese apoyo para justificar medidas altamente polémicas. En la tercera y última parte del presente volumen, los trabajos de Carrión, Conaghan y Stokes centran su preocupación en la opinión pública y su constitución.

Julio Carrión nos presenta los cambios que se han producido en los estudios de opinión pública. Estos han retornado -luego del paso *conductista*- a la preocupación por descubrir los vínculos entre las opiniones de la gente y el proceso político. No obstante, a diferencia del período anterior, en esta oportunidad la opinión pública ha devenido en variable dependiente. En esta corriente se ubica el autor, quien señala que se requiere saber no sólo lo que la gente piensa sino también investigar las razones por las cuales piensa de una determinada manera. El trabajo intenta entender la dinámica de formación y cambio de la opinión pública durante el primer gobierno de Fujimori, examinando con atención la posible influencia que sobre ella tuvo el proceso político de aquellos años. Examina cómo las preferencias de los votantes son influidas por la manera en que las opciones políticas se presentaban. Asimismo, investiga la influencia que la posición socioeconómica en la sociedad tiene sobre dichas preferencias. Discute tres instancias de formación y cambio de la opinión pública durante el primer gobierno de Fujimori, con el fin de averiguar si estos cambios se registran en un sentido compatible con una disminución de las identidades sociales y un aumento de los intereses personales. Examina en primer lugar la elección de

Fujimori en 1990, luego los vaivenes de la opinión pública frente a la liberalización de la economía; finalmente, aborda el tema de las actitudes frente a la democracia. Carrión concluye señalando que no se observa una opinión pública que organice sus opciones políticas preferentemente en torno a sus intereses estrictamente personales, entendiendo a éstos no sólo en términos económicos. Por el contrario, las identidades sociales todavía juegan un papel importante en la formación de actitudes políticas, aunque se notan algunos indicios que apuntan hacia una disminución de esta influencia.

Por su lado, Catherine Conaghan centra su atención en los aspectos de la vida pública bajo la administración de Fujimori, tratando de detenerse en las controversias políticas ocurridas en el Perú luego del autogolpe de 1992 con el fin de indagar las relaciones entre el Estado y la esfera pública. Basándose en el trabajo clásico de Jürgen Habermas, entiende que las prácticas discursivas en la esfera pública son gravitantes en la medida en que forman parte de los procesos a través de los cuales el gobierno se somete al control popular, y en tanto hay una relación crucial entre la importancia de la esfera pública y la calidad de la democracia. Una pregunta esencial del trabajo es la influencia que el público ejerce sobre la conducta de los gobiernos. Para responder a esta pregunta recorre situaciones controvertidas en las cuales el gobierno ha eludido a la opinión pública adversa. Da cuenta de las limitaciones de la esfera pública y del debilitado estado de la sociedad civil y el sistema de partidos que, en tal sentido, se convierten en *voces apagadas*. Parte de estas limitaciones se encuentran en el rol jugado por los medios de comunicación, centro de la esfera pública en las democracias modernas. Todo lo anterior configura un cuadro que ha permitido que en la administración de Fujimori disminuya aun más el impacto de la influencia de la esfera pública sobre el Estado. De esta manera, concluye Conaghan, la prensa es libre de «expresarse», en parte porque mucho de lo que dice al público puede ser irrelevante para la conducta real del gobierno.

Este volumen se cierra con un artículo de Susan Stokes que relaciona la reforma económica con la opinión pública, estudiando el primer quinquenio de la presente década. Parte de señalar que la estrategia de *culpar a otros*, como ocurrió en 1990, se repite en otros lugares donde se aplican reformas neoliberales,

tanto en América Latina como en Europa Oriental. Sostiene la autora que a inicios de los noventa la retórica política en el Perú contiene mensajes dirigidos a producir una respuesta *intertemporal* en la opinión pública; es decir, los políticos exhortan a la gente a aceptar el dolor actual como el precio de una prosperidad posterior. Vargas Llosa fue el primero en formular esta propuesta, pero no tuvo éxito en la medida en que las clases populares consideraron tal propuesta como mero interés de clase apenas maquillado. El trabajo también analiza la respuesta de la opinión pública ante las condiciones económicas y los eventos políticos ocurridos durante el primer gobierno de Fujimori, cuando se aplicó el programa de reforma económica. Comienza con una descripción general de las vicisitudes económicas que siguieron al regreso de los gobiernos civiles en 1980, y menciona las soluciones propuestas durante la campaña presidencial de 1990. A continuación analiza el impacto que las condiciones económicas tuvieron en la opinión pública, en relación al programa y al presidente. Muestra que cuando los índices económicos se deterioraron los peruanos reaccionaron igual que los ciudadanos en la mayoría de las democracias en todo el mundo: retiraron el apoyo al gobierno. Esta postura se ha denominado *voto económico*. Sin embargo, frente a algunos indicadores los peruanos tomaron una actitud intertemporal, es decir, vieron el deterioro del presente como un síntoma de un futuro mejor. En general, los pobres tendían a rechazar el programa económico más que los ricos, pero esto no ocurrió con los salarios. La interpretación que establece la autora es que, después de la reciente experiencia en el gobierno de García, en la percepción popular se estableció una correlación causal entre alza sostenida de salarios e inflación. Allí las clases populares y altas son igualmente intertemporales; es decir, son capaces de sufrir un mal en el presente (salarios estancados) para evitar un mal peor en el futuro (hiperinflación). Sin embargo, en términos generales la popularidad de Fujimori estuvo por encima del programa económico, y el golpe de Estado de 1992 constituyó un evento *extraordinario* que lo elevó a altos índices de aprobación. Stokes concluye que los limeños parecen haber estado sedientos de una autoridad poderosa al centro de una sociedad en crisis. La autoridad de Fujimori se vio incrementada con el golpe, y ante los ojos de la opinión pública apareció como el ordenador del caos imperante. La política *intertemporal* sirvió en parte para

proteger la popularidad de Fujimori contra el efecto de un programa doloroso, impopular y de consecuencias redistributivas sospechosas.

Para finalizar, debemos decir que el presente volumen carece de conclusiones colectivas, pues nuestro propósito era sólo alentar el debate académico riguroso sobre Fujimori y su gobierno y no desarrollar un único trabajo orgánico. Obviamente, los investigadores desarrollaron sus artículos con la más amplia libertad académica, utilizando los marcos conceptuales que consideraron cercanos. Se les ha reunido con el fin de lograr una complementación entre ellos, pues cada uno observa apenas un lado del poder que, como se apreciará, muestra muchos enigmas. En tal sentido así son las bondades del espacio de reflexión académica-los trabajos se apoyan muchas veces sin nombrarse. Otro hecho sobre el cual es pertinente llamar la atención en relación al presente libro, es que las comunidades académicas peruana y norteamericana renuevan de una forma permanente su interés por entender y su esfuerzo por explicar un fenómeno político que se mantiene vigente. Sólo este esfuerzo podrá ubicarlo con todos sus alcances y límites. Es necesario, asimismo, señalar que los autores demuestran su empeño por develar la realidad y su reivindicación por un sistema democrático que requiere impostergablemente reglas e instituciones claras y fortalecidas. Nada de ello podrá ser suplido por supuestas tareas históricas providenciales e individuales. Si este libro colabora en llevarlo adelante, el propósito de los autores se habrá cumplido.

