

# 38 CUADERNOS DE CAPEL

PARTIDOS POLITICOS  
Y ELECCIONES  
EN EL PERU  
(1978-1993)

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA



INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
CENTRO DE ASESORIA Y PROMOCION ELECTORAL

SERIE  
CUADERNOS DE  
**CAPEL**

**TUESTA SOLDEVILLA FERNANDO:** sociólogo peruano.

Ha sido investigador de DESCO, CIUP, CEDYS y profesor en las universidades Católica y Pacífico de Lima.

Ha publicado: "El nuevo rostro electoral: las municipales del 83", "1985: el derrotero de una nueva elección", "Pobreza urbana y cambios electorales en Lima", "Perú político en cifras: elite política y elecciones".

Colaborador en varios periódicos y revistas.

Fernando Tuesta Soldevilla

**PARTIDOS POLITICOS  
Y ELECCIONES EN EL PERU  
(1978-1993)**

**IIDH-CAPEL**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
CENTRO DE ASESORIA Y PROMOCION ELECTORAL

1994

Primera Edición  
IIDH-CAPEL, Costa Rica, 1994

Reservados todos los derechos  
Hecho el depósito de Ley

Las opiniones expuestas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del Instituto Interamericano de Derechos Humanos o de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América.

329.985

T913p Tuesta Soldevilla, Fernando  
Partidos políticos y elecciones en el Perú (1978-1993) / Fernando Tuesta Soldevilla. -- San José, C. R. : IIDH, CAPEL, 1994.  
128 p. : 21 cm. -- (Serie: Cuadernos de CAPEL, No. 38)

ISBN: 9977-52-045-3

1. Elecciones (Perú). 2. Elecciones Legislación (Perú). 3. Partidos Políticos (Perú). I. Título. II. Serie.

Producido por el Servicio Editorial del IIDH

© IIDH -CAPEL 1994

Levantado de Texto y Artes Finales: MARS Editores S.A.

Diseño de Portada: Valeria Varas

## PRÓLOGO: ACTUALIDAD DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

La vigencia de los derechos políticos es una conquista que no pertenece al pasado, sino más bien que se reviste de perenne actualidad. Si bien es cierto que la agenda internacional contemporánea de los derechos humanos dedica una atención creciente al dominio económico-social, en parte negligenciado en el pasado, no implica esto un menoscabo de los derechos políticos, de importancia permanente. El avance en los procesos democráticos en América Latina pone de relieve que se requieren esfuerzos constantes en pro de la plena vigencia de los derechos políticos: la consolidación y preservación de la democracia son una tarea de todos, de carácter permanente, que no admite retrocesos.

De la transición a la democracia, determinante en la vida latinoamericana en los últimos años, las atenciones se dirigen hoy a la salvaguarda y al fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho. La democracia representativa se erige sobre la participación ciudadana a través de la libre manifestación del consentimiento y del ejercicio legitimador del sufragio universal. El derecho internacional de los derechos humanos consagra efectivamente, como no podría dejar de hacerlo, los derechos políticos, a

saber, tanto el derecho de "votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores", como el derecho de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país y de participar en la dirección de los asuntos públicos, o por medio de representantes directamente elegidos. Es lo que expresamente determinan los tratados generales de protección de los derechos humanos que vinculan los Estados de nuestro continente, es decir, en el plano regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23), y, en el plano global, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (artículo 25).

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), como entidad internacional autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, con base en los principios de la democracia representativa, del Estado de Derecho, del pluralismo ideológico y del respeto a las libertades fundamentales del ser humano, tiene un claro mandato en relación con los derechos políticos en particular, a cuyo afianzamiento se ha dedicado, de forma permanentemente sistemática, desde la creación de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) en 1983, y la operación regular de este a partir de enero de 1985.

Desde entonces, a lo largo de los últimos nueve años, CAPEL ha desarrollado 34 programas de asistencia técnica en diez países. Tres han sido los ejes de actuación de CAPEL: primero, el de *asistencia técnica*, que sigue siendo la piedra angular de su labor en pro del fortalecimiento de los procesos electorales y sus instituciones; el segundo, el de *participación política*, que ha desarrollado proyectos relacionados con el desarrollo constitucional y legal y la investigación y su vinculación con los partidos políticos; y tercero, el de *cooperación internacional*, mediante misiones de observación electoral (un total de 74 misiones en 19 países hasta la fecha) y la realización de seminarios y cursos (un total de 32 actividades en 19 países hasta la fecha).

CAPEL se expandió al asumir la doble calidad de programa especializado del IIDH y de Secretaría Ejecutiva de Asociaciones de Organismos Electorales, tanto de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal de 1985) como de América del Sur (Protocolo de Quito de 1989), además de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (constituida en Caracas en 1991). Las conferencias realizadas en este esquema (nueve bajo el Protocolo de Tikal, cuatro bajo el Protocolo de Quito, y dos con la Unión Interamericana, hasta la fecha), han buscado mejorar la comunicación e incrementar la cooperación entre los Organismos Electorales, promover el intercambio de informaciones y experiencias, y evaluar los programas de asistencia técnica que brinda CAPEL.

En su propósito de promoción de los derechos políticos, el IIDH, además de las actividades de CAPEL, inició la serie de publicaciones titulada *Cuadernos de CAPEL*, a la cual tenemos el honor de dar seguimiento. Esta serie ha sido concebida para recoger el libre pensamiento y expresión de la vocación democrática de nuestra ciudadanía, así como el aporte intelectual de especialistas en los derechos políticos y los procesos electorales. Es nuestro propósito que *Cuadernos de CAPEL* siga siendo un foro abierto y pluralista para el cultivo doctrinario y técnico de la educación ciudadana y la temática electoral.

Este N° 38 de *Cuadernos de CAPEL* presenta el estudio del profesor Fernando Tuesta Soldevilla, de las Universidades Católica y Pacífico de Lima, sobre "Partidos Políticos y Elecciones en el Perú (1978-1993)". El ensayo aborda el papel de los partidos políticos en la democracia representativa como mediadores entre el Estado y la sociedad civil, particularmente en el contexto de la llamada "transición democrática" o "redemocratización" en América Latina. Señala el desprestigio y la incapacidad de las instituciones políticas para satisfacer las demandas de la sociedad, así como el surgimiento de liderazgos independientes. Con atención especial al caso de Perú (1978-1993), examina la evolución del sistema político en relación con la crisis de representatividad partidaria, y los efectos directos en la gobernabilidad del país.

Los derechos políticos retienen, y seguirán reteniendo, su actualidad. A mediados de los años noventa, el IIDH, en el ámbito específico de CAPEL, con el logro del rescate de las libertades civiles y políticas en los países de la región, enfrenta ahora el gran desafío de coadyuvar, de la manera más eficaz posible, en el proceso de desarrollo y fortalecimiento institucional de los Organismos Electorales y los mecanismos de capacitación política. Cabe avanzar en los procesos de reforma política y electoral y fomentar el desarrollo de las instituciones democráticas en general, con especial énfasis en el rol de los Parlamentos y el papel de los partidos políticos.

El punto anterior no pasó desapercibido de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Viena, junio de 1993), la cual resaltó la necesidad de fortalecimiento de las instituciones nacionales democráticas, la legislación nacional, la asistencia electoral, la educación en derechos humanos y la participación ciudadana (Declaración y Programa de Acción de Viena, párrafo 34). Agregó, además, que "la democracia se basa en la voluntad libremente expresada por el pueblo de determinar sus propios sistemas político, económico, social y cultural y en su plena participación en todos los aspectos de sus vidas" (*ibid.*, párr. 8).

En los parámetros del mandato del IIDH, seguiremos prestando la asistencia técnica, a través del programa especializado, hoy área, CAPEL, con miras al perfeccionamiento y fortalecimiento de los mecanismos esenciales al ejercicio de los derechos políticos. Lo haremos conscientes de la incidencia de la vigencia de estos derechos en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y en el marco de la labor de consolidación y preservación de la democracia estrechamente vinculada a la prevalencia de los derechos humanos en su totalidad.

**Antonio A. CANÇADO TRINDADE**  
**Director Ejecutivo del**  
**Instituto Interamericano de Derechos Humanos**

*San José de Costa Rica*  
*14 de setiembre de 1994.*

## INDICE

1. Introducción .....	15
2. La legislación electoral .....	19
2.1. Los derechos y deberes ciudadanos .....	19
2.2. Los partidos políticos y su normatividad .....	21
2.3. La financiación y los gastos de campana electoral .....	24
2.4. Las discutidas encuestas de opinión .....	32
3. El sistema electoral peruano: la representación proporcional .....	37
3.1. La circunscripción electoral y la distorsión de la representación .....	39
3.2. Las formas de candidaturas y el voto preferencial .....	46
3.3. La segunda vuelta electoral y sus implicancias .....	54
3.4. La tradición antireeleccionista .....	60
4. El electorado peruano .....	67
4.1. La demografía electoral de Lima .....	71

5. La década de los ochenta: las ofertas electorales en medio de la crisis económica y la violencia política ....	75
5.1. La participación y el ausentismo como problema .....	76
5.2. Los discutidos votos nulos y blancos .....	79
6. Un balance de la actividad partidaria .....	82
6.1. La actuación del Apra .....	83
6.2. La actuación de AP .....	90
6.3. La actuación del PPC .....	94
6.4. La actuación de la izquierda .....	97
7. La crisis del sistema de partidos y los independientes .....	100
8. Anexo .....	107
9. Bibliografía .....	113

#### LISTA DE ABREVIATURAS

AP=	Acción Popular
APS=	Acción Política Socialista
ASI=	Acuerdo Socialista de Izquierda
APRA=	Alianza Popular Revolucionaria Americana
CCP=	Confederación Campesina de Perú
CODE=	Convergencia Democrática
CPI=	Compañía Peruana de Investigación de Mercados
CGTP=	Central General de Trabajadores del Perú
DC=	Democracia Cristiana
FDN=	Frente Democrático Nacional
FIM=	Frente Independiente Moralizador
FLN=	Frente de Liberación Nacional
FNTC=	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos
FOCEP=	Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular

FREDEMO=	Frente Democrático
IU=	Izquierda Unida
IS=	Izquierda Socialista
JNE=	Jurado Nacional de Elecciones
MDP=	Movimiento Democrático Pradista
ML=	Movimiento Libertad
MRTA=	Movimiento Revolucionario Tupac Amaru
PAP=	Partidos Aprista Peruano
PCP=	Partido Comunista Peruano
PC del P=	Partido Comunista del Perú
PDRP=	Partido Democrático Reformista Peruano
PSR=	Partido Socialista Revolucionario
POP=	Peruana de Opinión Pública
PPC=	Partido Popular Cristiano
PRT=	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PUM=	Partido Unificado Mariateguista
RE=	Registro Electoral
SODE=	Solidaridad y Democracia
UDP=	Unidad Democrática Popular
UN=	Unión Nacional
UNIR=	Unión de Izquierda Revolucionaria
UR=	Unión Revolucionaria

## 1. INTRODUCCION

Si existe alguna participación en la órbita de las decisiones de gobierno que caracteriza al período de la democracia representativa, es la aparición de los cuerpos institucionalizados mediadores del poder y de su acceso a él, que son los partidos políticos.

Esta comunidad política moderna ostenta una estructura particular que —siendo rigurosos— no tiene sino poco más de un siglo de existencia. Sin embargo, su preferente rol en el desarrollo de los diversos, e incluso encontrados, sistemas políticos, le conceden una importancia capital incuestionable.

Si bien los ejes señalados diferencian algunos partidos de otros, el origen de los mismos moldea su dinámica, por lo menos en una parte importante de su vida política inicial. Esta influencia de su origen mostrará también la forma de hacer y privilegiar la política, la forma de su liderazgo y la dimensión histórica de su propuesta.

Los partidos políticos, asimismo, perfilan con su presencia, o ausencia, un régimen político específico que, a su vez, se dotará de un sistema de partidos que varían desde el partido único, el bipartidismo o el multipartidismo. A diferencia



de los grupos de interés, éstos poseen programas y una maquinaria permanente. En la última década de este siglo es difícil encontrar ya regímenes políticos sin partidos. Esto no es extraño, pues los partidos políticos reproducen, en escala limitada, el conjunto de la complejidad estatal. El partido político es el mediador privilegiado entre el estado y la sociedad civil, desde donde debe forjar la voluntad política de las colectividades.

América Latina no escapa a estas consideraciones, lo hace con algunas peculiaridades. Si bien en esta región las décadas de los 50' y 80' forman dos ciclos de renovación de los gobiernos autoritarios (militares o civiles) por gobiernos elegidos, es en este segundo período donde la onda democrática es la más importante de la historia política de la región, toda vez que en los 50' existían aún sistemas de partidos restringidos, la participación político-electoral era limitada y, en muchos casos, la lucha partidaria era semi-competitiva. Por el contrario, los 80' mostró por primera vez, coincidente en el tiempo, a alrededor de una veintena de países latinoamericanos que sustentaban sus sistemas políticos emanados de procesos electorales, combinados con una reforma legal (constitucional, electoral), un sistema de partidos competitivos, una ampliación de los derechos políticos ciudadanos y una mayor participación de la sociedad en la política (las excepciones la presentaron Haití desde 1991 y el Perú desde 1992).

Pero, América Latina combinó un estudio democrático—incomparable en su historia— con una base económica restringida que satisfizo desigualmente las necesidades de sus cuidados. La década de los ochenta ha sido denominada, justamente por sus devastadores efectos sobre la mayoría de la población y por los índices negativos de las economías, como la *década perdida*. Ligado a este proceso, debemos señalar que América Latina arrastra un déficit democrático crónico derivado de su propia historia política (populismo, sultanismo

centroamericano y autoritario), configurando una realidad particularmente compleja.

En el último período se han llevado con éxito procesos electorales regulares y confiables, que han permitido la alternancia democrática de gobiernos en casi todos los países de la región. Pero, el hecho singular es que en todos estos regímenes políticos instaurados en los procesos de redemocratización (Sudamérica) o democratización (Centro América) los partidos políticos han jugado un papel de suma importancia. Es más, en ningún momento en la historia latinoamericana los partidos políticos han sido considerados el soporte principal de los regímenes políticos establecidos como en esta oportunidad. Este proceso de reconocimiento institucional tiene elementos indicativos en su constitucionalización (en por lo menos 16 de 20 países latinoamericanos), así como la legislación particular sobre sus objetivos, funciones y actividades (hay por lo menos seis leyes específicas sobre partidos políticos y otras tres leyes electorales en donde se los legisla). Paradójicamente, es en esta década en donde la institucionalidad partidaria ha sido fuertemente criticada por carecer de propuestas políticas viables, establecer y hacer eficiente el sistema político y crear una cultura democrática duradera. Esto acompañado por la aparición y consolidación de nuevos liderazgos que se establecieron en el continente, en muchos casos al interior de grandes agrupaciones (Jaime Paz Zamora-MIR, Alan García-APRA, Saúl Menem-PJ), al margen de ellas (Mario Vargas Llosa, Fernando Collor de Mello), o contra ellas (Alberto Fujimori, Carlos Palenque). De alguna manera, expresa el proceso de pérdida de representación política de parte de los partidos, que algunos han llamado la informalización de la política.

