

Fernando Tuesta Soldevilla editor

El juego político



Fujimori,
la oposición
y las reglas

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA
EDITOR

EL JUEGO POLÍTICO

FUJIMORI,
LA OPOSICIÓN
Y LAS REGLAS

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13
PRÓLOGO	15
I. REGLAS DE JUEGO DE LA COMPETENCIA POLÍTICA: EL PERÚ Y LA REGIÓN ANDINA <i>Fernando Tuesta Soldevilla</i>	21
Reforma electoral	24
Sistemas electorales	26
Relación entre los sistemas electorales	36
Los sistemas de partidos políticos	37
Un balance general	40
II. CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y COMPETENCIA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA: LECCIONES DESDE LA EXPERIENCIA PERUANA <i>Martín Tanaka</i>	43
La política en América Latina hoy: Límites de la literatura existente	44
La experiencia peruana: Variables que explican su singularidad y algunas lecciones útiles	50
Consolidación democrática en América Latina: Un modelo de etapas de las transiciones simultáneas	53
Conclusión: La competencia política importa	61

III. ¿ES AUTORITARIO EL GOBIERNO DE FUJIMORI?	65
<i>Cynthia McClintock</i>	
Clasificación académica de regímenes: La “democracia con adjetivos” y los regímenes autoritarios	66
Preludio del autogolpe: Política peruana, 1990-1992	69
El gobierno de Fujimori desde el autogolpe de 1992 hasta las elecciones de 1995	72
Una evaluación del carácter democrático o autoritario del gobierno de Fujimori durante su segundo período	78
Elecciones en varios regímenes autoritarios del siglo xx	86
Factores internacionales y oposición política en el Perú	91
Conclusión	92
IV. CRÓNICA DE UNA REELECCIÓN	97
<i>Gregory D. Schmidt</i>	
El factor Susana	98
Competidores nuevos y viejos	100
¿Democracia y elecciones libres?	105
La economía: Tema clave	109
Las opciones para el Congreso	110
El conflicto con Ecuador	112
Las semanas finales	115
La victoria abrumadora de Fujimori	119
¿Hubo fraude?	123
Conclusiones	129
V. ¿AUTÉNTICA PERUANIDAD? EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL PERÚ DE FUJIMORI	131
<i>Eduardo González Cueva</i>	
El <i>affaire</i> Ivcher: ¿Quién es peruano en el Perú?	134
Un modelo para entender la esfera pública en el Perú	139
Una redefinición <i>racializada</i> de la representación política	144
Conclusiones	147
VI. PRERROGATIVAS DE LAS FUERZAS ARMADAS EN UNA ALIANZA CÍVICO-MILITAR EN EL PERÚ	149
<i>Philip Mauceri</i>	
Forjamiento de la alianza cívico-militar: 1990-1992	150
Victorias y estancamientos	155
Conclusiones	163

VII. LA DEMOCRACIA, LOS EMPRESARIOS Y FUJIMORI	165
<i>Francisco Durand</i>	
Cuestiones teóricas	167
Dinámica de la incertidumbre política	172
La transformación interna de los empresarios	184
Los empresarios y Fujimori: 1990-2000	188
Dilemas políticos empresariales	196
Conclusión	198
VIII. LA OPINIÓN PÚBLICA Y LA LÓGICA POLÍTICA DEL NEOLIBERALISMO	201
<i>Susan C. Stokes</i>	
El Perú en los años noventa: La revolución neoliberal	202
Las dinámicas de la opinión pública	205
Apoyo presidencial	215
Dinámicas de clase	217
Hipótesis alternativas	219
Discusión	224
Neoliberalismo, neopopulismo y la estrategia del poder estatal	226
IX. LA POPULARIDAD DE FUJIMORI EN TIEMPOS ORDINARIOS, 1993-1997	231
<i>Julio Carrión</i>	
La popularidad presidencial en el Perú	232
La economía peruana entre 1993 y 1997	235
Explicando la popularidad de Fujimori en tiempos ordinarios, 1993-1997	236
Estimación de los modelos de popularidad presidencial	240
Conclusiones	245
X. ENTRE LAS AMENAZAS Y LA COMPLICIDAD: EL ESTADO Y LA PRENSA EN EL PERÚ DE FUJIMORI	247
<i>Catherine Conaghan</i>	
La cultura del temor y el hostigamiento: Una breve historia de las relaciones entre prensa y Estado	251
El gobierno de la falta de información: Fujimori y la prensa	255
La prensa y los escándalos de los servicios de inteligencia, 1996-1998	261
Conclusión: Miedo y hostigamiento como lineamientos de política	269
XI. SOLUCIONES CIUDADANAS Y CRISIS POLÍTICA: EL CASO DE AYACUCHO	273
<i>David Scott Palmer</i>	

El contexto nacional	274
¿Qué es la política informal?	280
Contexto regional y local ayacuchano	282
Contexto institucional de Ayacucho	285
Algunos estudios de caso en Ayacucho	290
Conclusiones	
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	307
SOBRE LOS AUTORES	335

I

REGLAS DE JUEGO DE LA COMPETENCIA POLÍTICA: EL PERÚ Y LA REGIÓN ANDINA

Fernando Tuesta Soldevilla¹

LOS PAÍSES ANDINOS, QUE CONFORMAN una de las regiones más pobres del hemisferio y tienen más de siglo y medio de vida republicana, han visto pasar sistemas políticos mayoritariamente autoritarios y semiautoritarios. En ambos casos, la mayoría ciudadana se encontraba excluida de los derechos políticos y pequeños grupos oligárquicos alzaban en el poder a caudillos civiles y militares.

Estos países se han caracterizado, entonces, por el desarrollo de una semicompetencia política o una carencia de competencia política. En todos los casos, los componentes comunes eran el caudillismo y el clientelismo presentes en la mayoría de los partidos. Si las instituciones políticas eran débiles y carecían de legitimidad ciudadana, ésta no participaba ni de la elección de los representantes ni de los supuestos beneficios que los partidos ofrecían. La aparición de organizaciones políticas antioligárquicas y de extracción popular fue violentamente reprimida, y lo propio ocurrió, de paso, con un considerable porcentaje de la población. La escasa participación electoral andina fue un síntoma inocultable de lo excluyente del sistema².