EL IMPACTO DEL SISTEMA ELECTORAL SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO PERUANO¹

Fernando Tuesta Soldevilla

Uno de los temas privilegiados de la ciencia política es el referido a los sistemas electorales, no sólo porque constituyen un conjunto de herramientas pasibles de ser manipuladas, sino porque sus efectos sobre los sistemas políticos y sobre el conjunto de la representación política, son de un enorme significado. No obstante, los efectos más claros se muestran en el votante y en el número de los partidos políticos, es decir, en la dinámica del sistema político (Sartori, 1994; Duverger, 1988 y Nohlen, 1995).

Sobre esta base, el presente artículo intenta introducirse en este campo específico de la ciencia política, buscando mostrar el impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano y los cambios producidos en la última década y media. Pese a que tomamos una variable meramente política -el sistema electoral-, no dejamos de reconocer que las dificultades de estructuración y funcionamiento del sistema político peruano y de sus gobiernos también se encuentran estrechamente relacionadas con el estancamiento económico, las graves desigualdades sociales y una nefasta tradición política. Esto se mostró de manera patética en la devastadora crisis económica y la violencia política que azotó la

¹ El presente trabajo se basa en parte en la ponencia presentada en el *Simposio sobre Reforma Electoral*, organizado por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el 2 de abril de 1996, en Lima. Correo electrónico: tuesta@cenco.ulima.edu.pe

vida peruana desde el primer gobierno democrático. Pese a ello, nuestra observación será selectiva en un espacio político preciso.

El punto de partida son las ideas que proponemos a continuación. Después del último gobierno militar, en el Perú se mantuvo un sistema de gobierno presidencialista. Sin embargo, no se había planteado que una estructura de estas características requiere de un formato de sistema de partidos lo menos fragmentado posible, para algunos bipartidista, o que funcione como tal. Por el contrario, los sistemas electorales aprobados bajo artículos constitucionales y leyes especiales, alimentaron la fragmentación partidaria, la polarización, el debilitamiento de los partidos y un aún mayor fortalecimiento del poder del ejecutivo.

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 bien 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, a nivel institucional, la democracia peruana no afrontó con audacia las modificaciones sustantivas que su funcionamiento demandaba; por el contrario, con cambios aislados, contradictorios e ineficientes, prolongó los serios problemas de su conformación, que aún persisten y que se ven alimentados por el actual sistema electoral.

Con el fin de examinar los efectos del sistema electoral, revisaremos separadamente las características de la elección parlamentaria y de la elección presidencial y, finalmente, discutiremos la relación entre ellos.

I. LA ELECCIÓN DEL PARLAMENTO

Para los fines de este trabajo debemos precisar que entendemos como sistema electoral aquel conjunto de normas que permiten convertir

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

los votos en escaños (legislativo) o puestos de gobierno (ejecutivo).³ Como es conocido, los modelos de representación más extendidos son el mayoritario o de pluralidad, y el proporcional. Debe recordarse que el primero otorga 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.

Para la elección del Parlamento, en el Perú se han practicado los dos sistemas de representación por igual, pasando -como casi todos los países latinoamericanos- del sistema mayoritario al proporcional. Costa Rica introdujo tempranamente -en 1893- la representación proporcional para los distritos electorales con más de dos diputados, y Uruguay fue 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, para elegir el Parlamento, hasta 1931 existía 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, empujaron a cambios en el sistema electoral. De esta manera, se promulgó el Decreto Ley 7177, del 26 de mayo de 1931, que introdujo una serie de modificaciones tanto en el derecho como en el sistema electoral. Para la elección del Congreso Constituyente de aquel año se introduce por primera vez el sistema proporcional. Sin embargo, se agregó a este sistema la lista incompleta que permitía a la primera mayoría obtener dos tercios y a la minoría el tercio restante. Este sistema se denomina también el *premio a la mayoría*.⁴ Aquel Con-

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

⁴ En Argentina este sistema se denominó *Sénz Peña*, y se usó hasta 1962. En el caso de Paraguay se distribuye de la siguiente manera: dos terceras partes al partido ganador y el tercio restante proporcionalmente entre el resto de partidos. En el Perú, a nivel municipal, se aplica algo parecido: al partido ganador se le

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 en su artículo 88 establecía 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 sanchezcerista consiguiera la mayoría absoluta del Congreso y de esta manera pudiera elaborar la Constitución sin necesidad de pactar con la minoría. Este sistema rigió las elecciones peruanas por casi 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 establecidas 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, aunque 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 el establecimiento del 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 también 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. En otras palabras, en el Perú se optaba por elegir un sistema electoral que privilegia la representatividad por sobre la gobernabilidad. Sus componentes, con algunas variaciones, apuntarán en la misma dirección.

2. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

La circunscripción electoral es aquella parte del territorio que conforma la base para que los votos emitidos por los electores se

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.

repartan entre un número determinado de escaños, de una manera independiente respecto al resultado de otra parte del territorio. La delimitación de las circunscripciones se realiza atendiendo a criterios demográficos y/o territoriales; en el caso de este último, la división tiene en cuenta consideraciones administrativas y geográficas de un país.

Las circunscripciones, en términos generales, pueden ser uninominales o plurinominales. Estas últimas pueden ser pequeñas (hasta cinco escaños), medianas (de seis a diez escaños) y grandes (más de diez escaños). Sin embargo, hay que señalar que cuanto mayor es la circunscripción, tanto mayor es la proporcionalidad. No obstante, si en un sistema proporcional se presentara un gran número de circunscripciones uninominales, el sistema se acercaría al de representación mayoritaria. Por eso, como señala Nohlen, los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales pueden implicar un cambio del sistema electoral (Nohlen 1981: 107).