Luego de más de una década en que se iniciaron los procesos de transición a la democracia, se han producido —en los países de la región— golpes de Estado (Haití, Perú y el

frustrado en Guatemala), levantamientos militares develados (Argentina, en varias oportunidades, y Venezuela), serios conflictos institucionales entre ejecutivo y legislativo (Bolivia y Brasil), y procesos judiciales a presidentes constitucionales por casos de corrupción (Brasil y Venezuela), debilitando seriamente los sistemas costosamente contruidos. Paralelamente, en todos los casos, los partidos políticos han sido seriamente cuestionados. Pero, fue el Perú el país que concentró no solo los dramas económicos (proceso hiperinflacionario), políticos (violencia política y terrorismo) y sociales (narcotráfico), sino la mayor crisis de representación partidaria que permitió, primero, el surgimiento de figuras independientes como Fujimori y, después, el golpe de Estado.

Todo sistema político se rige por reglas de juego que, en muchos casos son el resultado de acuerdos políticos. La durabilidad de ellas depende si éstas se construyeron mirando el largo plazo o los intereses menudos del corto plazo. Como bien señala Sartori, un sistema competitivo no solo está garantizado por la presencia de más de un partido, sino también por un mínimo de competencia limpia y de mutua confianza.<sup>1</sup> En el caso peruano, a lo largo de los ochenta, esta última característica central estuvo ausente. Pero, el punto más alto de esta práctica se ha visto patentizado en la nueva Constitución de 1993. Temas como voto preferencial, distrito electoral, votos válidamente emitidos, financiación de las campañas electorales, difusión de las encuestas de opinión, doble vuelta electoral, reelección presidencial; fueron apoyados y rechazados por los partidos según los intereses que defendían en esos momentos. Pero, poco se conoce sobre estas reglas de juego y las implicaciones que tuvieron y tienen en el sistema político. Esto es lo que repasaremos en los primeros acápite. Seguidamente analizaremos las características de

1 Giovanni Sartori: *Partidos y Sistema de Partidos*, Ed. Alianza Editorial, Madrid 1980, pág. 177.

nuestro electorado para, finalmente, hacer un balance de la actuación de las principales fuerzas políticas presentes en la escena peruana de la última década, dando cuenta de los partidos y de su crisis posterior. Allí donde sea pertinente, el caso del Perú será puesto en una perspectiva comparada.<sup>2</sup>

## 2. LA LEGISLACION ELECTORAL

Derecho y sistema electorales son dos términos que se utilizan en muchos casos de manera indistinta y como sinónimos. En el sentido estricto hacemos referencia al *derecho electoral* como todas aquellas normas que configuran la participación de las personas de ese derecho, es decir, señala quién es elector y quién es elegido y la forma de sufragio. En el caso del *sistema electoral* se hace referencia al proceso en el cual la voluntad ciudadana, expresada en votos, se convierte en autoridades gubernativas (escaños parlamentarios, por ejemplo).<sup>3</sup> El derecho electoral moderno sostiene cuatro principios básicos, a los que paulatinamente se han acogido casi todos los países del mundo: el voto ha de ser universal, igual, directo y secreto. Mientras un país se acerque a estos principios básicos e incorpore a una mayor parte de su población a los derechos ciudadanos, su gobierno será más representativo y su sistema más democrático.

### 2.1. Los derechos y deberes ciudadanos

En el Perú el derecho electoral ha tenido, en las últimas décadas, importantes variaciones, siendo las de fines de los setenta las más significativas. Todas las constituciones, ocho

2 La fuente para la elaboración de los cuadros, es el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) salvo que se indique lo contrario.

3 Para todo lo referente a los sistemas electorales ver Dieter Nohlen: *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

en total, anteriores a la de 1979, fueron de una u otra manera censitarias y restrictivas. En el siglo pasado, el derecho electoral normaba que el voto fuera censitario, no obligatorio, indirecto y público. Por ejemplo, la ley electoral de 1896 otorgaba el derecho a voto a los peruanos mayores de 21 años, alfabetos y mayores contribuyentes, pero en 1931 se desterró el requisito censitario, otorgando el derecho a los hombres alfabetos mayores de 21 años y se instauró el voto igual, directo, secreto y obligatorio. Sin embargo, se negó el derecho de voto a las mujeres y a los analfabetos. Recién en 1956 el derecho de sufragio se extendió a las primeras, que lo pudieron ejercer plenamente, por primera vez, en 1956.<sup>4</sup> Pero, no fue sino hasta 1979 en que todos los requisitos que marginaban del derecho de sufragio a importantes sectores de la población, desaparecieron con la Carta Magna de aquel año. De esta manera los analfabetos votaron, por primera vez, en 1980.

Desde 1979 rige el siguiente derecho electoral. Este es universal, igual, directo y secreto. El voto es obligatorio hasta los 70 años y facultativo pasada la edad. Los peruanos adquieren la ciudadanía cuando cumplen 18 años. Están en condiciones de ejercerla quienes, además de no tener suspendida su ciudadanía, se encuentren inscritos en el registro electoral y, por lo tanto, tienen la libreta electoral. Hasta 1992 ejercían también el derecho de sufragio los peruanos residentes en el extranjero para el caso de elección de presidente y senadores, por tratarse de circunscripción electoral única. De otro lado, los miembros de las fuerzas armadas y la policía nacional en servicio activo no pueden elegir ni ser elegidos. En relación con el derecho de ser elegidos, en todas las constituciones se estableció, como se estilaba en general, una menor edad para diputados que para la de senadores. La Constitución de 1979 indicaba 25 para diputados y 35 para senadores. Esta última edad regía también para los candidatos a la presidencia de la

4 Todos los restantes países latinoamericanos consagraron el derecho de voto para la mujer antes que el Perú. Solo Paraguay lo hizo posteriormente, en 1961.

República. La Constitución de 1993 establece 25 años para los parlamentarios, que ahora conforman una sola Cámara.

Como señalamos anteriormente, la aplicación del sufragio incorpora una mayor cantidad de la población a sus derechos ciudadanos, aunque ésta es proporcionalmente menor que en los países de democracias occidentales, por tratarse, la nuestra de una población mayoritariamente joven. Una idea de este crecimiento lo puede ofrecer el siguiente porcentaje del electorado en relación con la población total del país: si en 1939 representaba alrededor del 10%, en 1956 fue el 18%, en 1978 el 30% y en 1990 el 45%, poco menos de la mitad de la población total peruana.

## 2.2. Los partidos políticos y su normatividad

Las constituciones del siglo XX han incluido una serie de nuevas temáticas y se han inclinado al reglamentarismo. En ellas se han incorporado también elementos del derecho electoral que son básicamente tres: libertad de sufragio, acceso libre a la función pública y derecho a la libre asociación. Luego de la segunda guerra mundial la tendencia de constitucionalizar los derechos políticos ha ido en aumento, incorporando en algunos países de América Latina y Europa los derechos electorales y, de manera especial, la libertad de asociación mediante partidos políticos. Entre las primeras en desarrollarlas, se encuentran la Constitución francesa (1946) y la italiana (1948). En ellas se especifica también la exigencia democrática de su actividad, como La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (1949).<sup>5</sup> Por ello, el Tribunal

5 "1. Los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a principios democráticos. Deben dar cuenta públicamente del origen de sus recursos.

2. Los partidos, que por sus fines o por la conducta de sus miembros, tiendan a perturbar el orden constitucional liberal y democrático, o a destruir o poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. El Tribunal Constitucional decide sobre la cuestión de la inconstitucionalidad" (art. 21).

declaró al Partido Neonazi (SRP), en 1952, y al Partido Comunista Alemán, en 1956, inconstitucionales.

Es así que muchas constituciones modernas sostienen que los partidos políticos expresan el pluralismo político, ayudan a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política.

También en América Latina, la corriente actual es la constitucionalización de los partidos políticos. Podemos encontrar en ellas hasta tres etapas:<sup>6</sup>

- a) Rígida oposición al reconocimiento de su existencia.
- b) Se reconoce el derecho de asociación también con finalidades políticas.
- c) Encuadramiento legal y constitucional de sus actividades, que fue inicialmente indirecta (reconocimiento en el Parlamento de bloques partidarios).

El primero en referirse a los partidos políticos en forma expresa fue México con la ley electoral del 19 de diciembre de 1911, que trató específicamente sobre los partidos políticos. Las leyes del 20 de setiembre de 1916 y 6 de febrero de 1917 recogieron aquella tendencia.

Posteriormente, se inicia un control de sus actividades bajo el intento de encuadrarlos en el orden constituido para defender la democracia liberal (mayoritariamente oligárquica). En caso de endurecimiento de la vida política, producir el reconocimiento constitucional pero en forma negativa: prohibir organizaciones y su funcionamiento. Así por

<sup>6</sup> Ver CAPEL: *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica, 1988.

ejemplo, la Constitución nicaragüense de 1939 señala que están fuera de la ley aquellos partidos que manifiesten públicamente "opiniones contrarias al orden público, a las instituciones fundamentales del estado, a la forma republicana y democrática de gobierno, al orden social establecido" (art. 128) así como prohibir la existencia de partidos pertenecientes a "organizaciones internacionales" (art. 50).

Igual sucedió con la Constitución peruana de 1931, cuando ésta estableció en su artículo 53, la inconstitucionalidad de los partidos políticos, que tenían filiación internacional. De esta manera, la oligarquía pudo ilegalizar al PAP y al PCP.

Finalmente, se pasó a un control estructural y de funcionamiento interno, en busca de lograr que la estructura y actividad de los partidos políticos se adecuen a los principios democráticos. El proceso de constitucionalización de los partidos se inicia en América Latina, con la Constitución uruguaya de 1934. Hoy en día en casi todas las constituciones latinoamericanas encontramos este reconocimiento expreso.<sup>7</sup> En el caso de la Constitución de 1979, ésta consagra constitucionalmente por primera vez a los partidos políticos.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Bolivia (art. 223), Brasil, Costa Rica (art. 98), Chile (art. 19, inc. 15), Ecuador (art. 36), El Salvador (art. 72), Guatemala (art. 223), Honduras (art. 47), México (art. 1), Nicaragua (art. 55), Panamá (art. 132), Paraguay (art. 117), Perú (art. 35), República Dominicana (art. 104), Uruguay (art. 77), y Venezuela (art. 114).

<sup>8</sup> La Constitución de 1979 señalaba: "art. 680.- Los Partidos Políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley. Todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos.

"Art. 69.- Corresponde a los partidos políticos o alianzas de partidos postular candidatos en cualquier elección popular. Para postular candidatos las agrupaciones no partidarias deben cumplir con los requisitos de ley". En cambio, la de 1993 señala que no solo los partidos canalizan los derechos políticos: "Art. 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, con-

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), entidad máxima de la justicia y administración electoral, creada en 1931, tiene un registro de partidos y agrupaciones políticas, quienes deben cumplir con determinados requisitos para ser declaradas legalmente constituidas.<sup>9</sup> En el último período, por ejemplo, la inscripción de un partido político se lograba con la presentación de cien mil firmas de respaldo y el funcionamiento de por lo menos 13 de 25 comités departamentales. Se perdía la calidad de partido inscrito legalmente si dicha organización no conseguía el cinco por ciento de los votos válidos.

La presencia de los partidos en el Perú, si bien está constitucionalizada, no goza de otras atribuciones que sí existen en otros países. Por ejemplo, ser el único canal de representación política o tener presencia en los jurados o cortes electorales. En el primer caso, un ciudadano solo puede presentarse a un cargo público electivo si pertenece a un partido político. Son los casos de Ecuador o Brasil. En el segundo caso, los partidos políticos principales tienen representantes en la máxima entidad electoral del país. Es el caso de Bolivia. El Perú escapa a estas dos características.

### 2.3 La financiación y los gastos de campaña electoral

Dentro de la legislación sobre elecciones y partidos políticos se manifestaron dos problemas referidos a los gastos de campaña electoral y las encuestas de opinión pública. La primera de ellas tiene que ver con un tema más amplio referido al financiamiento de partidos políticos, la segunda, en reali-

forme a la ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica".

9 La nueva Constitución de 1993, en el capítulo XIII, habla "Del Sistema Electoral", no en los términos aquí definidos, sino como un grupo de instituciones conformadas por el JNE, y las nuevas, Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

dad, compromete a la actuación de los medios de comunicación.

Veamos primero el caso de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales. Partamos de algunos datos. En las elecciones municipales de 1989, el ingeniero Juan Inchaústegui, candidato del Fredemo, gastó más del doble que la suma de las propagandas de Ricardo Belmont (Movimiento Obras), Henry Pease (IU), Mercedes Cabanillas (PAP) y Enrique Bernales (ASI). En la campaña presidencial y parlamentaria de 1990, a los candidatos que eran líderes sindicales (por ejemplo de la poderosa CGTP o la campesina CCP) no se les vio por televisión. Por el contrario, los señores Pardo Mesones, Vega Llona o Villegas, connotados empresarios, no escatimaron en pagar los costosos avisos televisivos. De otro lado, si bien la izquierda peruana obtuvo entre el 18 y el 30% de los votos a nivel nacional y millones de peruanos optaron por las listas izquierdistas en la última década, Carlos Ferrero Costa, Raúl Diez Canseco, o Enrique Chirinos Soto, de las listas fredemistas, tuvieron, cada uno, diez veces más propaganda que toda la lista conjunta de Izquierda Unida. Asimismo, Alfonso Barrantes, en una oportunidad alcalde de Lima, tuvo la misma cantidad de propaganda televisiva que los jóvenes Enrique Ghersi y Pedro Cateriano del Movimiento Libertad. Podríamos hacer variados contrastes y llegaremos a una conclusión válida: el sistema funcionó para aquellos que tuvieron recursos económicos. Por lo tanto, injusto. Algunos argumentaron que eso es parte de la libertad. Cierto, pero sin igualdad de oportunidades.

La regla número uno de una elección es primero que el candidato sea conocido, para luego ser votado. Nadie vota por quien no conoce. Si no ha tenido una trayectoria de liderazgo regional o nacional, menos aún. Veamos el cuadro siguiente:

Cuadro No. 1

Gastos en televisión en Lima:  
campaña presidencial 1990 (\*)

Partido	Inversión en dólares	Número avisos	Tiempo de avisaje en seg.
Fredemo	1.811.721	2.691	118.160
Apra	1.464.898	2.245	90.115
IS	988.135	1.340	36.645
IU	98.848	156	4.680
Cambio 90	38.953	208	6.240
Frenatraca	47.142	155	2.490
<b>Total</b>	<b>4.442.697</b>	<b>6.795</b>	<b>258.330</b>

(\*) Información de noviembre de 1989 al 15 de marzo de 1990.  
Fuente: CPI

Cuadro No. 2

Inversión publicitaria para la campaña presidencial  
y parlamentaria 1990  
(US. Dólares)

Partido/Agrupación	Total	%
1. Fredemo	12.842.837	61.7
2. Apra	2.998.565	14.4
3. Izquierda Socialista	1.560.582	7.5
4. Somos libres	1.1194.533	5.7
5. Unión Cívica Independiente	886.937	4.3
6. Frente Independiente Moralizador	378.252	1.8
7. Frenatraca	245.804	1.2
8. Cambio 90	222.641	1.1
9. Izquierda Unida	183.570	0.9
10. Otros	304.205	1.4
<b>Total general</b>	<b>20.817.926</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CPI.