¹ Una primera versión de este artículo se publicó en Fernando Tuesta Soldevilla, compilador: *Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas)*. Bogotá: Parlamento Andino/UDP-OEA, 1999.

² Por ejemplo, si bien en Bolivia se otorgó en 1952 el voto a los analfabetos, la inscripción electoral debía realizarse para cada elección, en virtud de lo cual debía presentarse un documento de identidad del que la mayoría de la población indígena carecía.

Los sistemas políticos formados luego de la transición democrática de inicios de la década de los ochenta intentaron crear el andamiaje sobre la base de un sistema de partidos competitivos. Sin embargo, este proceso no implicó necesariamente su estabilidad, pues otros factores, entre los que se incluyen necesariamente los institucionales, pasaron a cumplir un papel condicionante. De esta manera, la actuación de los partidos es un factor de extrema importancia para la estabilidad democrática de un país y para su desarrollo, en tanto permite que los factores no políticos perniciosos puedan ser absorbidos adecuadamente.

Si los partidos canalizaron y tuvieron cierta habilidad para ser actores principales de la transición, perdieron parte de estas cualidades en el proceso de consolidación y estabilización. La voluntad y el aprendizaje de las elites adquieren por eso especial significado, particularmente en los momentos de reforma.

Por largas décadas, lo común en la Región Andina fue que las instituciones políticas contaban poco o nada para los partidos políticos. Su interés radicaba exclusivamente en el poder, y tenía como principal objetivo el reparto de prebendas estatales extraídas de la administración pública. Esto tuvo su correlato en la percepción de la ciudadanía, que vio en las instituciones políticas realidades carentes de sentido, más allá de la pugna de los partidos por coparlas en beneficio de sus líderes y dirigentes. Así, cuando los partidos políticos se preocuparon por la gobernabilidad tuvieron que luchar, primero, contra sus propias prácticas y, segundo, con el descrédito de las propias instituciones que ellos alimentaron. Transformar esta característica es un proceso aún en curso.

La Región Andina representa una comunidad de países con una larga historia de encuentros, en cuya base se observa un listado extenso de semejanzas difíciles de encontrar en el resto de América Latina. Con dos países de mayor estabilidad política (Colombia y Venezuela) y tres con una inestabilidad histórica (Bolivia, Ecuador y Perú), comparten la órbita de países democráticos desde la transición democrática de fines de la década de los setenta.

En casi todos los casos, los países miembros de la Región Andina ingresaron en la década de los ochenta encuadrando los marcos normativos e institucionales bajo el soporte de un sistema de partidos. Trataban, asimismo, de incorporar los más avanzados derechos ciudadanos en el marco de constituciones y leyes. Así, se sentenció en forma definitiva el derecho electoral activo de manera universal y, por lo tanto, finalizó el proceso de incorporación política a través del marco legal. La ciudadanía se formalizaba definitivamente y era el marco común en todos los países andinos. Esto ha permitido que de una región que alberga a algo más de 100 mil habitantes, 55 mil sean ciudadanos con derechos constitucionales plenamente reconocidos (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Relación de electores y parlamentarios en la Región Andina

Países	Población 1998 (miles)	Electores 1998	Número de ha- bitantes por parlamentario 1998	Número de electores por parlamentario 1998
Perú*	24.801	13.361.355	206.675	111.345
Colombia	37.683	20.729.473	143.281	78.819
Ecuador*	12.175	7.072.496	100.619	58.450
Venezuela	23.242	10.991.482	94.480	44.680
Bolivia	7.957	3.252.791	50.681	20.718
Comunidad Andina	105.858	55.407.597	119.147	62.802

Fuente: CELADE: *Boletín Demográfico* N° 61.

* En el caso del Perú y Ecuador se trata de la Cámara única.

Elaboración del autor.

Pero si bien el derecho electoral ha sido ampliado sin límites, al punto de que hoy presenta una fisonomía común en los países en referencia, otro es el caso relativo al sistema electoral. Como se conoce, éste posibilita convertir los votos en escaños o puestos de elección. Por lo tanto, configura un proceso gracias al cual se permite determinar a los titulares de los cargos unipersonales (presidente, alcalde, etcétera) o cuerpos colectivos (parlamentos, concejos municipales, etcétera). El sistema electoral está conformado por una variedad de elementos, cuya posibilidad de combinación es muy grande. De ello resulta que aplicar un sistema electoral sobre una votación cualquiera tendrá un resultado distinto del que se obtendría si se aplicase otro sistema electoral sobre esa misma votación. Esto confiere al sistema electoral una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político. Por lo tanto, escoger un sistema electoral determinado se convierte en una decisión política de vital importancia para un país.

Sin embargo, si bien el sistema electoral tiene efectos en el sistema de partidos, en la gobernabilidad y la legitimidad electoral, también es cierto que es condicionado por factores históricos, políticos y culturales. Es decir, el sistema electoral es también el resultado de un proceso político y social. Gran parte

de la valoración positiva de los sistemas electorales es que deben proporcionar gobernabilidad y una adecuada representación política. No obstante, éstos se estructuran no en abstracto sino condicionados por el contexto político y social, del que también son producto. Esto es lo que se mostrará en el siguiente acápite.

Reforma electoral

Aun cuando muchos países lograron cambiar sus constituciones en camino a la transición democrática (Ecuador 1978, Perú 1979), la década pasada debe considerarse como de adaptación a los mecanismos democráticos basados en partidos políticos. La frecuencia de los procesos electorales puso a prueba la consistencia de los sistemas electorales, que fueron criticados tanto por su estructuración como por los efectos que producía.

Sin embargo, los graves problemas por los que transitó el conjunto de América Latina en la década pasada se situaron en el ámbito económico, que fue el principal factor de inestabilidad. Es decir, la democracia basada en partidos políticos difícilmente podía ser estable si los países no reducían la desigualdad e impulsaban el desarrollo. Si ello no ocurre, la democracia bajo presión económica puede fracasar (Perú 1992), pues toda pobreza alimenta la dictadura. Por eso, el debilitamiento de las democracias de la región obligó a reformar no sólo sus economías sino también sus instituciones y reglas. En consecuencia, la década de los noventa, cuando hubo una segunda oleada de reformas, será testigo de cómo los países andinos cambian nuevamente sus constituciones, leyes electorales y de partidos políticos, incluso en aquellos casos que, como Perú y Ecuador, tenían apenas pocos años de promulgadas.