Como se puede observar en el Cuadro 1 en el Perú, hasta 1945, las cámaras de senadores y diputados tenían como base la circunscripción departamental y la circunscripción provincial respectivamente, con la excepción del Congreso Constituyente unicameral de 1931, el total de cuyos parlamentarios electos correspondió a circunscripciones departamentales. Entre 1950 y 1963, ambas cámaras se eligieron en circunscripciones departamentales, siendo las bancadas de diputados más numerosas que las de senadores. La Constitución de 1979 modificó esta situación. Su artículo 165 estipulaba que los senadores, sesenta en total, debían ser elegidos por regiones. Sin embargo, una disposición transitoria señalaba que mientras culmine el proceso de regionalización, los senadores deberían ser elegidos por distrito electoral único. El proceso no concluyó, por lo tanto, los senadores continuaron siendo elegidos por la misma circunscripción única. En el caso de los diputados, 180 en total, la elección se realizaba por circunscripciones departamentales. En 1990 se produjo la última elección para diputados bajo un parlamento bicameral, distribuyéndose los 180 escaños en 26 circunscripciones:

- a. *Circunscripciones grandes.* 62 escaños en total: 40 escaños para Lima Metropolitana, y 11 escaños para cada una de las circunscripciones de La Libertad y Piura.

CUADRO N° 1
SISTEMA ELECTORAL, NÚMERO DE REPRESENTANTES Y
TIPO DE CIRCUNSCRIPCIÓN (1919-1995)

Año de Elección	Sistema	Nº Representantes Electoral	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

Notas:

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).

- b. *Circunscripciones medianas*. 84 escaños en total: 10 escaños para cada una de las circunscripciones de Cajamarca y Junín; 9 escaños para Ancash, Arequipa, y Lima-Provincias; 8 escaños para Cusco, Lambayeque, y Puno; 7 escaños para la Provincia Constitucional del Callao; 6 escaños para Ica.
- c. *Circunscripciones pequeñas*. 34 escaños en total: 5 escaños para Loreto; 4 escaños para cada una de las circunscripciones de Ayacucho y Huánuco; 3 escaños para Amazonas, Apurímac, Huancavelica, San Martín; 2 escaños para Pasco, Tacna y Ucayali; 1 escaño para Madre de Dios, Moquegua y Tumbes.

Teniendo en consideración que el tamaño de las circunscripciones no corresponde a la extensión del territorio sino al número de escaños, y que a menor tamaño de ellas menor proporcionalidad, podemos sostener que el diseño constitucional de 1979 apuntaba a una *mediana proporcionalidad* entre votos y escaños.

Otro elemento que merece destacarse es que este tipo diverso de tamaño de las circunscripciones no tiene un efecto demasiado *concentrador* en el número de partidos. Es decir, si bien los partidos pequeños no tenían posibilidades de obtener escaños en circunscripciones pequeñas y medianas, sí las tenían en las grandes. Este hecho se ha presentado cuando el electorado de un partido pequeño se encontraba totalmente concentrado en una de las circunscripciones. Es el caso de la candidatura independiente en Madre de Dios y del FNTC, partido siempre presente en el Parlamento gracias a su voto exclusivo en el departamento de Puno.

Entre 1980 y 1990, el número de partidos políticos fue de 5 y 6 en la cámara de diputados y, de 5 y 5 en la cámara de senadores, respectivamente. En realidad, los cuatro partidos más importantes (PAP, IU, AP y PPC) concentraban alrededor del 95% de los escaños. El factor *concentrador* se debió en este caso a la presencia ideológica de las diversas ofertas políticas. Al quebrarse éstas, se produjo un proceso de fragmentación.

Si bien el *tamaño* de las circunscripciones no tuvo un efecto *concentrador* tan notorio, ese no fue el caso si se toma en cuenta la *distribución* de los escaños en cada una de ellas. Por lo general, las circunscripciones electorales corresponden a aquellas delimitadas por la división político-administrativa. Es así que ocurren algunas distorsiones en la medida en que muchas de las demarcaciones territoriales en América Latina -particularmente en el pasa-

do- se realizaron de acuerdo a los intereses políticos de caudillos y caciques locales, siendo su efecto mayor en los sistemas mayoritarios. Una alta desproporcionalidad 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, esta división se manipula con el fin de obtener ganancias adicionales, hecho que en la jerga electoral recibe el nombre de gerrymandering.⁵ Para evitar esta situación los escaños deberían ser *distribuidos* con cierta prioridad. Es decir, atendiendo a la proporcionalidad poblacional de cada unidad.

La distribución de los escaños entre 1980 y 1990 es el mejor ejemplo de la distorsión que se puede producir: la distribución de los diputados no reflejó realmente el sentido de los resultados electorales de aquel período. En otras palabras, 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.

Esta cuestión se remonta a la Asamblea Constituyente de 1978. En aquella oportunidad la mayoría estaba conformada por la alianza PAP-PPC, quien tuvo la responsabilidad de elaborar la norma pertinente para la elección parlamentaria de 1980. En relación a 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 un escaño por departamento. Sin embargo, la distorsión se producía con la aplicación del quinto artículo de las disposiciones tran-

⁵ El nombre se debe al gobernador por el estado de Massachusetts, Elbridge Gerry quien en 1812, con ánimo manipulatorio, recortó una circunscripción a la medida de su intereses, la que finalmente tuvo la forma de una salamandra (*salamander* en inglés).

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

sitorias de aquella Constitución, al señalar que la provincia de Lima debía tener cuarenta diputados, es decir el 22 por ciento de la Cámara de Diputados; sin embargo, Lima tenía el 32 por ciento del electorado nacional por lo tanto le correspondía cincuenta diputados. De esta manera, la distribución de escaños no respondía a la realidad: se distorsionaba el principio de la igualdad del voto, pues algunos votos valían más que otros. En otras palabras, en algunos departamentos un diputado podía ser elegido 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 debería realizarse con un criterio técnico que responda a una realidad poblacional. Si otra distribución era lo deseable, Lima debería ser menos poblada en relación al resto del país. Sin embargo, esto no se logra con una legislación electoral, sino desarrollando otros ejes de atracción demográfica. Por el contrario, trastocando la distribución de escaños en la cámara de diputados, no se hizo una verdadera justicia descentralista.

La distribución de los diputados para el período 1980-1990, produjo tres tipos de circunscripciones departamentales: 14 se encontraban sobrerrepresentados, 10 permanecían igual y 2 departamentos estaban subrepresentados; el más significativo de estos últimos fue Lima, que en lugar de 40 escaños, debería haber tenido 58.⁷ Los partidos políticos que tenían presencias significativas en los departamentos subrepresentados se vieron perjudicados. A la inversa, los partidos políticos que tenían peso electoral importante en los departamentos sobrerrepresentados, se vieron beneficiados. Pero, ¿a dónde fueron a parar esos 18 escaños que se le sustrajeron a Lima? Se puede observar que varios de los 14 departamentos sobrerrepresentados -y por lo tanto beneficiados por la distribución- conforman el núcleo regional de destacada votación aprista.⁸ Otros partidos, por el contrario, vieron reducidas sus representaciones parlamentarias, debido a que varios de los

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

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

departamentos en los cuales tenían importante votación fueron afectados por dicha distribución.⁹

En el siguiente cuadro podemos observar los efectos de esta *distribución imperfecta*. Las cámaras de diputados de 1980-85 y 1985-90, otorgaron mayorías absolutas a Acción Popular y al Apra respectivamente; sin embargo, estas mayorías no hubieran sido tales si la distribución hubiera obedecido a la densidad relativa de cada departamento y no hubiera limitado territorialmente los departamentos con una cuota fija, como fue el caso de Lima.