De la información se desprende la extremada desproporcionalidad entre los gastos de los partidos y el peso electoral e importancia de éstos. Asimismo, los partidos llamados de derecha, más cercanos a los intereses de grupos económicos, han gastado mucho más que cualquier otra agrupación política.<sup>10</sup>

Pero, la discusión sobre los gastos de campaña fue eludida, trasladando los problemas a otros aspectos de nuestra vida electoral. Así el candidato presidencial por el Fredemo, Mario Vargas Llosa, mostraba su preocupación porque las diversas —y a veces contradictorias— campañas televisivas de los candidatos de su frente político al parlamento impedían, según él, mostrar el mensaje principal del liberalismo. A partir de ello, su propuesta era eliminar el voto preferencial para las próximas elecciones parlamentarias. De la misma idea era un candidato fredemista a senador, uno de los que más gastó en campaña televisiva, quien sostenía que se veía obligado a esta competencia *darwiniana*, pese a no estar de acuerdo con el sistema. El problema no es el sistema del voto preferencial, que permite al electorado hacer una reubicación dentro de las listas parlamentarias propuestas por los partidos (Ej. 43 de los 100 representantes constituyentes en 1978 y un tercio del último Senado actual salieron elegidos gracias al voto preferencial), sino en la forma y el contenido de las campañas. Existe una tremenda desproporcionalidad entre los recursos económicos de los distintos partidos y su importancia en la vida social y política del país. Esto es muy claro en el uso de los medios de comunicación, especialmente la televisión.

El empleo de este medio es lo que distingue a la comunicación en las campañas electorales modernas. La TV ha in-

<sup>10</sup> Una situación parecida ocurrió con los gastos de campaña realizados por la alianza oficialista Nueva Mayoría/Cambio 90 con motivo de las elecciones al Congreso Constituyente. Entre el 1 y 20 de noviembre gastaron en propaganda televisiva \$2.315.227. Ver *Caretas*, 26 de noviembre de 1992.

fluenciado de manera determinante en la forma y estilo de la campaña política. Pero, su uso, lleno de los mayores avances de la tecnología, es extremadamente costoso. De esta manera, el elemento discriminador de los partidos —para acceder a una gran audiencia— es su capacidad económica o la de sus candidatos. Es así que el partido que logra obtener importantes recursos está en condiciones de tener una cobertura mayor y potencial audiencia, que no se consigue con ningún otro medio. Para ilustrar el caso, podemos señalar que Lima posee 963.000 hogares con televisor, que cubre un universo de 3.134.400 personas mayores de 18 años, es decir, el 98% del electorado limeño.<sup>11</sup> Asimismo, en la capital peruana se concentran algo menos de la mitad de los televisores a nivel nacional. No existe, pues, un medio más masificado que la televisión. Más aún si tenemos en cuenta que, como promedio general, el televidente en horario estelar (7 a 11 pm.), se encuentra frente al televisor por lo menos dos horas y media diarias. Por lo tanto, en épocas electorales, éste es un potencial consumidor de información política y publicidad electoral.

En la campaña electoral de 1978, en plena transición democrática, todas las agrupaciones políticas tenían derecho a veinte minutos de espacio gratuito rotativo en todos los canales de televisión —en horarios preferenciales—, periódicos y algunas radios (en 1989, en Chile, se le llamó la Franja Electoral). No hubo, en ese entonces, salvo el día de cierre de campaña, los llamados *spots* televisivos. Este método, salvo incidentes ocasionados por la siempre alerta censura de la dictadura militar, fue singularmente el más democrático de los que hemos vivido.

Dos años después, con ocasión de las elecciones presidenciales, las primeras postmilitares, la campaña en medios

11 La información ha sido proporcionada por la Compañía de Investigación de Mercados (CPI).

sufrió algunas variaciones. Se otorgaron programas gratuitos, pero se permitió la contratación de espacios políticos pagados. AP, PPC y APRA llenaron los medios de propaganda electoral, en cambio los partidos con menores recursos utilizaron solo los espacios gratuitos, en los pocos influyentes medios estatales, que nos les permitió, en realidad, tener mayor audiencia.

A partir de las elecciones municipales de 1980 y en adelante, las de 1983, 1986 y 1989 y presidenciales de 1985 y 1990, el Estado no reguló nada y todo se dejó en manos de las supuestas fuerzas reguladoras del mercado. No solo eso, sino que AP utilizó los recursos del Estado para su campaña de 1985, el APRA lo hizo en 1990 y Fujimori, en 1993. Los resultados, en términos democráticos, fueron así desastrosos.

En este contexto, en 1990, luego de la primera vuelta electoral, se nombró en el Parlamento una Comisión Especial de Investigación de Gastos de Campaña. Unos consideraron que se debía investigar solo al Fredemo y otros señalaban que lo verdaderamente escandaloso fue la utilización de los recursos del Estado por parte del Apra y que la comisión parlamentaria no era otra cosa que una campaña antifredemista en miras de la segunda vuelta electoral. La comisión no llegó a ningún informe final y los partidos políticos presentaron —si lo hacían— informes de sus gastos de campaña que no correspondían con la realidad. La carencia de una legislación impidió a la Comisión ir más allá.<sup>12</sup>

12 Vargas Llosa sostiene: "Recuerdo las miradas escépticas de los senadores de aquella comisión cuando les expliqué que no podía decirles cuánto llevábamos gastado en la campaña porque no lo sabía y las razones por las que no había querido saberlo. Terminada la segunda vuelta y pese a no existir ley que nos obligara a ello, a través de Felipe Thorndike y del jefe de campaña del Frente, Freddy Cooper, informamos a aquella comisión de nuestros gastos. Y así me enteré yo también de que habíamos recibido y gastado en esos tres años el equivalente de unos cuatro millones y medio de dólares (tres cuartos partes de ellos en avisos televisivos)". Mario Vargas Llosa: *El pez en el agua (memorias)*, Seix Barral, Biblioteca Breve, Barcelona, 1993, pág. 171.

Todos los países de democracias estables plantearon, en su momento, el problema económico de las campañas, porque contradecían el principio de igualdad de oportunidades. En las legislaciones electorales, se estipularon un conjunto de articulados que regulan los gastos de campaña e ingresos de los partidos políticos, basados en el principio de igualdad de oportunidades e intentando evitar su dependencia política de los grupos de poder económico. Las formas son muy variadas: imposición y límites en los gastos de campaña de los candidatos y partidos (Gran Bretaña, EE.UU., Canadá); límites a las contribuciones de individuos y empresas a los gastos de campaña; prohibición parcial o total de fuentes extranjeras (EE.UU., Alemania); medidas fiscales especiales: impuestos o incentivos fiscales. En compensación, se otorga financiamiento público a los candidatos (modelo americano), o a los partidos políticos (modelo europeo), o a ambos (modelo canadiense). Este apoyo va desde gastos propios de la campaña hasta subvenciones locales, periódicos, etc.

En relación a la televisión, vista su importancia definitiva en la presentación de las distintas propuestas electorales, el modelo europeo —con variaciones— prohíbe los anuncios (*spots* televisivos) propagandísticos. A los partidos se le concede espacios gratuitos, en algunos países en forma proporcional al número de votos —Austria, Bélgica, Alemania, Irlanda, Italia, Suecia, Suiza y Gran Bretaña— y en otros casos —Dinamarca, Finlandia y Francia— el tiempo se divide igual en todos. Si bien la televisión europea es mayoritariamente pública, estamos hablando de cadenas televisivas de gran prestigio, como la BBC de Londres, la RAI italiana, RTV española, la ARD y ZDF alemana. Donde hay fuerte presencia de televisión privada (EE.UU. y Canadá), hay límites de inversión y estos son parcialmente cubiertos por financiamiento público.<sup>13</sup> Todo lo anterior nos permite señalar que lo

13 Para una visión general en los países industrializados ver Pilar Del Castillo: *La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*, Centro de

que ha sucedido en Perú en los últimos años es el predominio de la ley de la fuerza y el poder económico.

Sin embargo, una campaña no es solo gastos de televisión. Incluye un sinnúmero de recursos que es necesario poner en movimiento. Un partido político debe invertir en *spots* televisivos (el costo varía según el canal, el día y la hora contratada), la producción de los mismos (varía según su complejidad), propaganda radial, paneles callejeros, propaganda en periódicos, murales, afiches, ediciones variadas (programas, manuales, etc.), volantes, revistas, gacetas y otros. Algunos partidos y/o candidatos, de mayores recursos, recurren a compañías de publicidad que elaboran parte o totalidad de la campaña electoral.

Pero además, los partidos organizan giras para lo cual se movilizan en diversos tipos de transporte, por necesidades de eficiencia, la mayoría de medios en avión (alguno de propiedad privada). Los candidatos no van solos de gira, sino en comitivas compuestas de candidatos y dirigentes partidarios. En la ciudad escogida contratan hoteles, realizan propaganda especial (paneles, pancartas, afiches), alquilan un estrado, equipo de sonido y de luz. En todos los casos, en esta época de violencia política con mayor razón, se contrata personal de seguridad de las diversas compañías hoy en boga. Se requiere, también, alquilar locales partidarios, contratar personal de atención, administración y seguridad. Estos locales deben de dotarse de servicios que suelen ser caros: teléfonos, televisores, videograbadoras, computadoras, telex, fax, fotocopadoras, equipos de video y fotográficos. Asimismo, servicio de mensajería, correo, compra de material periodístico. A

Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, Madrid, 1985. Y para América Latina revisar, Xiomara Navas Corbo: "La regulación del financiamiento de los Partidos Políticos y de la Campaña Electoral en América Latina", en Dieter Nohlen (editor): *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*, pp. 145-169, Ed. IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 1993.



su vez, en muchos casos se contrata bufetes de abogados, compañías encuestadoras, consultores, etc. Todo esto implica una tremenda inversión que suma varios miles de dólares.

Una mayor inversión permite una mayor presencia en medios de comunicación y, un trabajo eficiente, permite al candidato presentar más y con mejores argumentos sus planteamientos, realizar anticampañas y hacerse más conocido. Esto de ninguna manera garantiza triunfos, pero sí maximiza posibilidades. Quienes tienen mayores recursos económicos acceden, sin problemas, al amplísimo mundo de la tecnología moderna al servicio de campañas electorales. Fue el conocido caso del Fredemo en 1990 y el desarrollado por el gobierno de Fujimori con motivo del Referéndum en 1993.

Quienes no los tienen deben de sobrellevar la campaña con el mayor esfuerzo y creatividad—si las hay—de sus militantes. Otros combinan ambos términos. Quienes no tienen ni uno ni otro, deben esperar una sorpresa política, como fue el caso de Cambio 90, en 1993.

Lo que se demostró en el último período es que en el Perú se carece de reglas de juego claras y justas que posibiliten una adecuada competencia de grupos políticos que pretenden ser gobierno. Peor aún, la derrota del Fredemo fue para algunos la mejor demostración de que quien más invierte no necesariamente es el que gana. Por lo tanto, presionan para que las cosas no cambien, es decir, ni legislar sobre este tema.

#### 2.4 Las discutidas encuestas de opinión

Las campañas electorales modernas han ido perdiendo cada vez más los espacios de las calles y las plazas. Su dinámica es mediada por las reglas de juego que imponen los

medios de comunicación donde la pose reemplaza al discurso; la imagen, al programa; el *slogan* publicitario, a la consigna política. La publicidad convierte así a los candidatos en productos que requieren ser vendidos en un mercado potencial: se maximiza las virtudes y se minimiza los defectos. El *spot* publicitario se llena de color, imagen, música alrededor del producto (candidato) que puede ser colocado en distintos y distantes lugares: el candidato tiernamente cargando un niño, fielmente al lado de la esposa, vestido juvenil e informalmente al lado de un plano de Lima o conversando preocupadamente de los problemas que aquejan una campesina o a un taxista. Estos *spots* publicitarios transmitidos en pocos segundos, pero repetidos regularmente, van condicionando al elector e intentando inducir su voto. Se apela así a los sentimientos, prejuicios y costumbres, descartando toda posibilidad de interiorización consciente de las propuestas políticas y programáticas.<sup>14</sup>

En este contexto, en un país en donde los medios de comunicación han jugado un rol muchas veces superior a los de los partidos políticos, las encuestas de opinión acompañaron cada proceso electoral, otorgándole un cariz mitad mágico, mitad científico. Pero las diferencias en los pronósticos entre una y otra compañía de encuestas fueron, muchas veces, notables. Esto hizo pensar, con justa razón, que existían detrás algunos problemas de fondo. Lo más importante, sin embargo, fue que por las características de la campaña electoral y, especialmente por la predominancia de *spots* televisivos en medio de las acciones terroristas, el elector se convertía en un dúctil consumidor de encuestas, sin preguntarse sobre la confiabilidad de éstas y, aceptando, por el con-

14 Sobre las encuestas en América Latina puede verse, Jaime Durán Barba: "Las encuestas electorales y los medios de comunicación colectiva", en Durán, Montaner y Ulibarri: *El rol de los medios de comunicación en el proceso de transición y consolidación democrática en América Latina*, Cuadernos CAPEL No. 36, San José de Costa Rica, 1993.

trario, como válidos los pronósticos que se difundía por los medios masivos de comunicación.

Como es conocido, muchas de estas compañías encuestadoras son empresas privadas y, como es lógico suponer, buscan maximizar sus ganancias y reducir costos. Por lo general, para desarrollar sus trabajos las compañías encuestadoras utilizan el método de muestreo polietápico; es el menos costoso, por lo que se ajusta a las necesidades económicas de dichas empresas. Sin embargo, el margen de error de este método es muy alto. A diferencia de cualquier encuesta de mercado, en la encuesta política cualquier error es grave por los efectos disuasivos en la conducta del votante. Lo que muestra una encuesta en un rango de variación y no un resultado puntual. Ejemplo: en una encuesta con un margen de error de 5% no es posible sostener que: "El candidato A obtiene el 30% de los votos, seguido por B que tiene un 25% y, en tercer lugar, se encuentra C con un 22%. Debido al margen de error de 5% para arriba y para abajo, la realidad puede ser completamente diferente e incluso contraria: puede dar como resultado que C obtenga 27%, B quede segundo, con 26%, y el supuesto puntero A se quede al final con 25%. Es decir, no es posible inferir enfáticamente, con una muestra determinada, un resultado puntual, como tantas veces se hizo en este período. Por ello, siempre, lo que se señala es un intervalo.