Si las preguntas claves eran qué y cómo se reforma, también es importante interrogarse por el cómo se llega a dicha reforma. Por eso, aquellos cambios constitucionales que fueron precedidos por convulsiones políticas en Ecuador (destitución del presidente Bucaram), Perú (golpe de Estado encabezado por el presidente Fujimori) y, de alguna manera, la Venezuela actual³, tendrán una resultante distinta de aquellos casos en los que la reforma es producto de concertados y dificultosos esfuerzos por crear nuevas reglas de juego (Bolivia

³ En el momento de escribirse este acápite, en Venezuela iniciaba sus funciones una Asamblea Nacional Constituyente que se declaraba original y soberana, y tenía el encargo de elaborar una nueva Carta Magna.

y Colombia). En el primero de los casos suelen presentarse situaciones de imposición de un sector político sobre otro, por lo que generalmente se observa sectores excluidos en la elaboración de las nuevas reglas. En el segundo caso, el intento de concertación hace que el proceso sea más inclusivo.

Cuadro 2
Derecho electoral en la Región Andina

Países	Derecho electoral activo	Derecho electoral pasivo	Constitución	Ley electoral
Bolivia	Voto U, O, D y S 18 años	D: 25 años S: 35 años	1967 (reformada 1994)	Ley 1993 y modificaciones de 1996
Colombia	Voto U, F, D y S 18 años	D: 25 años S: 30 años	1991	Ley 163 (1994)
Ecuador	Voto U, O, D y S 18 años	25 años	1998	Ley 1998
Perú	Voto U, O, D y S 18 años	25 años	1993	Ley Orgánica de Elecciones 26859 (1997)
Venezuela	Voto U, O, D y S 18 años	D: 21 años S: 30 años	1961	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política del 28 de mayo de 1998

Siglas: U= Universal, D= Directo, S= Secreto, O= Obligatorio, F= Facultativo.
Elaboración del autor.

Si la reforma electoral reviste una importancia singular en el diseño de un sistema político renovado, la experiencia internacional muestra contundentemente que para que se realicen reformas electorales exitosas deben producirse consensos que involucren a un amplio espectro del abanico político, donde no sólo se encuentren presentes las organizaciones políticas sino también otros grupos sujetos de conocimiento y experiencia. Ese es el camino que intentó el segundo grupo de países.

En las reformas electorales se pueden revisar todos los componentes del sistema: desde el tipo y tamaño de la circunscripción electoral, pasando por la

simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales, la forma de votación, el tipo de boleta, el número de votos, el umbral de representación o la fórmula matemática de conversión de votos en escaños. Pero no existe ninguna prioridad, ni preferencia ni necesidad de cambiar todos los elementos. Es más: sólo en contados casos las reformas tocan a todos ellos.

El otro elemento fundamental para una reforma es el factor tiempo. Generalmente, la que se practica a las puertas de un proceso electoral está seriamente condicionada por la variable del cálculo político, situación que suele impedir una adecuada y fluida discusión sobre la reforma electoral. A ello hay que agregarle que no siempre los actores de la reforma saben cómo realizarla o si realmente la desean.

Las rupturas que hemos destacado en el primer grupo de países concentraban sus esfuerzos en asambleas constituyentes que por lo general eran compuestas por nuevos sectores políticos que expresaban, por un lado, la renovación de las elites políticas, pero, por otro, la falta de experiencia en la tarea de concertar y reformar las instituciones. De esta manera, si Ecuador llamaba a una consulta popular en la que se trataban asuntos tan controvertidos y especializados de un sistema electoral, el Perú elaboraba una nueva Constitución y Ley Electoral en las que se confundía hasta el propio concepto de sistema electoral, y Venezuela abría un camino de cambios de una legislación electoral avanzada. Estos escenarios eran, a su vez, producto de crisis de representación partidaria, por lo que causas y efectos se interrelacionan de manera intensa, con mayor razón cuando, en los casos peruano y venezolano, son producto de proyectos políticos altamente autoritarios.

En cualquiera de los casos, la Región Andina intentó encaminar y mejorar su democracia introduciendo cambios institucionales que le permitieran enfrentar adecuadamente las tareas de la gobernabilidad, con métodos y resultados diversos.

Sistemas electorales

Es necesario recordar previamente que, a diferencia de los sistemas parlamentarios, los regímenes presidencialistas requieren realizar dos procesos electorales paralelos que permitan elegir a los titulares del Ejecutivo y el Legislativo, es decir, Presidente de la República y Parlamento. Esto permitirá construir una doble legitimidad en la que el balance del poder se inclina generalmente hacia el primero. En pocas palabras, el Presidente de la República se constituye en el centro y eje del régimen político. Justamente por ello, no es posible referirse

al sistema electoral parlamentario sin hacer referencia al presidencial, que es el que concentra el mayor interés del electorado.

Sistema electoral presidencial

En todos los regímenes políticos presidencialistas de la región, el Presidente de la República es elegido por sufragio directo⁴. El caso de Bolivia, si bien puede prestarse a confusión, no es igual al de los países en los que se desarrollan elecciones indirectas. En el país del Altiplano, en caso de producirse una segunda vuelta electoral, la elección se realiza a través del Parlamento.

Todos los países andinos eligen a su Presidente de acuerdo con el principio de la mayoría. Sin embargo, éste varía entre los que exigen mayoría relativa o absoluta. Venezuela es el único país que señala como requisito la mayoría relativa simple. Esto permitió a los venezolanos decidir al Presidente en una sola vuelta electoral. Lo interesante de Venezuela es que el efecto que se produjo es la concentración de los votos en las candidaturas favoritas, por lo que podría decirse que la elección de mayoría relativa simple tiene un efecto *concentrador* del voto presidencial. Por lo tanto, el bipartidismo venezolano que duró alrededor de tres décadas fue alimentado también por este tipo de elección.