CUADRO N° 2

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	—	—
CAMBIO 90/NM	—	—	—	—	17	18
PPC	9	6	11	7	—	—
FREDEMO*	—	—	—	—	30	35
IZQUIERDA**	18	6	25	27	15	11
FNTC	2	2	2	1	3	2

Notas:

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

** En 1980 la izquierda es la suma del PRT, UNIR, UDP, UI y FOCEP. En 1985, actúa como frente Izquierda Unida. Para 1990 se ha considerado la suma de Izquierda Unida e Izquierda Socialista.

%V = Porcentaje del total de votos

%E = Porcentaje del total de escaños

Fuente: Tuesta (1994).

⁹ En la década de los ochenta, de 39 elecciones parlamentarias realizadas en América Latina, en 20 de ellas se logró 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).

Como se puede apreciar, en 1980 AP, 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, en 1985 el Apra, 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, en 1978, fue justamente el Apra quien promovió esta distribución; es posible que conociera que Lima no la favorecía electoralmente y por ello redujeron el número de escaños de este departamento. En todo caso, es el único partido cuya representación parlamentaria obtiene en los tres procesos electorales -incluyendo el de 1990- un porcentaje 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 aglutinado gran parte de su votación en Lima, circunscripción castigada por la distribución de escaños.

Es resumen, 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, la composición del Parlamento hubiera sido otra y, con seguridad, también otro el desarrollo del panorama político posterior. En otras palabras, en esos períodos las mayorías parlamentarias fueron fabricadas por el sistema electoral, lo cual influyó en el sistema de partidos, así como en la configuración de sus componentes y en las características de su competencia.¹⁰

Sin embargo, ya en las elecciones de 1990 la quiebra del sistema de partidos políticos posibilitó la fragmentación de la representación (8 partidos en la cámara de diputados y 6 en la de senadores), hecho 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, el Congreso Constituyente Democrático

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)».

(CCD), nacido después del *autogolpe* del 5 de abril de 1992, había estado conformado por ochenta representantes elegidos por distrito electoral único. Este tamaño de distrito, que abarcaba todo el territorio nacional, ya había sido utilizado por primera vez en la Asamblea Constituyente de 1978, y posteriormente en las cámaras de senadores de 1980, 1985 y 1990.¹¹ En estos últimos casos, sin embargo, estuvo acompañado por 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 convirtió en unicameral, conformado por ciento veinte parlamentarios. De un parlamento que había tenido doscientos cuarenta congresistas se pasó a uno de la mitad de 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. Y así, en 1995, por primera vez en la historia del Perú, el Parlamento peruano fue elegido bajo el 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 al mismo 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, cuya elección no llegó a efectuarse. Véase Enrique Chirinos Soto (1995: 40).

¹² 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 suma de la población electoral de todos estos países es menor a la del Perú (casi 12,5 millones).

Comparativamente, en diecisiete países de América Latina la relación es mucho menor, excepción hecha de Brasil, que por tener una población muy grande está representada por un parlamento de más de quinientos miembros. 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 originado que el parlamento no guarde proporción con la población peruana, distorsionando así el principio de representación política.

Se ha señalado que a mayor tamaño de la circunscripción electoral, mayor es la proporcionalidad. De esta manera, con el distrito electoral único, el Perú transitaba hacia a un sistema de representación pura, es decir, hacia la más alta proporcionalidad entre votos y escaños. Sin embargo este sistema permite la presencia de muchos partidos políticos en el Parlamento, fraccionando así la representación.

Las consecuencias del distrito electoral único se observan en el número de partidos. En los parlamentos de 1992 y 1995 se encuentran presentes diez y trece organizaciones políticas, respectivamente. Asimismo, algunos departamentos, que solían tener representantes en el Parlamento, ahora no los tienen; en contraste, otros partidos 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 carente de) 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 el cual se alimentó listas y movimientos independientes.

Asimismo, las campañas se proyectan 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, las modificaciones que se elaboraron en el CCD no fueron realizadas considerando al sistema electoral como una unidad en donde sus partes deben mostrar una

coherencia y así lograr los efectos deseados. Por el contrario, se optó por el distrito electoral único porque es sencillo y favorece a los *grupos fluidos*. Peor aun, un artículo de la Constitución establece que el número de representantes que deben conformar el Parlamento es de ciento veinte, lo que ha sido cuestionado por diversos sectores políticos y académicos. Así, 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 la representación de las minorías, de acuerdo al Decreto Ley de 1931, ella se combinó con un sistema empírico de lista incompleta. De esta manera, se adjudicaba 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 método D'Hondt, creada por el matemático belga Victor D'Hondt. En él se dividen los votos obtenidos por cada partido político por 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 corresponde a dicho partido político. Es muy usado en diversos países por ser sencillo, pues en una sola operación se asigna 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. Desde 1963, en el Perú los parlamentos se han conformado bajo esta fórmula, aunque bajo circunscripciones plurinominales.

Sin embargo, el efecto es mayor cuando se combina el método D'Hondt con el distrito único, como ha ocurrido 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, habiendo logrado gracias a él, en el primer caso, una mayoría de escaños. Por todo lo anterior, se puede afirmar que gracias al sistema escogido, a partir de 1992 se estableció una alta proporcionalidad entre votos y escaños, aunque también una gran fragmentación política y un beneficio al partido mayoritario.

CUADRO N° 3
RELACIÓN ENTRE VOTOS Y ESCAÑOS EN DISTRITO UNICO
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	—	—

Notas:

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

** En 1995 el CODE participó en alianza con País Posible.

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

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

4. LAS FORMAS DE CANDIDATURA Y DE VOTACIÓN

Las formas de la candidatura y de votación están estrechamente relacionadas y tienen efectos en los resultados electorales; asimismo, influyen indirectamente en el sistema político. En relación a la forma de candidatura para el Parlamento, entre 1931 y 1962 se realizaba mediante listas incompletas (ver cuadro 1). Por el contrario, entre 1963 y 1980 se optó por la forma de lista cerrada y bloqueada. Esto quiere decir que los escaños obtenidos por cada lista se distribuyen de acuerdo al orden presentado por el partido político. Esta forma de candidatura privilegia una relación más estrecha entre votantes y partidos. Favorece la prioridad de los partidos, que pueden planificar la composición de su bancada y, por lo tanto, hace a los parlamentarios más dependientes de sus partidos políticos. Así, el voto es 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: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Las consecuencias de las listas cerradas y bloqueadas se observaron en las elecciones generales de 1980. Gran parte de los conflictos al interior de los partidos se centró 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). Conformada por los diversos grupos de la llamada nueva izquierda, a lo largo de meses discutió sobre aspectos relativos a su programa, pero sobre todo acerca de la confección de las listas. Al no llegar a un acuerdo en este punto la alianza se rompió, lo que culminó con el fracaso electoral de los partidos de izquierda, que se presentaron divididos. El caso inverso ocurrió con el 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 la forma de candidatura se modificó sustancialmente con efectos considerables. Pasó a un formato de listas cerradas, aunque no bloqueadas. Se trataba de listas cerradas, pues el elector no podía incorporar nuevos nombres, pero no eran bloqueadas porque podía elegir entre los candidatos propues-

tos 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.