Esto es de singular importancia en ciudades como Lima, muy heterogénea. Allí, generalmente las compañías encuestadoras desarrollan su trabajo por estratos sociales que van de distritos de mayores ingresos (A) pasando por sectores medios (B), populares (C) y de extrema pobreza (D). Lo que sucede, sin embargo, es que la mayoría de las compañías encuestadoras, ya sea por razones de costo, falta de elaboración de una muestra adecuada o por una irresponsabilidad en relación con el trabajo de campo, sobrerepresenta al

llamado sector D. Los problemas que ello trae son significativos en la medida que, por ejemplo, en Lima los 13 distritos de extrema pobreza concentran cerca de 45% del electorado. No obstante, todo hace suponer que ese no es el porcentaje que las compañías encuestadoras suelen otorgar a dichos distritos en su muestra. El problema se agrava si existen preferencias electorales concentradas en aquellos sectores sociales. Fue el caso de IU, que hasta 1986 agrupaba el 55% de su apoyo electoral en esos 13 distritos. Una muestra estadística mal elaborada, como parecía que ocurrió con varias compañías encuestadoras, mostraría una subrepresentación en relación con los resultados de IU. Pero el perjuicio viene encadenado. Un elector que considere las encuestas como confiables y como elemento para decidir su voto, puede sentirse decepcionado con los resultados que éstas le otorgan a su candidato y optar por apoyar al segundo de sus simpatías, pero mejor colocado en las encuestas. También puede optar por el mal menor. Es decir, escoger a un candidato X para evitar el triunfo de Y. Esto es lo que permite que se configure el llamado fenómeno del "voto perdido".

Pero, ¿qué ha ocurrido entre los pronósticos de las compañías encuestadoras y los resultados finales de las elecciones desde la aparición de éstas el año 80? Una cosa es clara: en todas ellas sólo algunas pocas compañías han logrado acercarse a los resultados finales. La mayoría de ellas estuvieron lejos de los resultados finales. Si observamos el siguiente cuadro, elaborado sobre la base de los resultados de las encuestas realizadas con motivo de las elecciones municipales de 1986, podemos observar fácilmente los problemas que señalamos. En todas las encuestas, la candidatura de Bedoya, está sobrerepresentada, otorgándole incluso en una de ellas la primera opción. Sucede exactamente lo contrario con la candidatura de IU que, en todos los casos siempre muestra resultados menores a los finales. Esto sucede por todas las distorsiones antes señaladas, afectando a unos y favoreciendo a otros.

Por lo anterior, fue un acierto la norma elaborada por el legislador peruano cuando estipuló la prohibición de la difusión de las encuestas de opinión política 15 días antes del día de la elección, al igual que en otros países. Como bien señala Brea Franco: "...es oportuno y así se consigna en las legislaciones electorales modernas, prohibir su publicación cierto tiempo antes de la votación. La prohibición cubre un período de tiempo razonable de manera de no perjudicar los propósitos científicos de las encuestas pero sí evitar que su publicación influya o condicione la decisión de los votantes.<sup>15</sup> A pesar de ello, en algunos sectores políticos demandaban que se levante la prohibición apelando a la libertad de expresión, desdeñando el camino que toman las principales legislaciones modernas que intentan proteger al elector, evitar la manipulación y dar igualdad de oportunidades a todos los competidores.

**Cuadro No. 3**  
**Encuestas: elecciones municipales**

Empresa encuestadora	Apra	IU	PPC
Datum	37.2	22.1	28.7
CPI	29.6	23.9	31.3
Mercadeo y Opinión	29.3	22.8	27.8
POP	31.0	27.0	30.0
Resultado final	37.6	34.8	26.9

Fuente: Banco de Datos de Desco

15 Julio Brea Franco: "Campañas electorales", en: *Diccionario Electoral*, IIDH, San José de Costa Rica, 1989, pag. 81.

### 3. EL SISTEMA ELECTORAL PERUANO: LA REPRESENTACION PROPORCIONAL

Como señalamos líneas arriba, con el sistema electoral se hace referencia al proceso en el cual la voluntad ciudadana, expresada en votos, se convierten en autoridades representativas. El sistema electoral establece normas en, por lo menos, cuatro áreas: a) delimitación de las jurisdicciones electorales; b) candidaturas; c) votación; d) traducción de votos en escaños. Al interior de ellos hay una amplia gama de combinaciones posibles.

Se podría decir, en términos muy generales, que existen dos sistemas electorales básicos: el sistema de representación mayoritario y el sistema de representación proporcional. La elección por el *sistema de representación mayoritario* señala que: "el candidato o lista de candidatos que, de entre todos los contendientes, consigue la mayoría de los votos emitidos se hace con la victoria y, por lo tanto, con el escaño o escaños a proveer", en cambio *la representación proporcional* sostiene, en cambio, que "los escaños parlamentarios se distribuyen entre los contendientes en proporción al número de votos emitidos por cada una de las candidaturas o partidos en presencia".<sup>16</sup> Hasta fines del siglo pasado, el sistema mayoritario a una sola vuelta era el más difundido tanto en el mundo anglosajón, América Latina, como en Suecia y Dinamarca. El resto de Europa, siguiendo a Francia, utilizaba el sistema mayoritario con dos vueltas electorales. Entre fines del siglo pasado e inicios del presente, se empezó a desarrollar el sistema de representación proporcional, adoptándose por primera vez en Bélgica (1899) y Suecia (1908). Posteriormente, salvo Francia, el sistema se extendió por toda Europa y más tarde en

16 Francesco de Carreras y Josep M. Valles: *Las Elecciones*, Ed. Blume, Barcelona, 1977, pag. 62.

América Latina.<sup>17</sup> Habría que agregar que la mayoría de estos sistemas se crearon al interior de regímenes parlamentarios. Lo que se elige es pues un Parlamento y no el Ejecutivo.

Los dos sistemas electorales tienen un efecto distinto en la representación. Generalmente, en el sistema de representación mayoritario, la relación entre votos y escaños es desproporcionada, en cambio en el sistema de representación proporcional se inclina a la relación directa.<sup>18</sup>

En el Perú, antes de 1980, la delimitación jurisdiccional para el Parlamento era de la siguiente manera: los senadores eran elegidos a nivel departamental y los diputados a nivel provincial. La ley establecía el número que correspondía a cada circunscripción. Con la Constitución del 79, esto cambió en parte. Para el caso de la Cámara de Senadores, la elección se realizaba por intermedio del "distrito electoral único" (todo el territorio nacional), incluyendo los peruanos residentes en el extranjero. Esta era de alguna manera una disposición transicional, hasta que el Perú termine el proceso de regionalización, momento en el cual los senadores deberían ser elegidos por las regiones. En toda la década del ochenta, los senadores fueron 60, a los que se le agregaron los ex-presidentes constitucionales, como vitalicios. En el caso de los diputados la circunscripción era el departamento. Su número fue de 180 en total. Las candidaturas se presentaban en listas cerradas y no bloqueadas, con voto preferencial doble opcional, tanto en senadores como en diputados. El voto era múltiple (presidente, senadores y diputados) pero independiente. Para la elección presidencial se realizaba, si ningún

17 Francia aplicó el sistema en 1945, pero lo abandonó en 1958. Maurice Duverger: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, 1984, pag. 108.

18 Existen, sin embargo, la división entre el sistema mayoritario de una sola vuelta —generalmente donde hay dos partidos como en EE.UU.— y de dos vueltas.

candidato obtenía la mayoría absoluta, una segunda vuelta electoral. De otro lado, la votación se traduce en escaños aplicando la cifra repartidora a nivel nacional (senadores) y para cada departamento (diputados). Finalmente, con la nueva Constitución de 1993, los 120 parlamentarios conforman una sola Cámara y serán elegidos por el distrito electoral único, también mediante la cifra repartidora.

En el Perú, el estatuto electoral de 1931 resolvió sancionar la participación de las minorías, por lo que se le adjudicaba al partido ganador los dos tercios de las bancadas y el resto a la minoría. Con la ley electoral de 1962 en adelante, la tradición ha sido la utilización del sistema de representación proporcional con la cifra repartidora.

Sin embargo, todo sistema electoral tiene consecuencias políticas y en el sistema de partidos. Por eso, es necesario analizar cada uno de sus componentes para observar de mejor manera sus implicancias en el ámbito político.

### 3.1 La circunscripción electoral y la distorsión de la representación

Entendemos por circunscripción electoral a aquella parte del territorio, que conforma la base para que los votos emitidos por los electores se repartan entre un número determinado de escaños, con independencia del resultado de otra parte del territorio. Generalmente, la división del territorio se realiza considerando la división administrativa y geográfica de un país, pudiendo, en muchos casos, manipularse esta división para obtener ganancias extras, hecho que recibe el nombre, en el argot electoral, de *gerrymandering*.<sup>19</sup> Las cir-

19 El nombre se debe al gobernador por el estado de Massachussets, Elbridge Gerry, quien en 1812 en Boston, con el ánimo manipulador recortó una circunscripción a su medida, que tenía la forma de una salamandra. Cuando se lo hicieron saber, él replicó: I call it a gerrimander". Véase E. Lakeman: *How Democracies Vote*, Faber and Faber, London, 1974, pag. 80.

- a) La Provincia de Lima, separada de;
- 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.

Esta disposición señalaba que la repartición debería ser entre todos ellos, proporcionalmente a la densidad electoral (ciudadanos mayores de 18 años) y demográfica (la población en su conjunto). El problema de esto último fue que, el Censo Nacional, base de información para esta tarea, correspondiente al de 1972, por lo que la información se basaba en las proyecciones y, por lo tanto, no necesariamente confiable. ¿Cómo combinar estos dos índices?, esto se lo dejaba a la ley electoral.

Allí vinieron los problemas. La distribución de los escaños se distorsionaba, principalmente por el quinto artículo de las disposiciones transitorias, donde se señalaba que, la "provincia de Lima tiene cuarenta diputados". El problema radicaba en que ese número representa el 22 por ciento de la Cámara de Diputados y, sin embargo, Lima representaba, el 31 por ciento del electorado nacional. Más aún, el año 1980, cuando se fijó la distribución de escaños por departamento, Lima representaba el 32.5 por ciento de la población electoral. De esta manera, se estaba violando el principio de la representación: la distribución de escaños no respondía a la realidad, por lo tanto, se distorsionaba la voluntad popular emanada de los comicios.

El cuadro No. 4 muestra la distribución de los diputados para el período 1980-1990 y la distribución de los diputados que debería haber tenido el Parlamento, de acuerdo con la densidad electoral real, respetando la norma que señala que cada circunscripción debe tener por lo menos un representante. Se puede apreciar que hay 3 tipos de departamentos: 16

sobrerrepresentados, 10 permanecen igual y 2 departamentos están sobrerrepresentados.

Algunos parlamentarios señalaron que la distribución era correcta, porque atenuaba el poder centralista limeño. Afirmación falsa. La distribución de escaños debe responder a una realidad, no tratar de encubrirlo. Por el contrario, una mala distribución distorsionaba la voluntad electoral: algunos votos valen más que otros. Si lo que deseaban era cambiar la distribución, Lima debería ser menos poblada en relación al resto del país. Pero, para ello, no sirve la ley electoral, sino desarrollar otros ejes de atracción demográfica. Mientras tanto, trastocando la distribución de diputados no se hizo justicia descentralista.

**Cuadro No. 4**

**Representación distorsionada de la Cámara de Diputados (1980-1990)**

Sobrerrepresentados	Representación 1980-1990	Representación Real
1. La Libertad	11	10
2. Piura	11	9
3. Cajamarca	10	8
4. Junín	10	9
5. Ancash	9	8
6. Arequipa	9	6
7. Lima Provincias	9	6
8. Cusco	8	7
9. Lambayeque	8	7
10. Callao	7	6
11. Ica	6	5
12. Loreto	5	4
13. Amazonas	3	2
14. Apurímac	3	2

*Continúa en la siguiente página*

Continuación Cuadro N° 4

Sobrerrepresentación	Representación 1980-1990	Representación Real
<b>Permanecen igual</b>		
15. Puno	8	8
16. Ayacucho	4	4
17. Huanavelica	3	3
18. San Martín	3	3
19. Pácoro	2	2
20. Tarma	2	2
21. Uryali	2	2
22. Madre de Dios	1	1
23. Moquegua	1	1
24. Tumbes	1	1
<b>Sobrerrepresentados</b>		
25. Huanuco	4	5
26. Lima Metropolitana	40	55
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>180</b>

Fuente: JNE, varios años.

Los efectos de esta imperfecta distribución los podemos observar en el siguiente cuadro. Las cámaras de diputados de 1980-85 y 1985-90, que otorgaron mayorías absolutas a Acción Popular y al Apra, respectivamente, no hubieran sido tales si la distribución hubiera sido la que señalamos en el cuadro anterior, que obedece a la densidad electoral relativa de cada departamento.

Cuadro No. 5

Cámaras de diputados 1980-1990  
con distribución imperfecta

Partido	1980-1985			1985-1990		
	Escaños	%V	%E	Escaños	%V	%E
AP	98	40	54	10	8	6
APRA	58	27	32	107	50	59
IU	10	18	6	48	25	27
PPC	10	9	6	12	11	7
FNTC	4	2	2	1	2	1
Otros	0	4	0	2	4	1

Notas:

%V= Porcentaje del total de votos.

%E= Porcentaje del total de escaños.

Fuente: JNE, varios años.

Se puede apreciar por ejemplo que AP, en 1980, con cerca del 40 por ciento de la votación para sus listas de diputados, conseguía el 54 por ciento de la Cámara. Por otro lado, el Apra, en 1985, con el apoyo electoral de poco menos del 50 por ciento, conquistaba cerca del 60 por ciento de la Cámara Baja. Es interesante recordar que este último partido fue el promotor de esta distribución en el año 78, y es posible que supiera que la plaza de Lima no la beneficiaba. Si esto fuera cierto, los réditos fueron mayúsculos. Es el único partido que, en los tres procesos electorales (incluyendo el de 1990), obtiene un porcentaje en su representación parlamentaria superior a su respaldo electoral, para sus listas a diputados.

Es decir, los dos primeros gobiernos democráticos encabezados por AP y el Apra, obtuvieron destacadas mayorías parlamentarias gracias a una distorsionada distribución y

tamaño de las circunscripciones. Si las elecciones se hubieran realizado bajo una adecuada distribución otra hubiera sido la composición del Parlamento y, con seguridad, el desarrollo del panorama político posterior.

La figura puede tener contornos más claros, si se observa que varios de los 16 departamentos sobrerrepresentados conforman el núcleo regional de destacada votación aprista. Otros partidos, por el contrario, encuentran reducidas sus representaciones parlamentarias, debido a que varios de los departamentos en que sus votaciones son importantes han sido castigados por una distribución cuestionada.<sup>22</sup>

### 3.2 Las formas de candidaturas y el voto preferencial

Las formas de las candidaturas tienen también implicancias en los resultados electorales. Habría que recordar antes que desde la década del treinta en nuestro país se realiza la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias. Como el Parlamento se elegía en su totalidad y no parcialmente, existía una simultaneidad perfecta. Esto no siempre ocurre. Existen otros países de América Latina, también con sistemas presidenciales, en que esta simultaneidad no se presenta, como por ejemplo Brasil, Chile (sí, cada ocho años), Colombia y El Salvador.<sup>23</sup> Es decir, nosotros elegíamos el mismo día en tres instancias distintas: presidencia (Ejecutivo) y diputados y senadores (Legislativo).