Distinto es el caso de Ecuador, el primer país en introducir la mayoría absoluta con la segunda vuelta electoral o *ballotage*. El problema fue que a lo largo de cinco procesos electorales no sólo ningún candidato superó la valla de la mayoría absoluta, sino que estuvieron lejos de aquella medida. Es decir, siempre se produjeron segundas vueltas. El multipartidismo ecuatoriano alimentó y fue alimentado por este sistema. Los cambios constitucionales de 1998 modificaron esta exigencia y la reemplazaron por la de mayoría relativa calificada. Ésta se sitúa en el 40% o una diferencia de 10% entre el primero y el segundo para elegir al Presidente de la República.

Por su parte, Colombia, Perú y Bolivia han optado por exigir una mayoría absoluta. De ellos, los dos primeros se parecen, pues si ningún candidato logra superar este mínimo se enfrentan las dos primeras mayorías en una segunda vuelta electoral. En este punto, si Colombia y Perú lo hacen a través de una

⁴ Hasta la reforma de 1994, en Argentina se utilizaba el mecanismo indirecto del Colegio Electoral. Éste fue suprimido definitivamente aquel año.

elección directa, en el caso boliviano se realiza a través del Congreso, es decir, de manera indirecta.

Sin embargo, los efectos en estos tres países son totalmente distintos. La segunda vuelta electoral, que inicialmente buscaba la amplia legitimidad para el ganador, no ha logrado su objetivo. Por el contrario, ha polarizado la competencia electoral, en algunos casos de manera violenta. En cambio, la segunda vuelta a través del Congreso produce un efecto concertador. Los partidos políticos no tienen sólo que negociar sus votos para elegir al Presidente, sino que se ven en la necesidad de establecer coaliciones o pactos para gobernar.

Otro aspecto que es necesario destacar se refiere a la duración del mandato y a la duración máxima de ese mismo mandato. La duración del mandato presidencial varía entre los cuatro años (Ecuador, Colombia) y cinco años (Venezuela, Perú y Bolivia). Sin embargo, esto está relacionado con la posibilidad de la reelección. Por ello, como se muestra en el cuadro 3, en el Perú el Presidente podría mantenerse en el poder hasta por un máximo de 10 años, el mayor de la región⁵. Le sigue Ecuador, con ocho años. Ambos, por cierto, han introducido la figura de la reelección a través de sus últimas cartas magnas. Los tres países restantes no permiten la reelección inmediata (Venezuela y Bolivia), y en uno de ellos (Colombia) ésta no es permitida, lo que posibilita una alta rotación de las elites. El efecto mayor se produce en la disminución de la igualdad en la competencia electoral. Difícilmente un candidato retador puede ganarle a un Presidente-candidato. En los últimos años, éstos fueron los casos de Fujimori (Perú), Menem (Argentina) y Cardoso (Brasil).

Todos estos mecanismos constituyen el denominado sistema electoral presidencial, que tendrá una influencia fundamental sobre el sistema electoral parlamentario, así como en los efectos totales sobre el sistema de partidos y el sistema político.

⁵ Si Alberto Fujimori se presenta inconstitucionalmente y gana las elecciones del año 2000, podría permanecer en el poder 15 años consecutivos. En Venezuela, el presidente Hugo Chávez pretende que la Asamblea Nacional Constituyente, que controla, introduzca en la nueva Constitución la figura de la reelección presidencial y que el período de gestión se prolongue a seis años. Si eso ocurre, Hugo Chávez podría mantenerse en el poder 12 años.

Cuadro 3
Elección del Presidente de la República

Países	Duración del mandato	Reelección	Duración máxima de un mandato	Mayoría exigida	Vueltas electorales posteriores
Perú	5 años	Sí, una vez	10 años	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los dos candidatos más votados
Ecuador	4 años	Sí, una vez	8 años	Mayoría relativa	Segunda vuelta entre los candidatos más votados, si nadie supera el 40% o una diferencia entre ellos de más de 10%
Bolivia	5 años	No, sólo después de un período	5 años	Mayoría absoluta	Segunda vuelta a través del Congreso entre los dos candidatos más votados
Venezuela	5 años	No, sólo después de dos períodos	5 años	Mayoría relativa	
Colombia	4 años	No	4 años	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los dos candidatos más votados

Elaboración del autor.

Sistema electoral parlamentario

Como ya se señaló, los regímenes presidencialistas requieren de dos sistemas electorales: uno para elegir el Ejecutivo y otro para el Legislativo. Sin embargo, el formato de los parlamentos no es igual en toda la Región Andina. Siguiendo la tradición parlamentaria latinoamericana, Colombia, Venezuela y Bolivia estructuran sus legislativos a través de dos cámaras; éste es el formato *bicameral*. Por el contrario, dos países, Ecuador y Perú, modificaron sus parlamentos, en 1978 y 1993 respectivamente, convirtiéndolos en *unicamerales*.

Si bien no es éste el espacio para discutir la pertinencia o no de cualquiera de los dos formatos, se podría señalar que por lo general se encuentran parlamentos unicamerales en países pequeños. Es el caso de varios centroamericanos⁶. Pero de los dos países, Ecuador convierte su Parlamento en unicameral manteniendo cierto grado de relación entre número de electores y parlamentarios. El Perú, en cambio, de acuerdo con la Constitución de 1993, convirtió el Parlamento en unicameral, pero redujo ostensiblemente el número de parlamentarios de 240 a 120, con lo que incrementó la relación electores/parlamentarios, al punto de que ésta es la mayor de la región (comparar cuadros 1 y 4).

Si bien no existe un número exacto que exprese de mejor manera la relación entre electores y parlamentarios, quizá la única relación es aquella que señala que a mayor tamaño poblacional del país, mayor tamaño del Parlamento. Esto hace que el Parlamento chino sea más grande que el español, éste de mayor tamaño que el colombiano, este último más grande que el chileno y el chileno más grande que el de Mónaco. Aunque esta relación no es exacta, más o menos se cumple, pues tiene que ver con que los parlamentos expresan la representación política, lo que motiva que crezcan conforme crecen sus poblaciones. Las reformas que se introdujeron en la estructura de los parlamentos de los países andinos, salvo en el caso del Perú, respetaron los incrementos poblacionales. En la Región Andina, el Perú es el segundo país en población, pero el último en el número de parlamentarios, con lo que redujo su capacidad de representación política⁷.