En el Perú, el voto preferencial se estableció por primera vez, como único y obligatorio, con motivo de las elecciones a la Asamblea Constituyente de 1978, a pesar de la oposición de algunos partidos políticos. El PAP se opuso a la medida sosteniendo que a través del voto preferencial el gobierno militar quería dividir el voto aprista, con el fin de 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%.¹³

El voto preferencial se implementó nuevamente con ocasión de las elecciones generales de 1985, aunque con una variante: la implantación del voto preferencial doble y opcional. Fue una norma de transacción política. La idea era que el elector pudiera votar por el líder del partido y por otro candidato de su preferencia. En América Latina, el Perú y 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, cuando las listas son cerradas y bloqueadas, las confeccionan a su antojo y sin consultar a sus bases. Por el contrario, sus detractores sostienen que lo único que se consigue con el voto preferencial

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 los líderes partidarios 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%, Roger Cáceres Velázquez (FNTE): 16.2%, Javier Noriega Febres (FREPA): 15.9%, Agustín Mantilla (PAP): 13.1%.

es favorecer a los candidatos con buen respaldo económico, a quienes les es posible mantener una campaña sostenida. Este argumento fue motivado en parte por la campaña que el Fredemo realizó en 1990. La mayor parte de la campaña se realizó por medio de la televisión, sin límites de gasto y con un desenfrenado uso del dinero. Una gran cantidad de candidatos de esta agrupación tenía un importante respaldo económico e invirtieron el 70 por ciento del total general de gastos de la campaña electoral 1990.¹⁴ Es indudable que este factor influye en el voto - aunque 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 corruptelas en el momento del escrutinio.¹⁵

Por otro lado, el voto preferencial ha tenido serias y decisivas consecuencias en la composición del parlamento. En 1978, gracias a este sistema, el 46 por ciento de la composición de la Asamblea Constituyente fue distinta; en 1985 lo fue en un tercio del parlamento; en 1990 el 30 por ciento; en 1992, el Congreso Constituyente más del 40 por ciento y, en 1995, también 30 por ciento. En consecuencia, podemos señalar que, gracias al voto preferencial, algo más del tercio del Parlamento peruano varió su composición entre 1978 y 1995.¹⁶

¹⁴ Sobre este hecho Vargas Llosa (1993: 410) recuerda que: «La campaña de nuestros candidatos por el voto preferencial fue creciendo de manera avasalladora y anárquica, hasta alcanzar unos extremos que causaba risa y repugnancia». 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 a este país, 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».

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

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 con 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 electoralmente pequeños 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 daba como resultado 2,400 candidaturas en competencia. Debiendo realizar campañas nacionales, cada uno de ellos termina desarrollando minicampañas que se superponen unas a otras, ofreciendo mensajes desarticulados. En vista de que 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 oficial 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, donde la cantidad de errores que se cometieron produjeron el porcentaje más alto de anulaciones que se recuerda, alterando seriamente la propia voluntad del electorado.¹⁷

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

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 N° 4
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 obtenidos 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 referido al momento en que se realizan las elecciones parlamentarias. En el Perú, desde la década del treinta, las elecciones parlamentarias y presidenciales se desarrollaron simultáneamente. Como el Parlamento se elige en forma total, 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 (donde se presenta sólo 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 vaya 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, es decir, el voto por el presidente influye sobre el voto en su lista parlamentaria. En

otras palabras, el voto de la lista parlamentaria depende en gran parte del voto por el presidente. Para algunos autores, las elecciones simultáneas son favorables en la estabilidad de los sistemas presidenciales, pues facilitan los gobiernos responsables y funcionales (Sartori 1994:197).

Sin embargo, estos efectos pueden atenuarse por el número de votos y el carácter de la boleta o papeleta electoral. En el Perú, dado que existía la simultaneidad electoral, hasta 1990 se elegía 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. Sin embargo, a diferencia del resto, Perú 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 de 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 (aunque 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 sucede así, por eso el efecto se atenúa y la *simultaneidad es mediana*. El elector tenía, en la misma boleta, tres votos que podía combinar según su deseo. Esto permitió que en algunos casos -como en 1980- algunos partidos políticos obtuvieran mayor votación para su lista presidencial que para su lista parlamentaria (Cuadro N° 5). Fue el caso de AP que obtuvo el 45 por ciento para Fernando Belaúnde y el 39 por ciento para sus listas parlamentarias. En aquella oportunidad se desarrolló sólo una vuelta electoral. De esta manera, algunos grupos políticos, así como espontáneamente los electores, consideraron que en vista de que la real competencia electoral se realizaba entre Fernando Belaúnde (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.¹⁸

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, pese a que este último era ideológicamente más cercano. En esos momentos, el aprismo apoyaba y sostenía la transferencia política llevada adelante por los militares, cuando estos eran objeto de un gran rechazo tras doce años en el poder. Así, gracias al voto múltiple, muchos simpatizantes de estos grupos votaron por Fernando Belaúnde para la presidencia y mantuvieron su voto en las listas parlamentarias, permitiendo a Belaúnde obtener 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); por el contrario, en agrupaciones más débiles -listas y movimientos independientes- depende de las posibilidades electorales. En las que tienen pocas (FNTC), su lista presidencial es mermada, en cambio en las que tienen altas posibilidades, la listas presidencial se ve incrementada, como fue el caso de C90/NM.

La Constitución de 1993, que fue el marco de las elecciones de 1995, estableció la unicameralidad, manteniendo la simultaneidad entre la elección presidencial y la elección parlamentaria, así como 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 Poder Ejecutivo se elige de manera directa, permitiendo una fuerte legitimidad de parte del presidente de la república. Esto es fundamental para entender

¹⁸ Sobre el voto dividido puede revisarse en este volumen el trabajo de Schmidt.

CUADRO N° 5
PORCENTAJES DE VOTACIONES COMPARADAS PARA EL
EJECUTIVO Y 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	—	—
FNTC	2	2	3	1	2	2	1	2	3	0	1

Notas:

P = Elecciones Presidenciales

S = Elecciones para la Cámara de Senadores

D = Elecciones para la Cámara de Diputados

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

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, si su elección se da simultáneamente con la de un Parlamento elegido bajo las características antes reseñadas, las tendencias políticas en juego deberán modificarse.