22 Según un estudio de Dieter Nohlen en la década de los ochenta, en países de América Latina, de 39 elecciones parlamentarias en 20 de ellas se alcanzaron mayorías parlamentarias. Pero, en ocho de los casos —allí debemos incorporar los dos casos mencionados en nuestro país— las mayorías fueron fabricadas por el sistema electoral. Dieter Nohlen: "Sistemas Electorales y Gobernabilidad", Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, *Working Papers* No. 63, Barcelona 1992, pag. 25.

23 D. Nohlen: *Op. cit.* pag. 44.

En los casos de simultaneidad, existe la posibilidad de una boleta (o papeleta) de votación única o múltiple. En nuestro caso, como en otros países, se utilizaba la boleta única.<sup>24</sup> Pero, a diferencia del resto, que comparten con Perú la boleta única, nuestro país es el único cuyo voto no es único sino múltiple. En otras palabras, si bien en otros países expresan en una misma boleta la elección para presidente y parlamento, el elector solo tiene un voto: al votar por el candidato presidencial de su preferencia (en los sistemas presidenciales como el nuestro esta es la principal elección y por lo tanto el elector se fija, principalmente, en este aspecto para elegir) está votando también por los candidatos a parlamentarios del partido del candidato presidencial. En el caso peruano el elector en la misma boleta tenía tres votos que los podía combinar según su deseo. Esto permitió, por ejemplo, que en algunos casos como en 1990, algunos partidos políticos obtuvieran mayor votación para su lista presidencial que para su lista parlamentaria. Fue el caso de AP quien obtuvo el 45 por ciento para Fernando Belaúnde y el 39 por ciento para sus listas parlamentarias. Lo que ocurrió aquí es que como en aquella oportunidad existía solamente una vuelta electoral, algunos grupos políticos consideraban que el 'mal menor' entre los favoritos Fernando Belaúnde (AP) y Armando Villanueva del Campo (APRA), era el candidato acciopopulista, por encontrarse el partido aprista más cerca del gobierno militar en retirada. 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. Un hecho parecido ocurrió en la votación de la primera vuelta de 1990, con el apoyo al ingeniero Alberto Fujimori. La segunda vuelta electoral confirmó esta tendencia.

24 De los países que tienen elección simultánea, trece en total, solo seis tienen boleta única: Argentina, Bolivia, Honduras, República Dominicana, Uruguay y Perú.

En relación con la forma de candidatura habría que agregar que en el caso del Ejecutivo, lo que se elegía era una pequeña lista, llamada en el argot peruano electoral, *plancha presidencial*. En ella estaban considerados el candidato presidencial y los dos vicepresidenciales. El elector votaba por la plancha en su conjunto, pero, es claro que en realidad se fijaba, solo en el candidato presidencial.

Fue la flexibilidad de la candidatura presidencial la que, sin embargo, llevó a que muchos candidatearan a ese cargo. Según la ley electoral el candidato presidencial podía ser también candidato al Parlamento. Esto posibilitó que muchos candidatos que no tenían muchas posibilidades de triunfo postularan a la presidencia y a una senaduría o diputación. Así ocurrió con doce de quince candidatos en 1980 y cinco de nueve para 1985 y 1990. Esta doble postulación permitía al candidato con pocas probabilidades tentar un puesto parlamentario a base de su propaganda como candidato presidencial. Si bien parece que el espíritu de esta norma era facilitar el ingreso al Parlamento a los principales líderes partidarios,<sup>25</sup> permitió un número desmesurado de las candidaturas. Sin embargo, con reglas de juego flexibles, poco discutidas y el aprovechamiento de estas ventajas por algunos candidatos que se combinó con la volatilidad del electorado peruano en un contexto de desprestigio de los partidos políticos, éstos jugaron su papel en el triunfo de Alberto Fujimori en 1990, situación impensada bajo otras legislaciones latinoamericanas.<sup>26</sup>

25 En 1980 obtuvieron una bancada parlamentaria bajo esta doble postulación: Hugo Blanco (PRT), Carlos Malpica (UDIP), Roger Cáceres (FNTEC), Genaro Ledesma (FOCEP) y Horacio Zevallos (UNIR); en 1985: Roger Cáceres (FNTEC); y en 1990: Alberto Fujimori (Cambio 90) y Roger Cáceres (FNTEC). Como se aprecia el candidato presidencial-senador Roger Cáceres logró conquistar un escaño en las tres elecciones bajo la doble postulación.

26 Pedro Vilchez, secretario político de Cambio 90, señaló que apoyó la inscripción de Alberto Fujimori a la presidencia y no al senado porque "la campaña presidencial iba a ayudar a la parlamentaria". Más tarde, el candidato a la primera

En relación con la forma de candidatura para el Parlamento, éstas se presentaban tanto para senadores (sesenta en total, a nivel nacional), como para diputados (variable desde uno hasta cuarenta por Lima), en forma de lista y no candidatura personal. Esto quiere decir que es a ella a quien se le adjudica los escaños y posteriormente se distribuyen entre los candidatos que comprende dicha lista. Estas fueron cerradas, pero no bloqueadas. Es decir, cerradas en el sentido que el elector debía escoger entre los que proponía el partido político y no podía incorporar nuevos nombres. En 1980, estas listas fueron bloqueadas, es decir, que el elector debía aceptar el orden propuesto por el partido. Desde 1985, el sistema de listas fueron no bloqueadas, con la incorporación del voto preferencial, que ha sido incluido también en la Constitución de 1993.<sup>27</sup>

El voto preferencial se estableció por primera vez en el Perú con motivo de las elecciones a la Asamblea Constituyente de 1978. En ese año, el APRA se opuso a la medida sostenida que aquella se implementaba porque la dictadura militar quería dividir el voto aprista y, de esta manera, evitar una buena votación de su líder máximo Víctor Raúl Haya de la Torre. No fue así. Haya de la Torre obtuvo la mayor votación preferencial.

vicepresidencia de la misma agrupación, Máximo San Román, le dijo a su esposa refiriéndose a Fujimori "escucha las locuras que está proponiendo este hombre, quiere candidatear a la presidencia y que yo sea senador". Más tarde dijo "acepté a título personal para ver qué sucedería". Fujimori inscribió a Cambio 90, no como un movimiento sino formalmente como un partido "No se lo decía a nadie, ni a mi esposa, así son mis secretos. El secreto es secreto. Y no se lo decía a nadie, no solo 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 Dachner: *La guerra del fin de la democracia*, Ed. Perú Reporting, Lima 1993, pag. 125-127.

27 Existen otros tipos de listas como la lista abierta o lista única.



Para las elecciones generales de 1980, las disposiciones transitorias de la Constitución de 1979, excluyó este sistema. Por ese motivo, gran parte de las discusiones al interior de los partidos se centraron en la mejor ubicación en las listas parlamentarias. La situación fue aún más grave para las alianzas políticas de partidos. El caso más patético fue la frustrada Alianza Revolucionaria de Izquierda (ARI). Esta, conformada por los diversos grupos de la nueva izquierda, discutió a lo largo de meses aspectos políticos y la confección de las listas. No llegaron a ningún acuerdo en este último punto y fue motivo de ruptura. Ocurrió un día antes de la inscripción de las candidaturas. El resultado: cuatro listas y consecuencias electorales catastróficas. Si hubiera existido el voto preferencial, quizá dicho frente político no se hubiera desintegrado de esa manera.<sup>28</sup>

El voto preferencial se volvió a implementar con motivo de las elecciones generales de 1985 y 1990, con una variante, la implantación del voto preferencial doble opcional. Fue una norma de transacción política. La idea era que el elector pueda votar por el líder del partido y por otro candidato de su preferencia. Era opcional porque a diferencia de 1978, en esta oportunidad, sí votaban analfabetos. Ellos, de esta manera, podrían hacer uso del voto preferencial o no. Este mismo sistema se utilizó también con motivo de las elecciones al Congreso Constituyente Democrático (CCD), en 1992.

28 El caso a la inversa lo muestra la experiencia del Fredemo. Esta alianza política de partidos (AP, PPC y el Movimiento Libertad y el SODE), pudo salvar la discusión del orden de las candidaturas gracias a la existencia del voto preferencial. Una muestra fue la experiencia de las elecciones municipales de 1989. Vargas Llosa recuerda, este episodio, que más tarde lo motivó a renunciar revocablemente a su candidatura presidencial: "Empezó, entonces, entre AP y PPC, otra batalla por el reparto de municipalidades. No se ponían de acuerdo y, por lo demás, las bases provinciales de cada partido impugnaban las decisiones de sus directivas: todos querían todo y nadie parecía dispuesto a hacer la menor concesión al aliado" Mario Vargas Llosa: *Op. cit.* pag. 93.

En América Latina, el Perú conjuntamente con Brasil, son los únicos países que utilizan esta forma de elección.<sup>29</sup> En el resto de la región se mantiene la fórmula de lista cerrada y bloqueada. Últimamente Venezuela discute la aplicación de una variante del sistema alemán, que permitía una elección preferencial con voto de lista.

Los defensores del voto preferencial argumentan que ésta es una manera de defenderse de las *cúpulas partidarias*, que manejan a su antojo y sin consultar a sus bases, la confección de las listas. Por el contrario, sus detractores sostienen que con el voto preferencial lo único que se consigue es favorecer a los candidatos con buen respaldo económico, capaces de mantener una campaña sostenida. Es indudable que esto último influye en el voto pero no es suficiente. En el Perú, con el voto preferencial ocurrió lo siguiente:

- a) Movilidad de puestos entre los candidatos que salieron elegidos. Ocurre más en los frentes que en los partidos. Hay muchos ejemplos. El caso más claro ocurrió en 1978. Hugo Blanco (FOCEP) logró casi 4 veces más votos que el No. 1 de la lista, Genaro Ledesma, a pesar de estar ubicado en el tercer lugar. Otro caso ocurrió con la exparlamentaria aprista Mercedes Cabanillas, en 1990, que superó en votación preferencial al legendario Luis Alberto Sánchez, No. 1 de la lista.
- b) Una segunda consecuencia es que una gran cantidad de candidatos que estando ubicados en puestos rezagados logran conquistar un escaño gracias al voto preferencial, situación imposible con una lista cerrada y bloqueada. Es decir, todos aquellos candidatos

29 En Chile y Panamá existen listas cerradas y no bloqueadas, pero no el voto preferencial.

que estaban situados más allá del número de escaños que logró el partido correspondiente. Por ejemplo, del puesto 45 al 80 en Nueva Mayoría o del 5 al 80 en Coordinadora Democrática o el MDI, en las elecciones de 1992.

- c) Descubrir que el último puesto de la lista es tan beneficioso como el primero. Así lograron una bancada, por ejemplo, en 1978, Pedro Cáceres Velásquez del FNTC y Alberto Ruiz Eldredge por el PSR. En 1985 Jasmell Muñoz del Apra. En 1990, en senadores, Manuel Moreyra, del Sode, cuando postuló por el Fredemo y Abel Salinas por el Apra. El mayor número ocurrió en 1992. Por eso no son pocos ni desconocidos los nombres que se colocan en esa posición espectante: Andrés Reggiardo de Nueva Mayoría, Enrique Chirinos Soto de Renovación, Henry Pease del MDI, Jorge Torres Vallejo de la Coordinadora Democrática.
- d) El voto preferencial puede dejar de lado a algunas figuras que siendo así por su participación en ámbitos localizados de la vida nacional, no lo son para recibir el apoyo del voto preferencial. En 1992, con motivo de las elecciones para el Congreso Constituyente no ingresaron al Parlamento, el ex-canciller José de la Puente Radbill, los ex-parlamentarios Luis Guisti la Rosa o Federico Tovar en el PPC; los ex-parlamentarios Manuel Darmert, Esther Moreno del MDI, quizá porque provenían del extinto PCR, agrupación que estuvo en contra del MAS e IU, en el 90 y, por el contrario, apoyó a Barrantes en IS; Pedro Cáceres en el FNTC; los ex-parlamentarios Odón Huidrobro o Germán Medina en el FIM.

Las consecuencias políticas y electorales del sistema del voto preferencial se pueden observar en la composición del

Parlamento. Esta ha sido muy importante. En 1978, gracias a este sistema el 46% de la Asamblea Constituyente fue distinta; en 1985 un tercio del Parlamento; en 1990, el 30% y, finalmente, en 1992 el Congreso Constituyente más del 40%. En consecuencia, podemos señalar que un tercio y más del Parlamento varió su composición en el Perú entre 1978 y 1993, gracias al voto preferencial.

En relación con las objeciones sobre este sistema, motivado en gran parte por la campaña del Fredemo en 1990, es posible señalar lo siguiente. Como ya se señaló líneas arriba, el grueso de la campaña se realizó por medio de la TV, donde no existía un límite del gasto. Si bien éste fue incentivado por el voto preferencial, no es menos cierto que esto se produce gracias a que la campaña y los gastos, no están normados. Esta situación provoca un desenfreno en el uso del dinero. Pero, vale la pena una aclaración. La disputa por el voto preferencial se realiza al interior del partido o frente político y no entre partidos. Es así que en el Fredemo, en donde la gran mayoría tenía un respaldo económico por encima de otras agrupaciones, invirtió el 70% del total de gastos de todos los partidos.<sup>30</sup>

De esta manera, el sistema del voto preferencial, sin ser perfecto, permitió una participación más democrática de los militantes y electores, cambiando un tercio de la composición del Parlamento.

30 "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", Mario Vargas Llosa; *Op. cit.* pag. 410.

Cuadro No. 6

## No. de candidatos que ingresaron al Parlamento gracias al voto preferencial

Año	Constituyente	Congreso		Total Parlamentarios
		Senadores	Diputados	
1978	46			100
1985		20	42	240
1990		18	66	240
1992	34			80
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>38</b>	<b>108</b>	<b>660</b>

Fuente: JNE.