En cuanto al período del mandato del Legislativo, todos los países coincidieron en otorgar el mismo número de años que el del Ejecutivo; es decir,

⁶ Son los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

⁷ Actualmente el Perú ocupa el puesto 15 de 19 países latinoamericanos con relación al número de parlamentarios, pese a que es el quinto país con mayor población de la región.

Cuadro 4
Características de los parlamentos andinos

País	Senado	Cámara Baja	Cámara única	Total	Período	Reelección
Colombia	102	(Representantes) 161*		263	4 años	Indefinida
Venezuela	57**	(Diputados) 189*		246	5 años	Indefinida
Bolivia	27	(Diputados) 130		157	5 años	Indefinida
Ecuador			121*	121	4 años	Indefinida
Perú			120	120	5 años	Indefinida
Total	186	480	241	907		

* Número de representantes variable.

** 48 elegidos, 6 adicionales y 3 ex presidentes.

Elaboración del autor.

cuatro años en Colombia y Ecuador y cinco en Venezuela, Bolivia y Perú. Pero en este caso todos los países permiten la reelección indefinida de los parlamentarios, como ocurre en la tradición norteamericana y la de casi todos los países⁸.

Elección del Senado

Los tres países con parlamentos bicamerales son Bolivia, Colombia y Venezuela; por lo tanto, estos países tienen Senado. Inicialmente, más allá de las características de sus funciones, la Cámara Alta o Senado tenía como objetivo asegurar la representación de los estados o entidades (departamentos, regiones, etcétera), es decir, la representación territorial en contraposición a la representación poblacional de la Cámara Baja⁹. Esto hizo que por lo general se estable-

⁸ Uno de los pocos países que no permiten la reelección parlamentaria es Costa Rica.

⁹ Sólo Venezuela, de los países andinos, está organizado jurídica y políticamente bajo un pacto federal.

ciera un número igual de escaños para cada una de las unidades en que se divide políticamente el país.

Es el caso de Bolivia, donde por cada uno de los nueve departamentos se elige a tres senadores (27 en total), de manera que la elección se hace por circunscripciones trinominales. Venezuela, por su lado, reparte sus 48 senadores en los 23 estados y el distrito federal, como en el caso argentino; es decir, en circunscripciones binominales. Pero, a diferencia de Bolivia, que tiene una *representación paritaria fija*, Venezuela le agrega algunos escaños compensatorios, por lo que el número de senadores es variable; de ahí pues que Venezuela tenga una *representación paritaria de base mínima*. Otro es el caso de Colombia, que establece una *representación fija* con sus 102 senadores que son elegidos a través del distrito electoral único. Por lo tanto, los senadores no representan entidades territoriales sino al conjunto de la nación, con la particularidad de que existen dos distritos nacionales: uno en el que se eligen 100 senadores y otro –de alguna manera compensatorio– en el que se eligen dos representantes de las comunidades indígenas. Colombia tiene un Senado muy numeroso, el mayor de la región (más grande incluso que el argentino, país con mayor población). Esto se debe, en parte, a que la representación no se encuentra condicionada por su división territorial.

En los tres casos, el principio de elección varía. Bolivia elige a sus senadores a través de lista incompleta por mayoría relativa. Dos senadores son asignados al partido mayoritario y uno a la segunda mayoría, al estilo mexicano. El resultado será una *alta desproporción* entre votos y escaños, lo que facilita la construcción de mayorías. En Venezuela, por el contrario, se aplica el sistema proporcional bajo el método de la cifra repartidora o D'hondt; pero como se trata de circunscripciones binominales, se tiende también a una *alta desproporcionalidad* entre votos y escaños, aunque seguramente menor que en el caso boliviano. A ello se añade la asignación de escaños senatoriales compensatorios a través del método del medio cociente. El caso colombiano es totalmente distinto. El distrito único permite el ingreso de un alto número de partidos políticos. El distrito único sin barrera mínima genera también la más *alta proporción* entre votos y escaños. La fuerte presencia de dos partidos políticos en Colombia (el Liberal y el Conservador), y el método de padrinazgo de candidaturas, evitan una importante dispersión propiciada por el distrito nacional.

En todos los casos estamos frente a sistemas que privilegian la relación entre el electorado y el partido político; por ello se establecen candidaturas bajo el formato de listas cerradas y bloqueadas. Otro será el caso de la Cámara Baja, como veremos en adelante.

Elección de la Cámara Baja

Al igual que en el caso del Senado, las variaciones entre los países de la región son muy altas. Con relación a su composición, Bolivia tiene una *representación fija* de 130 diputados, distribuida en todos los departamentos en forma proporcional. En cambio, Colombia y Venezuela tienen una *representación variable*, pues el número de sus miembros va creciendo conforme crece la población.

Si bien en todos los países los diputados son elegidos de manera directa, de acuerdo con el principio de elección proporcional, existen particularidades muy significativas. En Colombia, en las 33 circunscripciones departamentales la asignación de los escaños se lleva a cabo por el método de cociente y residuo electoral. Sin embargo, gracias a la permisividad de la presentación de las candidaturas apoyadas por los dos partidos mayoritarios, la dispersión es de tal magnitud que pocos son los que superan el primer cociente. De ello se verán favorecidos los partidos antes nombrados, lo que impide una mayor apertura del sistema partidista colombiano.

Pero fueron Venezuela y posteriormente Bolivia quienes reformaron sus sistemas electorales para la Cámara Baja, introduciendo el sistema proporcional personalizado, de inspiración alemana. Dicho sistema, que combina alrededor de la mitad de las circunscripciones en uninominales y plurinominales, intenta, por un lado, abrir la posibilidad de acercar el candidato al elector a través de las uninominales y mantener la relación entre elector y partido político en las circunscripciones plurinominales. La otra particularidad del sistema es que ofrece una adecuada proporcionalidad entre votos y escaños. Entre ambos casos existen, sin embargo, algunas diferencias. El boliviano introduce la barrera del 3% de los votos para el ingreso de las listas en la repartición de escaños en las circunscripciones plurinominales; el venezolano, en cambio, no. Por su lado, este último establece escaños de compensación después de la primera distribución, lo que no ocurre con el boliviano. Ambos, sin embargo, utilizan el método D'hondt para la asignación de escaños en las circunscripciones plurinominales. Es decir, se elige el método que premia a la mayoría.