En relación a la forma de candidatura, lo que se elige es una pequeña lista, llamada en el argot electoral peruano, *plancha*

presidencial. Está conformada por los candidatos 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: 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 exigían que los candidatos presidenciales sean presentados únicamente por los partidos políticos.¹⁹

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 -, creció el número de candidatos que postularon al cargo presidencial. 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 en 1985 y 1990. En 1980 obtuvieron una bancada parlamentaria bajo esta doble postulación: Hugo Blanco (PRT), Carlos Malpica (UDP), Roger Cáceres (FNTC), Genaro Ledesma (FOCEP) y Horacio Zevallos (UNIR); en 1985, Roger Cáceres (FNTC); y en 1990, Alberto Fujimori (Cambio 90) y Roger Cáceres (FNTC). Como se aprecia, el candidato a la presidencia y al senado, Roger Cáceres Velázquez, logró conquistar un escaño en las tres ocasiones gracias a la doble postulación, y a Alberto Fujimori ganar la presidencia en 1990.

Esta doble postulación permitía al candidato con pocas probabilidades tentar un puesto parlamentario sobre la 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 candidaturas. Asimismo, en 1990 fue un factor que favoreció la candidatura y el posterior triunfo de Alberto

¹⁹ En Ecuador, a partir de 1996, se permite la postulación de independientes.

Fujimori. Esta situación no hubiera sido posible bajo otras legislaciones latinoamericanas.²⁰

La Constitución de 1993 modificó esta norma, lo 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 la cual salió elegida, el segundo, al mantener una candidatura presidencial de antemano perdedora, no pudo postular a un escaño en el Parlamento, en el cual había estado presente a lo largo de la década del ochenta. Con la legislación anterior, ninguno de estos dos hechos hubiera ocurrido.

En relación a la forma de votación, a lo largo de la historia han ocurrido varias modificaciones. Las dos primeras constituciones peruanas, 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, otorgaban dicha potestad a los colegios electorales, es decir, el presidente era elegido por medio de una elección indirecta. Las constituciones de 1856, 1860 y 1867 sostenían que el Congreso -en otra modalidad de elección indirecta- revisaría las actas electorales, proclamando Presidente de la República al candidato que hubiera obtenido la mayoría absoluta; en caso contrario, el propio Congreso elegiría entre los dos candidatos más votados. La de 1920 estipulaba la elección directa, y exigía la mayoría simple. Fue de esta manera como Leguía se hizo reelegir en dos oportunidades. En la Constitución de 1933, la elección presidencial tuvo algunas particularidades: el Presidente de la República debía ser elegido por más del tercio de los votos válidos; y, en el caso de que ningún candidato superara dicho nivel mínimo, el Congre-

²⁰ 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 porque soy reservado, sino seguramente porque los que estaban conmigo no me iban a tomar en serio o se iban a asustar». Citas tomadas de Jeff Daechner (1993: 126-127).

so elegiría entre los tres candidatos con mayor votación, como ocurrió en la anulada elección de 1962.

Hasta antes de la Constitución de 1979, todas las anteriores constituciones habían entregado 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*, intentando viabilizar la gobernabilidad, vía la reducción del 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 tiene como objetivo otorgar mayor consenso a favor de los triunfadores. Se aplicó por primera vez en Francia, en el siglo pasado.²¹ Actualmente, en Europa, dicho sistema se utiliza en Francia, Austria y Portugal.

Se trata de un procedimiento en el cual un número calificado de sufragios -puede o no ser mayoría absoluta- se impone a todo postulante a ciertos cargos electivos. Tuvo como origen el intento de reducir el número de partidos participantes y así evitar la proliferación de agrupaciones, forzando a la conformación de alianzas y negociaciones interpartidarias. Posibilita, asimismo, que los elegidos cuenten con una cuota de legitimidad. Sin embargo, hay diferencias entre la aplicación europea inicial 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

²¹ Si bien existen antecedentes del *ballotage* anteriores a la república, este sistema se utilizó para la elección de los parlamentarios con la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III, y reapareció en la III y V República. Posteriormente se incorporó a los sistemas con distritos uninominales, Holanda (1906-1918), y luego fue dejado de lado en España (1870-1931), Alemania (1906-1919), Austria (1906-1919), Noruega (1906-1921), y con distritos plurinominales en Bélgica (hasta 1900), Noruega (hasta 1906), Italia (1882-1891), Suiza (hasta 1919) y España (hasta 1871 y entre 1931-1936). En la Alemania del Weimar la elección presidencial se realizó con el mecanismo del *ballotage*.

la Asamblea Nacional.²² En el primer caso, sólo concurren los dos candidatos con mayor votación, 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 cual el Poder Ejecutivo tiene un Consejo de Ministros a cuya cabeza se sitúa el Primer Ministro como jefe de gobierno. El Presidente, jefe de Estado, cuenta con importantísimos poderes propios, aunque sin llegar a tener los amplísimos de los sistemas latinoamericanos. No obstante, en este caso el *ballotage* no incrementa la concentración de los poderes del presidente porque se trata de un ejecutivo que no es unipersonal.

En el caso de Austria y Portugal, los regímenes son semipresidencialistas. En el primero sólo el Presidente es elegido bajo este sistema, más no los cargos del Parlamento, como ocurre en América Latina.²³

Asimismo, en todos los casos en los cuales se aplica el *ballotage*, entre la primera y segunda vuelta electoral no media 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 los períodos en el cargo son distintos para la Presidencia de la República (7 años) y para el Parlamento (5 años).

En América Latina este sistema rige en la actualidad en diez 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 1973, en Argentina, que lo volvió a incorporar a su sistema electoral, bajo la reforma de agosto de 1994.²⁴

²² La doble vuelta está estipulada en el artículo 7 de la Constitución. Véase Daniel Alberto Sabsay (1991).

²³ En los casos de Francia y Portugal se ha establecido que es posible la presentación de candidaturas de manera independiente respecto de los partidos.

²⁴ Costa Rica desde 1949 (con un umbral mínimo del 40%), y Ecuador (Ley Electoral) desde 1978 -ambos hasta la actualidad-fueron los primeros países que aplicaron el sistema en forma sistemática.

El modelo latinoamericano se diferencia fundamentalmente del europeo porque, al tratarse de sistemas presidencialistas -y, a diferencia del francés- aplica el *ballotage* sólo a la elección del presidente y vicepresidente y no a la elección de los representantes. Este modelo ha tomado fuerza en América Latina a lo largo de los últimos años.²⁵ La idea es dotar a la presidencia de un incuestionable respaldo mayoritario. En todos los casos, las elecciones presidenciales y parlamentarias son simultáneas y, de alguna manera, se percibe un arrastre de votos del segundo en relación al primero.