## 3.3 La segunda vuelta electoral y sus implicancias

La segunda vuelta electoral —conocida como el *ballotage*— tiene importantes consecuencias en el sistema político en su conjunto, particularmente en el sistema de partidos políticos y apunta a otorgar mayor consenso a favor de los triunfadores. Fue en Francia, el siglo pasado, en donde se aplicó por primera vez.<sup>31</sup> En la actualidad en Europa, aparte de Francia, se aplica en Austria y Portugal. Este es un procedimiento en el cual se impone un número calificado de sufragios —puede o no ser mayoría absoluta— a todo postulante a ciertos cargos electivos. En su origen intentó reducir el número de partidos participantes en el sistema de partidos y así trató de evitar la proliferación de agrupaciones, obligando a ellas a alimentar alianzas y negociaciones interpartidarias. Posibilita, asimismo, que los elegidos cuenten con una cuota de legitimidad. Sin embargo, hay diferencias entre la aplicación inicial y

31 Esto se realizó con la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III, reape-  
reciendo en la IIIra. y Vta. República. Posteriormente, se incorporaron a los sis-  
temas de Bélgica (1899) y Holanda (1917) para luego dejarlo de lado.

européa 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 a la Asamblea Nacional.<sup>32</sup> En el primer caso solo recurren los dos candidatos más votados y en el segundo aquellos que sobrepasen el 10% de los votos. Desde su aplicación se ha reducido el número de partidos políticos. A ello habría que agregar que esta institución se enmarca en un sistema político semipresidencialista, en el que el Poder Ejecutivo tiene un Consejo de Ministros a cuya cabeza se sitúa el Primer Ministro, y el Presidente, Jefe de Estado, quien cuenta con importantísimos poderes propios.<sup>33</sup>

El *ballotage* no incrementa en este caso la concentración de los poderes del presidente porque se trata de un Ejecutivo que no es unipersonal. En el caso austríaco y portugués también son regímenes semipresidencialistas, pero en el primer caso solo es elegido el Presidente bajo este sistema mas no los cargos del Parlamento. En el caso francés y portugués se ha establecido la presentación de las candidaturas, es posible hacerlo, de manera independiente de los partidos.<sup>34</sup> Asimismo, en todos los casos entre la primera y segunda vuelta no media sino menos de tres semanas entre una y otra elección, por considerar que ambas constituyen una totalidad. En América Latina toman este sistema en la actualidad 9 países.<sup>35</sup>

32 La doble vuelta está estipulada en el artículo 7 de la constitución. Ver Daniel Alberto Sabsay: "El *Ballotage*: su aplicación en América Latina y la Gobernabilidad". Cuadernos CAPEL No. 34, Costa Rica 1991.

33 D. A. Sabsay, *op. cit.*, pag. 31.

34 Los votos blancos no son tomados en cuenta en la contabilidad de los votos válidos emitidos.

35 Colombia (recién incorporado en su Constitución); Haití (en una oportunidad y no hubo necesidad de segunda vuelta); Chile (en dos oportunidades y no hubo necesidad de segunda vuelta); Paraguay y Brasil (en una oportunidad) y Ecuador, Perú, El Salvador y Guatemala (en más de una oportunidad). El primer antecedente se dio en Argentina en 1973.

La diferencia con el modelo europeo y fundamental es que en nuestro caso se trata de sistemas presidencialistas y el *ballotage* se aplica sólo a la elección del presidente y vicepresidente y no a los representantes. Pero, este es un modelo que ha tomado fuerza en América Latina en los últimos años.<sup>36</sup> Paraguay y Colombia, últimamente, lo han incorporado a su normativa electoral. La idea, en todos los casos, es dotar a la presidencia de un incuestionable respaldo mayoritario. En todos los casos, las elecciones presidenciales y parlamentarias son simultáneas y se percibe, de alguna manera, un arrastre electoral del segundo en relación del primero. En dos países (Ecuador y Brasil) se exige que los candidatos presidenciales sean presentados únicamente por los partidos políticos. En casi todos los casos se ha establecido un período entre ambas ruedas no menor de 30 días, salvo Ecuador que establece la de 3 meses y medio. Con un plazo tan largo, se pierde la idea de un solo proceso al desdoblarse en dos, con dinámicas distintas y dando paso a los acuerdos partidarios y conciliábulos políticos.

En el Perú, tenemos en los ochenta, tres elecciones presidenciales con experiencias distintas. En 1980, no se aplicó el *ballotage*. El presidente era elegido por mayoría relativa si sobrepasaba el 36% de los votos válidos. En 1985, tampoco hubo, pues se retiró uno de los candidatos. Finalmente, el *ballotage* se hizo efectivo en 1990.<sup>37</sup>

En el primer caso, tenemos una elección presidencial con 15 candidaturas. No se realizó el *ballotage*, pues la tercera disposición transitoria de la Constitución de 1979, señalaba

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

37 Ver Fernando Tuesta: "Vargas Llosa: ¿Podrá alcanzar los 4.200.001 votos?", en *La República*, 11 de marzo de 1990.

que ésta se establecerá después de 1980. Fue, en realidad, una disposición de transacción política. Como ya señalamos, el candidato ganador debería obtener un porcentaje superior al 36% de los votos válidos, en caso contrario debería ser elegido por el Parlamento. Esto no sucedió pues Fernando Belaúnde (AP) superó este porcentaje. Por el contrario, con este sistema de campaña del "voto perdido" tuvo un efecto importante en las votaciones parlamentarias de los partidos. Las diferencias de votación favorecieron a las dos candidaturas con mayor preferencia, AP y Apra, y en particular a la primera.

Antes de las elecciones de 1985, a iniciativa del senador oficialista Javier Alva Orlandini, se aprobó la ley 23903, en 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% más uno de los *votos válidamente emitidos*, entendiendo al interior de éstos a los nulos y blancos.<sup>38</sup> Contra toda la tradición electoral, esta ley buscaba obstruir las posibilidades electorales de los favoritos del año 85, particularmente de Alan García del Apra y permitir, eventualmente, colocar en una clara posición negociadora a Javier Alva, candidato presidencial de AP, derrotado anticipadamente en esa justa electoral, por el claro desprestigio del gobierno. Sin embargo, en el año 1985, en una elección presidencial con 9 candidaturas, Alfonso Barrantes candidato presidencial de IU, se retiró de la competencia tras ubicarse en un segundo lugar, con casi la mitad del respaldo que había obtenido Alan García. Actitud que solo tiene pre-

38 En la misma ley se sostenía, entre otras cosas, que mantenían su inscripción aquellos partidos que superen el 5% de los votos. Las nuevas agrupaciones deben recolectar y presentar 100 mil firmas para su reconocimiento. Se establecía también el doble voto preferencial opcional y que las encuestas solo podrían publicitarse hasta 15 días antes de la elección.

cedente en Argentina en 1973 y que desdice uno de los principios políticos del derecho a elegir.<sup>39</sup>

Un tercer caso sucedió en 1990. En una elección muy polémica, por la sorpresa de los resultados y en donde compitieron 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 una segunda vuelta electoral. La distancia entre una y otra (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. Alberto Fujimori, segundo en la primera vuelta, ganó en la segunda incrementando sus votos en 133%. Por el contrario, el ganador de la primera vuelta Mario Vargas Llosa, solo lo hizo en un 25%. Los simpatizantes apristas e izquierdistas apoyaron abrumadoramente a Fujimori.

Era difícil que un partido político pudiera conquistar la mayoría absoluta en primera vuelta, sobre todo en un sistema de partidos multipartidista como el peruano. Existiendo además, dentro de éste, partidos altamente competitivos. Con mayor razón si la ley incrementaba el requisito mínimo para ganar en la primera vuelta (ej. sumar los votos nulos y blancos).

Es ilustrativo lo siguiente. En los últimos sesenta años se realizaron ocho elecciones presidenciales que han llevado a la primera magistratura a seis líderes políticos. Haciendo una simulación: si a éstas se aplica la "Ley Alva" solo dos de las siete candidaturas superan este porcentaje: fueron los casos de Manuel Prado y José Luis Bustamante y Rivero, en 1939 y

39 A lo largo del debate y posteriormente, no sin razón, el Dr. Alfonso Barrantes fue duramente criticado por su inclinación a conversaciones secretas y apoyos, no acordados, con el presidente Alan García.

1945 respectivamente. Sin embargo, estos dos pudieron lograrlo gracias a que eran elecciones semicompetitivas con solo dos candidatos. En las demás hubo más de tres. De otro lado, en seis de ellas participaron varios partidos con alto respaldo al margen de los candidatos favoritos (AP en 1956, UNO en 1963, PPC e izquierda en 1980, AP y CODE en 1985, Apra e IU en 1990). Finalmente, si se aplica solo 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% de los votos.<sup>40</sup>

Si la ley trataba de evitar la fragmentación política y dotar a la presidencia de un sólido apoyo, esto no se logró. No se ha podido evitar el multipartidismo y a los gobiernos elegidos por este sistema no podríamos denominarlos necesariamente fuertes. *Ballotage* y semipresidencialismo están íntimamente ligados, no así con los sistemas presidencialistas latinoamericanos. Este último concentra en manos de una sola persona el Poder Ejecutivo (aunque difíciles de compartir por las características del régimen), incrementándolo con este sistema, pero lo debilita al no realizarse la doble vuelta electoral a nivel de representantes, trayendo como consecuencia que exista parlamentos opositores, como ocurrió entre 1990-92 y que fue una de las razones del golpe del 5 de abril de 1992, dirigido por el entonces presidente constitucional Alberto Fujimori. 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".<sup>41</sup> Este servirá solo si se inscribe en una reforma electoral completa.

40 La Constitución de 1993 termina con esta discusión al señalar en su artículo 111: "El presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no se computan".

41 *Op. cit.* pag. 81.

**Cuadro No. 5**  
**Ganadores de las elecciones desde 1931**  
**(simulación aplicando la ley 23903)**

Presidentes	Votos	%	NC
1. 1931: Luis M. Sánchez Cerro	152.149	47.0%	4
2. 1939: Manuel Prado Ugarteche	262.971	70.0% *	2
3. 1945: José L. Bustamante y Rivero	305.590	60.0% *	2
4. 1956: Manuel Prado Ugarteche	567.713	42.9%	3
5. 1963: Fernando Belaúnde Terry	708.662	36.3%	4
6. 1980: Fernando Belaúnde Terry	1.402.622	30.7%	15
7. 1985: Alan García Pérez	3.457.030	45.7%	9
8. 1990a: Mario Vargas Llosa	2.171.957	27.6%	9
9. 1990b: Alberto Fujimori Fujimori	4.522.563	56.5%	2

Fuente: JNE

Notas:

(\*) Para estas elecciones no hay información de votos nulos ni blancos. El porcentaje es una proyección. En 1990a se trata del ganador de la primera vuelta y 1990b de la segunda vuelta.

%= Porcentajes en relación con los votos válidamente emitidos, considerando los votos nulos y blancos.

NC= Número de candidaturas en disputa.

### 3.4 La tradición antirreleccionista

Dentro de la tradición constitucional latinoamericana se encontraba escrita, en la mayoría de países, la prohibición de la reelección presidencial inmediata. Todos comparten regímenes presidencialistas instalados en una azarosa vida política, siempre acosada por los golpes militares. Este juego pendular que colocó a gobiernos militares y civiles a lo largo de gran parte de la historia, estuvo matizado por la presencia de gobernantes con una fuerte dosis de autoritarismo, que quisieron mantenerse en el poder ya sea por su apego a él o por un sentimiento mesiánico que se afirmó en la creencia de muchos políticos. Ello posibilitado por parecidas creencias en sociedades sometidas a crisis. El camino legal que encon-

traron muchos, particularmente los dictadores, era cambiar las normas para mantenerse en el poder mediante la reelección presidencial inmediata. Por eso, a partir de la llamada nueva ola democratizadora en América Latina, en casi todas las constituciones se precisó la prohibición de aquel deseo manifiesto de muchos políticos.<sup>42</sup> En algunos casos se llegó más lejos al prohibirse para siempre y de forma definitiva la reelección.<sup>43</sup> El peso de la cultura histórica autoritaria era pues un factor fundamental, como lo recuerda Campillo: "la reelección ha sido utilizada frecuentemente por los gobiernos autocráticos, los cuales cumpliendo aparentemente los métodos electorales previstos por la Constitución y las leyes, tratan de perpetuarse en el poder".<sup>44</sup> En la mayoría de los casos que se estableció la reelección, ésta fue ganada —y permitieron la permanencia en el poder— por gobiernos autoritarios ya sea en forma personal o por medio de sustitutos manejados. Fueron los casos de Juan Vicente Gómez en Venezuela (1908-1961), Anastasio Somoza en Nicaragua (1935-1979), Porfirio Díaz en México (1884-1911), José Gaspar Rodríguez en Paraguay (1814-1840) o Augusto B. Leguía en Perú (1919-1930).

En los últimos años Perú compartía con Argentina y México el haber aplicado políticas neoliberales que insinuaron, unos más que otros, diseños de regímenes autoritarios.

42 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 está consagrada en el artículo 173 de la Constitución de 1967. Estos dos países, conjuntamente con Nicaragua, son los únicos latinoamericanos en donde está permitida la reelección. Ver al respecto: Jorge Mario Eastman: *Constituciones Políticas Comparadas de América del Sur*, Parlamento Andino, Instituto de Ciencias Políticas Francisco Miranda, Lima 1992.

43 Son los casos de México, Ecuador, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras.

44 Julio Genaro Campillo: "Reelección", en *Enciclopedia Electoral*, Ed. IIDH, San José de Costa Rica, 1989, pag. 560.

Por ello, no extraña que en los tres países se discuta —alentada por las más altas esferas del poder— la reelección presidencial inmediata con el argumento de que esta medida permita la permanencia exitosa de los cambios políticos y económicos.

En el caso de México, se trató de rumores acerca de los deseos reeleccionistas de Carlos Salinas de Gortari. Allí el que permanece en el gobierno desde 1927 es su partido, el PRI. Es un sistema de partidos con un partido hegemónico. La elección del candidato del partido oficialista pasa a ser, desde hace más de sesenta años en la práctica, la elección del presidente mexicano. Los seguidores de Salinas deseaban mantener por seis años más a su líder, para lo cual intentaron cambiar las reglas en este juego concéntrico de poder en el que solo participan los priístas. Tuvieron que liderar, sin embargo, con la oposición al interior de su partido (en donde muchos tienen el mismo objetivo) y fuera de él. La oposición antigubernamental, por el contrario, busca quebrar la tantas veces criticada hegemonía del PRI. Este necesitó cambiar la Constitución, y eso no lo pudo lograr.

Otro es el caso de Argentina. Luego del ascenso al gobierno —anticipadamente— de Saúl Menem en el año 89, éste aplicó también políticas neoliberales con cierto éxito, pero, fuertemente criticada por la oposición debido al devastador costo social. Posteriormente, un sector de los neoliberales presentaron a Menem como una necesidad nacional. Para ello tenían también que cambiar la Constitución más antigua de América Latina (1856). Hijo de la nueva generación peronista, Menem, consideraba, a inicios de 1993, que era el momento de hacer cambiar las reglas y tentar la reelección. Por cierto, la oposición, encabezada por los radicales de Alfonsín, se opusieron a los deseos peronistas. Pero, las ambiciones de Menem no eran tan sencillas de realizar. Argentina, en los últimos años, solo ha sido gobernada por los dos gran-

des partidos, Radical y Justicialista (peronista). Esta especie de bipartidismo insinúa siempre una alternancia, como ocurrió por primera vez en 1989. Los peronistas para lograr su propósito necesitaron primero derrotar a los radicales en las elecciones legislativas de setiembre de 1993 que eligió a la mitad de la Cámara de Diputados; convocaron a un Plebiscito, no estipulado en la Constitución, que también ganaron, para luego pactar con los radicales cambios constitucionales a cambio de la reelección presidencial.