El sistema proporcional personalizado es un sistema que puede ser aplicado con especificidades de cada país manteniendo sus cualidades, como lo han demostrado Bolivia y Venezuela. La diferencia es que las reformas se efectuaron en tiempos distintos. Mientras la boliviana se hizo como un proceso acumulativo a través de pactos que consolidaron el sistema electoral, en el caso venezolano el proceso se puso en marcha cuando ingresaba a su mayor crisis de representación partidaria. Con la elección de una Asamblea Nacional Constituyente convocada por el presidente Hugo Chávez, es probable que también se modifique el sistema electoral.

Cuadro 5
Tamaño de las circunscripciones en la Región Andina

Países	Cámara única	Senado	Cámara Baja	G* %	M* %	P* %
Bolivia		9 trinominales	66 uninomin. 9 plurinomin.	26 41,9	16 25,8	20 32,3
Colombia		Única (2 indígenas)	33 plurinomin. (departamental)	48 31,6	39 25,6	65 42,7
Ecuador	21 plurinominales (101 escaños) + Única: 20 escaños			32 31,7	8 7,9	61 60,4
Perú	Única: 120					
Venezuela		24 binominales (23 estados + distrito federal)	66 uninomin. 6 plurinomin. (personalizada) 24 plurinomin. (23 estados + distrito federal)	6 51,3	7 27	11 21,7

* Número de circunscripciones plurinominales: G= Grandes, M= Medianas, P= Pequeñas y porcentaje de escaños en dichas circunscripciones.

Elaboración del autor.

Elección de la Cámara única

Como ya se anotó, Ecuador y Perú son los únicos países en la Región Andina y en Sudamérica con Cámara única. Tienen casi el mismo número de representantes –121 Ecuador y 120 el Perú–, pero hasta allí la semejanza y el inicio de las diferencias. Mientras que Ecuador opta por elegir a sus representantes a través de dos tipos de circunscripciones (plurinominales y única), el Perú elige a todos sus congresistas por medio del distrito único nacional. En tanto los ecuatorianos intentan balancear los representantes locales y nacionales, los peruanos buscan lo segundo. Esto hace que el sistema ecuatoriano tenga un *efecto reductor* en el sistema de partidos, mientras que el peruano muestra un efecto inverso. El sistema de este último permite el ingreso en el Parlamento de agrupaciones muy pequeñas, por lo que incentiva la atomización. El número de partidos presentes en el Parlamento peruano es de 13, de los cuales 10 no llegan

Cuadro 6
Sistema electoral parlamentario en la Región Andina

Países	Circunscripción	Forma de candidatura	Forma de votación	Tipo de boleta	Barrera mínima legal	Sistema de asignación y/o fórmula matemática	Simultaneidad electoral
Bolivia	S: trinominales D: uninominales y plurinominales (proporcional personalizada)*	S: lista cerrada y bloqueada D: en circunscripción Plurinominales: cerrada y bloqueada	Voto múltiple S: un voto D: dos votos: 1 voto c. uninominal 1 voto c. plurinominal	Varias	D: 3% en circunscripciones plurinominales	S: lista incompleta por mayoría simple D: D'hondt en circunscripciones plurinominales	Sí
Colombia	S: Única + única indígena R: Circunscrip. plurinominales	S: lista cerrada y bloqueada R: lista cerrada y bloqueada	Voto múltiple: uno para cada Cámara	Varias	No	S y D: cociente y residuo mayor (se tiene en cuenta voto en blanco)	No**
Ecuador	Circunscrip. plurinominales + única	Lista abierta	Voto múltiple: <i>Panachage</i>	Varias		Cociente y residuo electoral	Sí
Perú	única	Lista cerrada y no bloqueada	1 voto de lista y dentro de ella voto preferencial doble opcional	Única	No	D'hondt	Sí
Venezuela	S: binominales D: uninominales y plurinominales (proporcional personalizada)	S: lista cerrada y bloqueada D: en circunscrip. plurinominales: cerrada y bloqueada	Voto múltiple S: un voto D: dos votos: 1 voto c. Unino. 1 voto c. Plurin.	Varias	No	S: D'hondt (S. adicionales: medio cociente electoral) D: en circuns. Plurinom. (D'hondt)	Sí (no, 98)

* Bolivia no tiene escaños excedentes o compensatorios.

** Se realizan el mismo año. Por ejemplo, en 1998, parlamentarias el 21 de marzo; primera vuelta el 21 de mayo y segunda vuelta el 21 de junio. Elaboración del autor

a tener 5% de los votos. Es decir, el distrito único, sin barrera mínima legal, produce un efecto contraproducente en el intento de estabilizar un sistema partidista.

Por otro lado, si el Perú introdujo por primera vez el mecanismo que permite una mayor capacidad de selección a los electores a través del voto preferencial, Bolivia y Venezuela lo hicieron por medio del sistema proporcional personalizado; Ecuador ha pensado que el sistema más adecuado es el de la lista abierta (*panachage*). En el caso peruano el elector vota por una lista de partido y de allí escoge hasta dos candidatos de su preferencia. Es decir, primero identifica al partido y luego a sus candidatos. En cambio, la lista abierta ecuatoriana entrega toda la selección a los electores, reduciendo de esta manera el papel del partido político en la composición del Parlamento. Es exactamente lo contrario de la lista cerrada y bloqueada. La lista abierta permite el ingreso de candidatos independientes, pero erosiona también las lealtades partidarias, incentivando fuertemente la personalización de la política.