En casi todos los casos se ha establecido un período de no menor de 30 días entre ambas elecciones, salvo Ecuador que establece tres meses y medio. Sin embargo, un plazo tan largo diluye la idea de un solo proceso, pues al desdoblarse en dos adquiere dinámicas distintas y puede dar paso a 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. Sin embargo, se ofrece a los partidos una segunda oportunidad para participar, 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 a su ubicación en los resultados de la primera vuelta.

En el Perú, el tema de la segunda vuelta provocó una intensa polémica en la Asamblea Constituyente de 1978.²⁶ En aquella oportunidad, el socialcristiano PPC, el conservador MDP y el comunista PCP apoyaron desde el inicio la implementación de la segunda vuelta electoral. El PAP se opuso resueltamente a esta medida, argumentando que de esa manera la estadía del gobierno militar se prolongaría, y que una segunda vuelta posibi-

²⁵ 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 N° 01/90, art. 256) y Chile (Ley 18.700, art. 109).

²⁶ Un interesante artículo sobre la tradición constitucional peruana en relación a este tema es el de Planas (1994).

litaría la alianza del antiaprisismo.²⁷ Finalmente, se llegó a una fórmula de transacción. En la Constitución se establecía 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 supere el 36% de los votos. De lo contrario, el Congreso elegía 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 cuales por primera vez se aplicó 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 a la segunda vuelta, sostenía que el ganador en primera vuelta debería superar el 50 por ciento más uno de los *votos válidamente emitidos*, entendiendo al interior de éstos a los nulos y blancos.²⁸

Contra toda la tradición electoral, esta ley buscaba obstruir las posibilidades electorales de los favoritos de 1985, particularmente de Alan García del PAP y, eventualmente, colocar a AP en una clara posición negociadora. Sin embargo, en 1985, en una elección presidencial con nueve 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 ha tenido un precedente latinoamericano en Argentina, en 1973, y fue criticada por contradecir el derecho político a elegir. En 1985, Alfonso Barrantes también fue duramente criticado; según sus adversarios esta actitud correspondía a conversaciones secretas y apoyos -no acordados- a Alan García.

Otro fue el caso en 1990. En una elección muy polémica, por la sorpresa de los resultados y en donde compitieron

²⁷ Sobre la discusión acerca de la elección presidencial, véase Chirinos Soto (1984: 59-87).

²⁸ En la misma ley se sostenía, entre otras cosas, que mantenían su inscripción en el Registro de Partidos Políticos aquellos 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.

nueve 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. El intervalo de dos meses entre una y otra elección (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 vuelta 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, más aún considerando la existencia de partidos altamente competitivos. Por lo demás, la ley incrementaba el requisito mínimo para ganar en la primera vuelta al sumar a los válidos, los votos nulos y blancos.²⁹

La última Constitución de 1993, que en 1995 rigió por primera vez las elecciones, mantuvo la modalidad de la segunda vuelta electoral, descartando la contabilidad de los votos blancos y nulos como votos válidos, y 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 en la primera vuelta Alberto Fujimori obtuvo la mayoría absoluta de los votos.

²⁹ 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.

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 pues no necesariamente los gobiernos nacidos bajo este sistema eran fuertes. Se ha demostrado que la combinación entre *ballotage* y semipresidencialismo está estructurada. No ocurre lo mismo con los sistemas presidencialistas, como en el caso peruano, que concentra en manos de una sola persona el Poder Ejecutivo, poder difícil de compartir por las características del régimen. Por otro lado, no obstante, lo debilita, pues al no haber una doble vuelta electoral a nivel de representantes o que esta se produzca el mismo día del *ballotage* presidencial, se abre la posibilidad de parlamentos opositores, como ocurrió entre 1990-92, que fue una de las razones aducidas para el golpe del 5 de abril de 1992. De esta manera, como bien señala Sabsay «dadas las características institucionales y sociales existentes en América Latina, el *ballotage* es un mecanismo electoral de muy dudosa utilidad como contribución para la consolidación de la democracia» (Sabsay 1991:81). No obstante, el *ballotage* puede ser de 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 a la reelección presidencial. Históricamente, el período presidencial peruano ha tenido duración variada. Desde el siglo pasado hasta inicios del leguismo, el período presidencial duró constitucionalmente cuatro años. Salvo la Constitución de 1826 que impuso la presidencia vitalicia, y la de 1839 que estableció seis años como el período presidencial, el período de cuatro años se mantuvo hasta las primeras décadas del presente siglo. Durante el oncenio de Leguía 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, aunque 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), justamente cuando se discutía la sucesión presidencial en el Parlamento. José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) y Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) tampoco lograron culminar su mandato.

La Constitución de 1979 redujo el período de mandato presidencial a cinco años, sin reelección inmediata, como lo estipulaba la mayoría de las constituciones de los países latinoamericanos. Así lo cumplieron, en forma consecutiva, Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) y Alan García (1985-1990). El mismo número de años regía para Alberto Fujimori (1990-1995), sin embargo, éste mandó incorporar en la Constitución de 1993 la posibilidad de la reelección presidencial.

Para cinco países de América Latina el período presidencial es de cuatro años: Argentina (después de la reforma de 1994), Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Honduras; cinco años para nueve países: Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; y seis años para el caso de tres países: Argentina (antes de 1994), México y Nicaragua.

En la mayoría de los países, la tradición constitucional latinoamericana prohíbe la reelección presidencial inmediata. Unos más que otros, todos comparten regímenes políticos presidenciales que han recorrido una azarosa vida política, siempre acosada por los golpes militares. Este juego pendular de 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 se mantuvieron en el poder ya sea por su apego a éste o por un sentimiento mesiánico que sintonizaba con creencias de esa naturaleza surgidas en sociedades sometidas a crisis. El camino legal que encontraron muchos, particularmente los dictadores, ha sido el de cambiar las normas, incorporando la reelección presidencial inmediata.

En la mayoría de los casos en los que se estableció la reelección, la presidencia y la permanencia en el poder fue conquistada por gobiernos autoritarios ya sea en forma personal o por medio de sustitutos manejados. Estos 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), o 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 expresa de la reelección presidencial.

La reelección es autorizada por omisión o 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 latinoamericanos en donde estaba permitida la reelección (Eastman 1992). En algunos casos llegó a prohibirse de forma definitiva (México, Ecuador, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras). Como lo recuerda Julio Genaro Campillo, el peso de la cultura histórica autoritaria era pues un factor fundamental: «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, algunas experiencias históricas muestra ejemplos en la misma dirección. En 1826 Simón Bolívar mandó escribir 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, entusiasmado 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, la Constitución se cambió en dos oportunidades. De esta manera, Leguía pudo ser reelegido en 1924 y 1929.³⁰ Para la de 1929 se estableció la

³⁰ Como nota histórica Basadre recuerda que en 1927, Foción Mariátegui, líder leguista, señaló que para la *Patria Nueva* era una necesidad contar con un hombre extraordinario como 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

reelección presidencial de forma indefinida. Un año después, el oncenio leguista caía -en medio de una implacable crisis económica-como producto de un levantamiento militar liderado por el coronel Luis M. Sánchez Cerro.