Finalmente, el Perú enfrentó nuevamente la discusión, con motivo de la elaboración de la nueva Constitución de 1993. Pero, no es el primer intento en la historia en que la reelección es parte del objetivo de gobernantes que se obnubilan con el poder. Todos ellos también consideraron que con su presencia inauguraban un nuevo horizonte.

Simón Bolívar se mandó escribir, en 1826, la denominada *Constitución Vitalicia*, que solo tuvo la irónica duración de 56 días. Los liberales de la época, encabezados por Luna Pizarro, se opusieron a ella y ésta dejó de existir. Posteriormente, luego de la caída de la llamada *República Aristocrática*, el Presidente Augusto B. Leguía, consideró que con él se fundaba la *Patria Nueva* y, entusiasmados por sus exitosos primeros años de gobierno, parlamentarios adictos al régimen sostuvieron que Leguía debería mantenerse en el poder. Con un Parlamento sumiso y de mayoría leguista, se cambió la Constitución y volvieron a cambiar la Constitución en 1929 para permitir la reelección presidencial sin límites. Leguía volvió a ganar las elecciones. Pero, 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 pésima experiencia leguista los constituyentes del 31 y 79, rechazaron la reelección presidencial. Sin embargo,

en dos de los tres gobiernos democráticos subsiguientes al docenio militar (1968-1980), se planteó la discusión. El primer caso fue en el gobierno de Alan García. El diputado independiente del Callao, Héctor Marisca, presentó, en 1986, un proyecto de ley de cambio constitucional para permitir la reelección. La sustentación fue la misma: se requiere prohombres que prosigan la obra emprendida. En este caso Alan García debería seguir encabezando el *Futuro Diferente*.<sup>45</sup> En pleno auge del alanismo, con una opinión pública aún favorable para el Presidente García, algunos apristas estuvieron a favor, pero otros connotados dirigentes se opusieron. La propia Constitución no permitía un fácil cambio de su letra. Allí quedó el proyecto Marisca.

En 1993 el tema volvió a plantearse. Esta vez protagonizada por el ingeniero Fujimori y su entorno, quienes encabezaron un golpe de Estado, el 5 de abril de 1992. A partir de aquel momento, la propuesta tomó fuerza. La Constitución del 79 prohibía la reelección. Con un Congreso Constituyente Democrático (CCD) con mayoría absoluta oficialista y subordinada totalmente a los designios, el ingeniero Fujimori hizo lo posible por establecer la reelección presidencial inmediata y lo logró.<sup>46</sup>

Los voceros oficiales sostuvieron la necesidad de reelegir al ingeniero Fujimori, por tratarse de un gobernante que es el adecuado para culminar las reformas estructurales emprendidas por el inicialmente llamado *Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional*. Sostuvieron, asimismo, que la Constitución del 79 no permitía que el elector exprese su deseo (en

<sup>45</sup> Nombre del libro escrito por Alan García.

<sup>46</sup> 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".

este caso que pueda reelegir al Presidente Fujimori) y que en muchas democracias avanzadas sí es posible la reelección presidencial, siendo el caso más conocido el de Estados Unidos. Estos argumentos fueron usados anteriormente. Por ejemplo, Foción Mariátegui, señaló en 1927, que era una necesidad para la *Patria Nueva* contar con un hombre extraordinario, Augusto B. Leguía, para realizar el prodigio que el Perú tenía como tarea. De esta manera, propuso una enmienda presidencial para que, quien ocupe el cargo lo pueda hacer por tiempo indefinido. Mariano H. Cornejo, sustentó la misma idea, señalando que "interrumpir la obra constructiva en aras de un prejuicio arcaico condenado por la ciencia y por la experiencia, sería un crimen de lesa patria. La elección de Leguía ha dejado de ser un éxito político para convertirse en solución nacional. No es el régimen, que para consolidarse mantiene en el poder a su jefe, sino la nación pretende que su actual presidente sea la piedra angular del edificio social y de la evaluación que prepara el porvenir".<sup>47</sup>

El problema es que cada una de estas pretensiones reeleccionistas han tenido como propósito concentrar los poderes públicos y diseñar gobiernos autoritarios. Por eso, no causó extrañeza que el ingeniero Fujimori, un Presidente que dirigió un golpe de Estado, que destruyó las ya debilitadas instituciones políticas del país, atacó sin descanso a los partidos políticos, manejó a su antojo todos los resortes del Estado y sus Fuerzas Armadas, tuviera la intención de permanecer en el poder.

La reelección presidencial es posible en otros países, pero bajo otras circunstancias. En general, los regímenes modernos son de dos tipos: presidencialistas, como los del conjunto del continente americano, y los europeos que son básicamente

<sup>47</sup> Jorge Basadre: *Historia de la República del Perú (1822-1933)*, Ed. P.L. Villanueva, 1992, Tomo X.

<sup>48</sup> Sobre este punto puede verse también, Humberto Noguiera Alcalá: "La reelección en América Latina" y Domingo García Belaúnde: "Reelección: el caso



te parlamentarios. En cuanto a los regímenes presidencialistas como Estados Unidos, lugar de donde importamos el sistema, efectivamente existe la reelección, pero allí hay una tradición presidencialista de dos siglos acompañada de un efectivo federalismo y un Congreso que permite un equilibrio de poderes. Aun así, luego de la experiencia de Franklin D. Roosevelt, en la década del cuarenta, cuando salió reelegido en tres oportunidades, el legislador norteamericano reformó la norma para evitar una experiencia igual. En adelante, solo será posible la reelección por una sola oportunidad, pero manteniendo el período presidencial de cuatro años. En el caso europeo habría que agregar que existe la figura de presidente de la República pero carece de poder, como Alemania, Italia o Austria. En estos casos quien dirige el Ejecutivo es el primer ministro o canciller. Este sí puede ser reelegido. Pero, la elección es indirecta por medio del Parlamento, muchas veces sobre la base de un acuerdo de partidos, en un sistema político que no concede supremacía del ejecutivo sobre el Parlamento como sí sucede en América Latina. El Perú está lejos de un sistema parlamentario y, peor aún, se combate duramente a los partidos políticos. Por el contrario, los regímenes parlamentarios se basan en éstos y son quienes pueden cambiar al canciller. La situación no es así comparable.

El problema, en este como en otros casos, es que en gran parte de las discusiones sobre el cambio de las reglas de juego políticas en Perú, éstas se realizan bajo la perspectiva de intereses de las fuerzas políticas que ostentan el poder. Las reformas políticas no se realizan mirando al futuro sino el corto plazo y de esta manera se agrega mayores problemas de los que se quiere resolver.<sup>48</sup>

peruano", en *Debate Constitucional*, boletín editado por la Comisión Andina de Juristas (CAJ), No. 5, 39 de junio de 1993, Lima.

49 De Carreras y Valles: Op. cit. pag. 48.

#### 4. EL ELECTORADO PERUANO

Habiendo pasado revista a las características del derecho y sistema electorales, veamos a continuación las peculiaridades y comportamientos de los sujetos activos del proceso electoral.

Al interior de la población, encontramos a aquel conjunto de ciudadanos que pueden votar y que se le denomina cuerpo electoral. De esta manera, una cosa es la población de un estado y otra el cuerpo electoral de un país.<sup>49</sup> La relación entre ambas es, sin embargo, muy importante. La incorporación de partes del primero al segundo, es el camino que ha seguido la democratización del sufragio en todos los países. Como ya señalamos líneas arriba, los que gozan el derecho del sufragio son en la actualidad los peruanos mayores de 18 años. Representan al interior de la población total del país el 45%.

Pero, la incorporación de vastos sectores de la población al cuerpo electoral ha sido un largo camino recorrido. El dominio oligárquico, como han señalado muchos autores, tenía una de sus bases la exclusión del sistema político de las grandes mayorías nacionales y populares, a través de su no reconocimiento como ciudadanos con derechos políticos y la represión a los partidos políticos en donde se intentaban organizar.

A manera de ilustración histórica, podemos señalar que en el siglo pasado el triunfo de Manuel Pardo (1872), con el Partido Civil, primer Presidente no militar de la República, se basó en la participación de solamente 3.778 electores. La población mayor de 20 años, según el censo de 1876, superaba el millón 400 mil personas.<sup>50</sup> En otras palabras, los ciudada-

50 Díaz, Alida: *El Censo General de 1876 en el Perú*, s/e, Lima, 1974.

51 Díaz, Alida: *Op. cit.*, pag. 57

nos con derechos reconocidos y con capacidad de decisión política no llegaban ni al uno por ciento de dicha población. Esto no es sorprendente, si se tiene en cuenta que para aquel entonces formaban parte del universo excluido los analfabetos, que conformaban el 85% de la población, y las mujeres, que representaban la mitad de la población total.<sup>51</sup> Solo estaban aptos para votar los varones, alfabetos mayores de 25 años y mayores contribuyentes del Estado.<sup>52</sup>

Este fue el espíritu de la Constitución de 1860 que tuvo una vigencia de sesenta años. El artículo no fue suprimido por la de 1920, incorporándose recién un cambio en 1931, como correlato del fin del oncenio de Leguía, que cancelaba un tipo de dominación dictatorial.

La Constitución de 1931, dejó de lado todo sentido censitario al otorgar el derecho a voto a los varones, alfabetos mayores de 21 años, sin restricción de orden económico. Sin embargo, un importante contingente de la población continuaba excluido, al dejar de lado a las mujeres y a los analfabetos.<sup>53</sup> El estatuto negó la inscripción a los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo y a los del clero; paradójica medida en vista de la candidatura de un militar en servicio

52 La justificación la ofrece Bartolomé Herrera, clérigo conservador, que en el Congreso Constituyente de 1860 expresó la postura mayoritaria de la élite política respecto a los analfabetos: "quien no tiene capacidad de hacer algo, no se puede decir, sin caer en un absurdo, que tiene derecho de hacerlo"; por lo tanto, "el derecho de dictar las leyes pertenece a los más inteligentes, a la aristocracia del saber, creada por la naturaleza... el niño y la mujer ven restringidos sus derechos civiles, así también el analfabeto debe carecer de derechos políticos aunque forme la mayoría de la población del país". Jorge Basadre: *Historia General de la República*, Lima 1982.

53 Sobre el voto analfabeto se puede revisar, Departamento de Ciencias Sociales: *Seminario sobre la situación y derechos políticos del analfabeto en el Perú*, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Católica, Lima, 1978.

activo como Luis M. Sánchez Cerro, quien ganó las elecciones de aquel año.

Con estos lineamientos centrales —exclusión mayoritaria del derecho a voto e ilegalización de partidos políticos—,<sup>54</sup> el sistema político oligárquico llevó adelante los procesos electorales de 1939, 1945 y 1950, no siendo por ello extraño que en el primero de ellos solo un 9.8% de la población mayor de 20 años ejerciera efectivamente su derecho al sufragio.<sup>55</sup> La situación se mantuvo invariable durante cerca de un cuarto de siglo, hasta la década del cincuenta. Esta fue testigo de los profundos cambios a los que se iba sometiendo la sociedad peruana: migración masiva del campo a la ciudad, conformación de las llamadas barriadas marginales, industrialización e incorporación creciente de fuerza de trabajo proletaria y su inmediata necesidad de organización gremial, y revitalización del movimiento campesino. Todo ello obligó a la oligarquía a asumir, con especial cuidado, la transición a un gobierno civil que seguiría al oncenio dictatorial del Odrismo (1948-1956).

En vistas a una reelección, el 17 de setiembre de 1955, el Parlamento subordinado a Odría, otorgó el derecho de sufragio a las mujeres alfabetas mayores de 21 años o a las casadas mayores de 18 años alfabetas. Los seguidores de Odría consideraban que el electorado femenino era conservador y de bajo nivel de cultura política, situación que le podía permitir buenos réditos electorales.<sup>56</sup>

54—El artículo 53 de la Constitución de 1931 prohibía la existencia de partidos de filiación internacional, con lo que se ilegalizó al PCP y al APRA.

55 Esta cifra resulta de tomar el porcentaje del total de votantes en 1939 con respecto a la población mayor de 20 años según el Censo de 1940. Ver: Consejo Nacional de Población (CNP): *Perú hechos y cifras demográficas*, Lima, 1984, pag. 22.

56 Como lo recuerda la revista *Mujer y Sociedad*: "Ninguna presión social, ninguna movilización femenina antecedió a este hecho políticamente significativo en la historia moderna del país. Antes bien se conoce, a modo de anécdota, que las mujeres que laboraban en el Congreso Nacional se acercaron a agradecerle al

Se incorporó de esta manera un grueso sector de la población al sistema político, pero se dejó nuevamente de lado a los analfabetos, cuyas dos terceras partes estaban conformadas por mujeres que poblan las zonas más empobrecidas del país. Esta situación se mantuvo poco más de dos décadas. Con motivo de las elecciones constituyentes de 1978, la ley rebajó la edad de los electores de 21 a 18 años, con lo cual, el cuerpo electoral creció considerablemente. Finalmente, la constitución emanada de esa asamblea otorgó el derecho de voto a los analfabetos, quienes lo ejercieron, por primera vez, en las elecciones presidenciales de 1980. De esta manera, se terminó de ampliar el cuerpo electoral.

**Cuadro No. 6**

**Electores peruanos en relación con la población total  
(en miles)**

Año	1876	1939	1956	1978	1985	1990	1993
Población	1.400	6.080	8.904	16.414	19.697	22.332	22.128
Electores (%)	0.26	9.8	17.7	30.3	42.1	45.0	52.3

Fuente: Fernando Tuesta: "Perú", en D. Nohlen (editor): *Enciclopedia Electoral de América Latina y el Caribe*, IIDH, San José de Costa Rica, 1993, e Instituto Nacional de Estadística e Informática.

La distribución del electorado nacional se caracteriza por encontrarse altamente concentrado, particularmente en Lima. Alrededor del 35% del electorado nacional ejerce su derecho de sufragio en la capital. La costa representa una proporción mayor que el electorado de la sierra y la selva y, este último,

general Odría, por tal consideración mostrada a su favor". *Mujer y Sociedad*, No. 16, Lima, 1984.

es el de menor volumen. Si lo dividimos por regiones encontramos que el norte del país (Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash y Cajamarca), tiene un crecimiento poblacional alto y concentra cerca del 25% de la población electoral. Le sigue la zona sur del país (Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna, Cuzco y Puno) con el 19% y más atrás se encuentra la región central del país (Huanuco, Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac) que alberga el 15% del electorado peruano. Finalmente, está la región oriental (Amazonas, San Martín, Loreto y Madre de Dios) que concentra poco menos del 6% nacional. A nivel departamental Lima, como ya señalamos, ocupa el primer lugar, seguido por La Libertad, Piura, Junín, Puno, Arequipa, Cuzco y Cajamarca. La suma de estos siete departamentos más poblados es igual al de Lima Metropolitano, con lo que se puede tener una idea de la importancia electoral de Lima.