Relación entre los sistemas electorales

Si bien las posibilidades de combinación de los elementos de los sistemas electorales son muy grandes, los efectos que producen se podrán observar de manera más amplia si se toma en cuenta la relación entre los sistemas electorales presidencial y parlamentario. Entre éstos existen también varias posibilidades, en cuyos extremos se encuentra desde una fuerte hasta una débil relación. En realidad, ésta se expresa en cómo la elección parlamentaria es influida por la elección presidencial. Es decir, la potencialidad de esta última de crear un efecto de *voto de arrastre*, debido a que en un sistema presidencialista la elección de su titular es el acto eleccionario más importante.

El primer y quizá más importante factor es el de la *simultaneidad* temporal en la realización del proceso electoral. De los cinco países estudiados, tres concurren el mismo día a votar para elegir al Presidente de la República y al Parlamento (Ecuador¹⁰, Bolivia y Perú), lo que configura una *alta simultaneidad*. En este caso también solía ubicarse Venezuela, pero en la elección de 1998 se separó por escasos meses la elección parlamentaria, que se realizó primero, de la elección presidencial. En Colombia el caso sí es contrario, y allí ocurre una

¹⁰ Hasta antes de las reformas de 1998, en Ecuador se elegía parcialmente el Parlamento a mitad del período presidencial.

inexistencia de simultaneidad. La elección parlamentaria se realiza varios meses antes de la presidencial. Sin embargo, el tiempo no es tan amplio como para que se separen totalmente como dos momentos políticos y no se produzca ningún efecto, como sí ocurre donde la elección parlamentaria es claramente distante de la presidencial.

Los países que tienen elecciones simultáneas se encaminan hacia una relación estrecha entre ambos sistemas. El grado dependerá de otros factores como el tipo de boleta y el número de votos. De los cuatro países con simultaneidad, el Perú es el único que tiene boleta única. El resto maneja boletas separadas para el Presidente y el Parlamento. En el primer caso, a diferencia de los otros, es mayor la posibilidad de encontrarse el *voto de arrastre*. Todos, sin embargo, tienen varios votos, lo que permite al elector combinarlos en los ámbitos presidencial y parlamentario (*split voting*)¹¹.

De lo anterior se deduce que en el Perú hay una *interrelación mediana*. Si bien muestra una simultaneidad electoral y una sola boleta, el efecto está contrarrestado por la existencia de votos diferenciados, con lo que podría ocurrir que un partido sea titular del Ejecutivo y otro del Legislativo, u otras combinaciones. En los casos de Ecuador, Bolivia y Venezuela la *interrelación es menor* debido a la existencia de boletas y voto separados. En otras palabras, el Perú muestra un sistema electoral que permite, en mayor proporción que los otros, crear mayorías parlamentarias del mismo color político que el Ejecutivo.

Los sistemas de partidos políticos

De modo general, se podría decir que el sistema de partidos en la Región Andina se ha movido desde un *bipartidismo* hasta un *multipartidismo polarizado*. En esa línea continua se han ubicado desde Colombia hasta el Perú antes de 1992.

El presidencialismo latinoamericano tuvo serias dificultades para construir una democracia no sólo estable, sino también un régimen en el que los poderes podían funcionar con autonomía e independencia. Pero la combinación del presidencialismo con un sistema multipartidista ha generado una mayor inestabilidad. Es decir, un formato de partidos en el que a la dispersión de la representación política se suma la dispersión del poder. Esto permite dos situa-

¹¹ Hasta la reforma última, en Bolivia se presentaba el voto único tanto para la Presidencia de la República como para el Parlamento.

ciones: por un lado, aquélla en la que el Ejecutivo obtiene mayoría aplastante en el Parlamento con una oposición atomizada; por otro, aquélla en la que el Ejecutivo difícilmente puede obtener mayoría, construyéndose, por el contrario, una en su contra.

Si bien los sistemas de partidos crean condiciones en el sistema electoral, se ha dicho ya que éste también provoca efectos en el sistema de partidos. Pero es también cierto que la conformación de los sistemas de partidos puede verse afectada por otras variables políticas, sociales e incluso legales. Sobre estas últimas, por ejemplo, es importante observar la permisividad que muestran las legislaciones para el ingreso a la competencia electoral. Un elemento que se puede observar es la llamada barrera legal de ingreso, como se muestra en el cuadro 7. Allí se señala el número de firmas de respaldo para inscribir a un partido político.

A primera vista, podría pensarse que el Perú es el caso extremo con una valla muy alta para el ingreso de nuevos partidos políticos y Colombia el más flexible. Sin embargo, la situación es más compleja. El Perú sale de su última elección parlamentaria (1995) con 13 partidos presentes en el Parlamento. Se modifica la ley inmediatamente después de esta elección y se pasa a exigir de 100 mil firmas a 4% de los inscritos, es decir, alrededor de medio millón de firmas. Esta cantidad tan grande no evita que en este momento existan cerca de una decena de partidos inscritos que cumplen con aquel requisito sin tener maquinarias partidarias importantes ni, menos, nacionales. Es decir, el requisito es alto pero el filtro calificador no lo es. Si a una legalización poco dificultosa se le agrega un solo distrito electoral con muchos escaños (120), el ingreso al Parlamento también se hace fácil, por lo que el sistema incentiva el multipartidismo. En Colombia, por el contrario, la barrera de ingreso es menor, pero el asentamiento del bipartidismo es histórico y sus miembros constituyen partidos electorales con difusas líneas de fronteras políticas e ideológicas. Esto les permite incorporar a la competencia a listas de candidatos que estos partidos promocionan, y gracias al método del cociente quedan excluidos los grupos no apadrinados por los partidos mayores.

Pero, ciertamente, es el sistema electoral que tiene una *función reductiva* en el número de partidos, por lo que el panorama es el siguiente:

- Perú: Después del autogolpe de 1992, encabezado por el presidente Fujimori, hoy se observa un multipartidismo con un partido hegemónico (Cambio 90/ Nueva Mayoría) inestable. Esto debido a la debilidad e inexistencia nacional de los partidos en el gobierno y a su alta dependencia de la figura presidencial.