Con la experiencia leguista, los constituyentes del 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 1986, durante el gobierno de Alan García, el diputado independiente por el Callao, Héctor Marisca, presentó un proyecto de ley que modificaba la Constitución con el fin de 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 protagonizado por la bancada Cambio 90/Nueva Mayoría en el CCD -que tenía mayoría absoluta-, luego del *autogolpe de Estado* del 5 de abril de 1992. 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».³¹

Los voceros oficiales sostenían 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.

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.

³¹ La Comisión Andina de Juristas (CAJ) se opuso a dicho artículo constitucional por que: (a) La no reelección inmediata es garantía frente al empleo desmedido o autoritario del poder; (b) existen extensos poderes presidenciales, con limitados controles; (c) la no reelección fortalece la institucionalidad democrática; (d) El constitucionalismo histórico peruano es antirreeleccionista; y (e) La reelección legitima el golpe de Estado. CAJ (1993: 242-244).

Señalaban, asimismo, que la Constitución de 1979 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, como es el caso de Estados Unidos.

El argumento principal para la reelección era que permitía premiar al buen gobierno, y que sería 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 las pretensiones reeleccionistas se ha podido 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 reelegirse.³² Para algunos analistas tal 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, la reelección está 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, manteniendo el período presidencial de cuatro años. Es decir, un gobernante nunca podía estar en el poder más de ocho 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 éste carece de poder, como Alemania, Italia o

³² En relación a la reforma de la Constitución argentina, que cumplía 150 años, el presidente argentino Saúl Menem -quien se reelegió cambiando la Constitución- decía que: «Todo es negociable, menos la reelección». Esta idea tuvo una versión fortalecida en las 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* N° 1284, 28 de octubre de 1993.

Austria. El Primer Ministro o Canciller dirige el Poder Ejecutivo, y es elegido por los partidos presentes en el Parlamento; es frecuente que para ello se requiera un acuerdo de partidos. Los representantes 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 diecisiete 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 corriente que puede convertirse en una tendencia que recorre América Latina.³³ La diferencia radica en que mientras en Argentina el período presidencial se redujo a cuatro años, en el caso peruano se mantuvo en cinco 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 diez años.

Los opositores a la reelección manifiestan el temor a que el gobernante se convierta fácilmente en autoritario -por la propia dinámica de concentración del poder que opera en estos casos- y que busque permanecer en el poder, violando sus propias normas.³⁴ Esa concentración de poder debilita a las instituciones políticas, que van perdiendo poder frente al ejecutivo. Un elemento adicional en contra es que los presidentes en funciones terminan haciendo campaña a su favor con todo el concurso del aparato estatal, desbalanceando la igualdad de condiciones entre los competidores.

³³ Así lo recuerda Jorge Castañeda en el artículo publicado en *El País* del 9 de setiembre de 1996, titulado «La reelección presidencial en América Latina».

³⁴ Es el caso ocurrido en setiembre de 1996, cuando el Congreso Nacional aprobó la polémica Ley de Interpretación Auténtica (Ley 26657), en la que se precisaba que Fujimori inicia su primer mandato bajo la Constitución de 1993, en 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.

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

Un problema adicional fue 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 orientados a 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 embargo, es necesario precisar que el tipo de sistema electoral es sólo un reflejo de la estructura político-partidista preexistente. En el Perú 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 de partidos hacen que éste sea un sistema débil, pero no deja de ser tal como pretenden algunos autores. En todo caso, los efectos que encontramos relevantes son los siguientes:

- El sistema electoral, como hemos señalado, ha alentado el incremento del número de partidos. Esto se puede observar tanto por el número de candidaturas al Parlamento (20) que fue la más alta de la historia, como por la cantidad de partidos presentes en él (13). De esta manera, el MIA (Movimiento Independiente Agrario) obtuvo un escaño con tan sólo el 0.79% de los votos válidos. Esta proliferación de partidos permite pensar que el sistema electoral no ha tenido un efecto reductor importante, aunque sí un efecto proporcional. No todos los partidos pesan igual (Cuadro N° 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 a 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. Su peso en escaños cuadruplica 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 importante partido anti-sistema, todo parece indicar que estamos delante de la configuración de un nuevo sistema de partidos. Este nuevo sistema se estaría configurando a partir de 1992, aunque fragmentado, ideológicamente moderado y alrededor de un partido hegemónico (C90/NM). Sin embargo, muchos de los elementos del sistema anterior aún persisten, lo que vislumbra un sistema de partidos débilmente estructurado.

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 alta simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias, las primeras influyeran en gran medida sobre las segundas, arrastrando las votaciones. A su vez, mediante el voto preferencial, el tipo de voto permitió trasladar -en parte- la competencia interpartidaria hacia el interior de los partidos. Asimismo, la flexibilidad frente a las candidaturas (doble postulación parlamentaria y presidencial) y al reconocimiento de los partidos - por la extremada benevolencia de la

ley frente a los nuevos partidos- permitió la proliferación de partidos y que el sistema multipartidista se acentuara.

Las modificaciones constitucionales de 1993 afectaron los sistemas político y de partidos; sin embargo, mantenían importantes elementos anteriores. Las modificaciones orientadas hacia un sistema proporcional puro permitieron, con la implantación del distrito único sin barrera legal, una alta fragmentación partidaria. 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, cuyo número era de ciento veinte.

La manutención del voto preferencial si bien ratificó una fuerte relación 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. Este efecto se vio atenuado mínimamente por la manutención del voto múltiple. Igualmente, se mantuvo la doble vuelta electoral sólo a nivel presidencial, que si bien en 1995 fue innecesaria, en el futuro podría polarizar futuras competencias electorales, tal como ocurrió en 1990.

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

El multipartidismo ha sido un formato de sistema de partidos 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 (1995:139), el multipartidismo combinado con un sistema presidencialista crea una relación explosiva; exacerba algunos problemas típicos de este sistema -conflicto ejecutivo/legislativo- que conducen al inmovilismo, pues no crea su propia mayoría como sí ocurre en un sistema parlamentario. Esto siempre es difícil con un formato de muchos partidos, tal como ocurrió en el período 1990-1992.

Han existido casos en que esta combinación ha funcionado (Chile 1930 y 1973), pero genera una dependencia muy

alta de los ciudadanos frente a la voluntad de las élites, aunque genera un compromiso con un sistema democrático institucionalizado. En el Perú, este no ha sido ni es el caso. 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 una segunda vuelta electoral. No es el único mecanismo, pero sí podía ayudar a encontrar salidas institucionales.

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

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