Cuadro 7
Barrera legal de entrada y salida de
partidos políticos en la Región Andina

Países	Barrera legal de entrada (número de firmas)	Barrera legal de salida (mínimo de votos obtenidos)
Perú	4% de inscritos	5% de votos válidos
Ecuador	1,5% de inscritos	5% de votos válidos en dos elecciones plurinominales
Bolivia	1% de los votos emitidos en la última elección	1% de votos emitidos en la última elección o no participar en dos procesos electorales
Venezuela	0,5% de inscritos, en por lo menos 12 entidades	1% de votos válidos
Colombia	No más de 50 mil firmas	No menos de 50 mil votos o un representante

- Ecuador: Siempre padeció de un sistema multipartidista moderado que no permitía mayorías que respalden a los ejecutivos de manera consistente. Su competencia centrípeta y la cercanía ideológica de sus participantes evitó que el sistema estallara. La crisis desatada en los inicios del gobierno de Bucaram y su posterior destitución condujo a la modificación de la Constitución y las leyes electorales. El sistema de partidos no se ha modificado sustantivamente, y se observa la presencia de partidos de diversa composición ideológica.
- Bolivia: A diferencia de los dos anteriores, Bolivia transitó de un multipartidismo polarizado al inicio de la transición a un multipartidismo moderado en la actualidad. Sobre la base de tres partidos principales, y gracias a su política de pactos y alianzas, Bolivia ha logrado estabilizar su sistema de presidencialismo parlamentarizado. Ha eliminado a los partidos antisistema y se ha reducido la presencia de algunos grupos de presión (sindicatos, Fuerzas Armadas).
- Venezuela: Los últimos años ha mostrado su tránsito de un bipartidismo estable (1973-1993) a un multipartidismo inestable. El monopolio de AD y COPEI en aquel período no sentó las bases para superar situaciones de crisis. Por el

contrario, han sido los partidos políticos, como ocurrió en su momento en el Perú, las víctimas del rechazo ciudadano. Pese a ello, si bien el sistema de partidos ha dejado de ser bipartidista, la elección presidencial por mayoría relativa, y la simultaneidad de la elección parlamentaria, tienden a concentrar el voto en pocos partidos. Sin embargo, la inestabilidad política puede provocar nuevos cambios en el formato de partidos.

- Colombia: Si bien el sistema de partidos evidencia una tremenda debilidad ideológica y programática, es el más estable de toda la región. La Constitución de 1991, que intentó quebrar e incorporar nuevas fuerzas políticas, no lo logró. Pese a que más de 82 partidos y movimientos presentaron listas para elecciones legislativas, no hay terceras fuerzas y el bipartidismo se mantiene. Todo ello facilitado porque se permite que los partidos tradicionales avalen listas. Este bipartidismo introduce en su seno a nuevos grupos, pero ha sido incapaz de incorporar nuevas fuerzas en la competencia interpartidaria.

Un balance general

Un balance general nos remite a señalar que los sistemas electorales de los países andinos han sido utilizados para resolver algunos problemas de la gobernabilidad, particularmente en los ámbitos de la representación política y en la credibilidad de los procesos electorales. Esta tarea ha pasado por reformas electorales que comprometieron a todos los países. Sin embargo, el método y la oportunidad han variado significativamente.

Mientras en Bolivia el sistema electoral es el producto de un conjunto de reformas que pasaron por el "Acuerdo Nacional de Modernización del Estado" de julio de 1992, y que produjo la reforma de 1994, el resto de países decidieron transitar por el camino de menos compromisos. Bolivia, de esta manera, introduce el sistema de representación personalizado. El producto es, además, colaborar para el desarrollo de una cultura de acuerdos y consensos que ha desplazado a la lógica del enfrentamiento, intentando resolver la difícil combinación de presidencialismo, sistemas multipartidistas y sistemas de representación. El efecto más claro se ha observado en el *efecto reductivo* del sistema de partidos, que a su vez ha contribuido a un formato de gobierno de presidencialismo parlamentarizado.

Por su lado, Ecuador está en proceso de modificación de su sistema electoral en su intento por salir de la crisis que en no pocos momentos asoma con su cara de ingobernabilidad. El sistema actual favorece a los partidos más grandes, en un momento en que la ciudadanía ha restado crédito a los partidos. Se hizo uso

de las listas abiertas con la intención de permitir la apertura del sistema, pero lo que esto ha provocado es la confusión y mayor personalización de la política.

Venezuela es en este momento la encrucijada después del desplome del sistema bipartidista. En general, el sistema electoral aportaba eficazmente elementos positivos desde el punto de vista de la gobernabilidad, con la aplicación del sistema proporcional personalizado. El *efecto reductivo* del sistema favorecía la obtención de mayorías, por lo que el sistema era inclusivo, hasta el último proceso electoral. A su vez, el sistema electoral favorecía la integración institucional y permitió la pacificación de Venezuela. Esto no es tan claro ahora, pues la crisis política e institucional pasa por otras variables, y no se resolverá en el espacio de las reformas de los sistemas electorales.

En Colombia el problema de gobernabilidad no reside exclusivamente en el sistema electoral, sino en otros factores como la fragmentación y atomización de los partidos, el clientelismo y, evidentemente, la violencia política. El sistema electoral, combinado con el voto facultativo, facilita la presencia del bipartidismo. Pese a los esfuerzos desplegados desde la Constitución de 1991, el sistema de listas parlamentarias apadrinadas no ha permitido incorporar las nuevas fuerzas o partidos menores. Por su lado, el distrito único nacional en el Senado tampoco posibilita el papel *inclusivo*; en cambio, en la Cámara de Representantes la desproporción es mayor, dada la obligatoriedad de dos escaños mínimos por departamento. Es decir, en la Cámara de Representantes los partidos tradicionales ganan a través de la presentación de listas, y en el Senado por el distrito único. Todo ello es agravado por la crisis de credibilidad de las instituciones y los partidos políticos.

Finalmente, con las modificaciones introducidas en la Constitución de 1993 el Perú no ha hecho sino ahondar la crisis de los partidos y mantener un sistema institucional débil. El sistema electoral que combina el distrito nacional único, el voto preferencial y la cifra repartidora sin barrera mínima con un Parlamento unicameral ha facilitado la debilidad del sistema partidista y ha fortalecido el presidencialismo. Este escenario ha permitido la permanencia del presidente Fujimori por dos períodos y mantiene latente la posibilidad de que su gobierno se extienda peligrosamente por cinco años más.