**4.1 La demografía electoral de Lima**

Si observamos a Lima en relación con el Perú podemos ver que en más de medio siglo, el crecimiento de su población electoral ha sido relativamente bajo a pesar que en términos de población total Lima sí ha aumentado en su peso demográfico con respecto al Perú. Esto último se demuestra, por ejemplo en las siguientes series censales del porcentaje de Lima en relación con la población total del Perú: 1876: 8.3%, 1940: 10.4%, 1961: 18.7%, 1972: 24.4% y en 1981 el 27%. Actualmente, según proyecciones de población, Lima alberga el 30% de la población peruana.

¿Cómo se explica esta aparente contradicción, con base en la cual un explosivo crecimiento poblacional no ha hecho a Lima mucho más importante electoralmente? Hay que subrayar que Lima ya tenía una presencia mayoritaria desde el inicio de las elecciones modernas, 1931, como muestra el *cuadro No. 7*.

Cuadro No. 7

## Lima electoral con relación al Perú (%)

Año	1931	1956	1963	1978	1985	1990	1992	1993
Lima/Perú	25.53	28.40	31.40	38.42	31.18	31.13	34.32	34.38

Fuente: JNE, varios años.

Lo que ocurre es que la incorporación de nuevos segmentos de la población al cuerpo electoral (mujeres: 1956; electores mayores de 18 años: 1978 y analfabetos: 1980) se manifestó en menor proporción en Lima que en el resto del país, atenuando el incremento electoral por el proceso migratorio. Este fenómeno tuvo efectos desiguales al interior de la capital. Los distritos antiguos crecieron poco. Cosa distinta ocurrió con los distritos de estratos populares urbanos. Según los últimos censos de población, en 1940 los distritos de mayor pobreza relativa representaban un 8%; en 1961 pasaron a representar el 30% y en 1981 superaban la mitad: 51.3%. Hoy, la mayoría de los limeños vive en los distritos más pobres de la metrópoli.

La importancia política de este grupo también se puede observar por el mayor peso que va adquiriendo su población electoral en relación con el conjunto de Lima. En la actualidad, cerca del 44% de los votantes limeños habita en los distritos de mayor pobreza relativa.

Este hecho aparece con mayor claridad si se compara los registros electorales de 1962 con el de 1984.<sup>57</sup> El primero, que debió renovarse en 1977 y solo lo hizo siete años después,

57 El Gobierno Militar del General Ricardo Pérez Godoy, mediante decreto ley 14207, renovó el registro electoral el 20 de setiembre de 1962. El anterior era de 1931.

constituyó la base del censo electoral durante muchos años. Como en todo proceso de inscripción, el ciudadano se registraba en su distrito domiciliario, dibujando un mapa poblacional que se acercaba a la realidad social que vivía el Perú en los primeros años de la década de 1960. Por esos años, la conformación de la barriada y su transformación en distrito fue el fenómeno que marcó la presencia provinciana y andina en Lima. Entonces eran otros, sin embargo, los distritos con presencia importante a nivel poblacional. Se trata de los distritos antiguos de Lima: Rimac, La Victoria, Breña, El Cercado. Aglutinaban en forma mayoritaria a la población en general y a la electoral en particular. Sin embargo, el proceso de cambio que experimentaba la capital era vertiginoso.

Pocos años después se crean los distritos de Cieneguilla, donde se traslada a vivir la alta burguesía local así como San Borja; de Magdalena y Pueblo Libre se desprende el distrito de Jesús María, y los conglomerados marginales se convierten en distritos (Independencia, San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador). Los últimos distritos en ser creados fueron Los Olivos y Santa Anita. Lima tuvo 33 distritos, en 1962; 41, en 1984, año de la última reinscripción electoral; y 43, en la actualidad.

Cuadro No. 8

## Población electoral de los distritos más pobres en relación al total de Lima (%)

Año	1963	1966	1978	1980	1983	1985	1990	1992
%	8.5	11.5	22.0	26.7	29.5	44.4	44.5	44.2

Fuente: Registro Electoral del Perú.

En 1985, año en que se realizaron las últimas elecciones con el viejo registro de 1962, los distritos del Cercado, La

Victoria, San Martín de Porres, Rimac, Breña y Miraflores, representaban la mitad del electorado limeño. Había una hiperconcentración en seis distritos tradicionales de la capital. Con el nuevo registro electoral de 1984, nueve distritos representan la mitad del electorado; El Cercado, San Martín de Porres, La Victoria, San Juan de Lurigancho, Comas, Rimac, San Juan de Miraflores, Miraflores, y Ate. Si bien se mantienen varios distritos tradicionales con un considerable electorado, ahora se les suman distritos de clases populares urbanas. El desplazamiento del electorado hacia las zonas más pobres de Lima se hace mucho más claro. En el mismo listado, a los nueve distritos nombrados, le siguen en orden de importancia, distritos de población de clase media y, posteriormente, los balnearios, que congregan escasa población. Este desplazamiento se observa cuando se compara las elecciones de 1983 y 1985; es decir, antes y después del nuevo Registro Electoral.

Disminuyen sus poblaciones electorales: Cercado, Breña, La Victoria, Lince, Miraflores, por señalar los más importantes. El decremento llega así en algunos casos a un tercio del total del distrito. En sentido inverso a esta tendencia es el que ocurre con otros distritos, cuya población se duplica, como en los casos de Ate, Carabayllo, Comas, San Martín de Porres, entre otros.

Concluimos así que la importancia que adquieren los distritos populares ya no es solo social y demográfica, sino también político y electoral. Esto marcará también un cambio en las estrategias de campañas de los distintos partidos políticos, que tienen que adecuarlas a la cambiante realidad limeña.

## 5. LA DECADA DE LOS OCHENTA: LAS OFERTAS ELECTORALES EN MEDIO DE CRISIS —ECONOMICAS Y VIOLENCIA POLITICA—

La transición política peruana si bien estuvo sometida a presión a lo largo de sus dos años (1978-1980) fue un proceso exitoso, en la medida que a grandes rasgos los actores políticos participantes se encontraban relativamente de acuerdo en los términos de la transición y no había por parte de los militares ninguna insinuación por mantenerse más allá de los plazos establecidos. La naciente democracia peruana que podía mostrar en 1980 una ampliación de los conquistados de los derechos políticos ciudadanos y un espectro partidario pluralista sin precedente en la historia política nacional, heredaba una crisis económica que aún no había llegado a sus niveles más dramáticos. Pero, será el mismo día de las primeras elecciones democráticas en que el autodenominado Partido Comunista del Perú, más conocido como Sendero Luminoso (SL), iniciaba lo que ellos denominaron la Guerra Revolucionaria por la conquista del poder, creando un escenario tenso y volátil que no solo trajo, en más de una década, cerca de 25 mil muertos y miles de millones de pérdidas materiales, sino que permitió desgastar de tal manera la democracia política y sus instituciones, que doce años después el ingeniero Alberto Fujimori Fujimori encabezando un golpe de Estado, éstas se desmoronaron ante el entusiasmo de la mayoría de la población. Si las instituciones cayeron una a una y los partidos políticos en un descrédito mayor, parecía que el esfuerzo histórico de muchas fuerzas políticas y ciudadanas por crear espacios y reglas de juego democráticas y cimentar una cultura de acorde a ello, se desvanecía con una rapidez inusitada.

Habría que agregar, sin embargo, que si bien las competencias electorales, previo al golpe de 1992, políticas generales (1980, 1985 y 1990) y municipales (1980, 1983, 1986 y 1989),

Asesinar alcaldes, concejales, candidatos, así como líderes políticos locales les resulta mucho más fácil que en comicios nacionales, en donde el aparato electoral está concentrado en las capitales de departamentos, por lo general, más protegidas y donde los candidatos, que desarrollan campañas no necesariamente personales, son menos numerosos.

Por otro lado, hay elementos de aparato electoral que influyen en el ausentismo. Uno de ellos es el Registro Electoral (RE). Este inscribe a todos los ciudadanos mayores de 18 años en forma permanente. El mismo que fue renovado tanto en 1962 como en 1984, manifiesta siempre una serie de errores debido a su bajo nivel de desarrollo tecnológico. Muchas personas fallecidas, los que migran al extranjero, los suspendidos de sus derechos ciudadanos, no son inmediatamente retirados del RE. De esta manera, mientras más antiguo es el RE, mayores son las posibilidades que los errores se acumulen. La realidad se aleja de las cifras oficiales.

Tenemos luego aquellas personas que cambian de domicilio. Estos electores se encuentran, muchas veces, con grandes impedimentos para desplazarse a su lugar de origen y ejercer su derecho a votar. Este sector ha aumentado en gran número en razón de la violencia política. Particularmente, estos electores se ven imposibilitados de viajar y, hasta prefieren pagar la multa.

Asimismo, es necesario precisar que desde antes de 1980 las zonas rurales —como por ejemplo las provincias en estado de emergencia con motivo de las acciones senderistas— siempre han concentrado un alto porcentaje de ausentismo. Esta dinámica, por tanto, es anterior al terrorismo.

Pero, sería necio sostener que las acciones de violencia no inciden en el nivel de ausentismo: muchos electores no acuden a votar por temor a las acciones senderistas y, otro sector,

ha migrado a otros centros poblados sin cambiar su lugar de residencia en el RE. A ello hay que agregar que en las elecciones de 1992 y 1993, la planificación de protección antisubversiva tuvo un doble efecto. La conformación de núcleos electorales, es decir la mayor concentración de mesas en menor número de locales, permitió una mayor seguridad de los comicios, pero a la vez alejó a muchos electores de su centro de votación, incrementándose, de esta manera, el ausentismo. Si, a su vez, Sendero Luminoso desarrolló sus paros armados en los días de los comicios, muchos pobladores y comunicados cuidadosamente no arriesgaron sus vidas.<sup>59</sup>

Finalmente, podemos señalar, tomando en cuenta todo lo anterior, que el Perú se encuentra, en la década de los ochenta, en el promedio del ausentismo en América Latina.<sup>60</sup> El rango se extiende desde Colombia (1990) que obtiene el 56% de ausentismo (el voto no es obligatorio) y El Salvador (1984) con el 51% hasta Chile (1989) cuyo ausentismo llega a solo el 5%. A ello, hay que agregar que, en países con problemas de violencia política, como el Perú, el nivel de ausentismo es superior como el mismo Colombia, El Salvador y Guatemala.

## 5.2 Los discutidos votos nulos y blancos

Otro segmento de un resultado electoral son los referidos a los llamados votos inválidos o no válidos. Estos son de dos tipos: nulos y blancos. Los votos nulos, sin embargo, agrupan dos tipos de posibilidades: el anulado y el viciado. El anulado es aquel voto que se invalida por una imperfección en el momento de sufragar. El viciado es aquel voto que consciente-

59 Para un mayor interés sobre la relación de elecciones y subversión puede verse, Piedad Pareja Pflucker y Aldo Gatti Murriel: *Evaluación de las acciones municipales de 1989 (Impacto de la violencia terrorista)*, INP, Lima 1990.

60 De un *ranking* que hemos elaborado para las elecciones entre 1980 y 1992, de 48 procesos electorales el Perú ocupa los puestos 26 (1990, 1ra. vuelta), 27 (1990, 2da. vuelta), 28 (1980) y 41 (1985) de ausentismo en AL.

mente invalida el elector. No existe, sin embargo, ninguna diferencia en el momento de realizar el escrutinio.

Existe, por otro lado, un tipo de voto denominado impugnado. Este, en realidad, es aquel que su validez es discutida por el miembro de la mesa de sufragio. El conjunto de votos, luego del escrutinio, se destruyen, pero los impugnados se envían a la instancia inmediata superior para su discusión. Una segunda instancia, el Jurado Provincial, Departamental o quizá Nacional, determinará el resultado final: el voto se declarará nulo o válido. De esta manera, es errado considerar todos los votos nulos como producto de la subversión, como muchas veces se sostiene, teniendo en cuenta además que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) muchas veces —como ocurrió en las elecciones municipales de 1993— no realizó una adecuada y suficiente propaganda educativa de la forma de votación.

Al igual que en el caso anterior, en las zonas rurales los votos nulos siempre fueron muy altos. Por el contrario, a modo de ilustrar esta idea, el departamento costero de mayor grado de urbanización como Tacna, tiene los menores porcentajes. De esta manera, los votos viciados son mayores en las provincias que en Lima, en la sierra que en la costa y en las zonas rurales que en las urbanas.

El voto viciado —difícil de calcular— sí expresa un rechazo a las candidaturas y a ello agrega en gran medida, el equívoco en la forma de votar.<sup>61</sup> El factor analfabetismo juega también en esta dirección. Rechazo a las candidaturas, errores en el acto de votar y un apoyo, difícil de calcular, a los grupos armados suman este sector del electorado.

61 Sendero Luminoso siempre tiene como consigna política boicotear las elecciones, por medio de la no participación. De otro lado, en 1992, la mayoría de los partidos políticos importantes no participaron en las elecciones al CCD y varios de ellos, como el Apra y el PUM, llamaron a votar en blanco o a viciar el voto.

El voto en blanco denota rechazo a las candidaturas, desconocimiento de las mismas, indecisión no resuelta o indiferencia ante el proceso electoral. Probablemente, si el sistema no fuera obligatorio este tipo de voto no existiría o, quizá, se reduciría a su mínima expresión. De esta manera, no es posible señalar que existe una actitud unilateral de los electores que apuestan por las tácticas de los grupos armados.

En los últimos procesos electorales, particularmente desde 1990 muestran, sin embargo, que en los lugares más empobrecidos del país, en muchos de los cuales se desarrollan a su vez los más cruentos conflictos con los grupos terroristas y narcotraficantes, un porcentaje mayoritario del electorado se ubica al margen de los partidos políticos.

**Cuadro No. 10**

**Votos nulos y blancos en elecciones generales (1978-1993)**

	78	80	85	90(*)	90(**)	92	93(+)
Blancos	3.2%	6.1%	5.9%	6.4%	1.4%	4.1%	2.6%
Nulos	12.7%	11.4%	6.6%	5.8%	6.3%	19.8%	6.4%
<b>Total</b>	<b>15.9%</b>	<b>17.5%</b>	<b>12.5%</b>	<b>12.2%</b>	<b>7.7%</b>	<b>23.9%</b>	<b>9.0%</b>

(\*) Primera vuelta.

(\*\*) Segunda vuelta.

(+) Referéndum.

Fuente: JNE.

Más allá de las explicaciones anotadas, no es posible dar la espalda a una realidad que es contundente: el sistema político y los partidos que lo integran no logran seducir a un importante sector de la ciudadanía en función de sus proyectos más caros. De esta manera, si bien los electores ausentes y los que blanquean y anulan sus votos no necesariamente

abrazan los planteamientos de los grupos armados, no se sienten atraídos tampoco por sus partidos en competencia.<sup>62</sup>

## 6. UN BALANCE DE LA ACTIVIDAD PARTIDARIA

Se ha sostenido que los partidos políticos forman parte indisoluble de la organización social moderna y que sostienen las columnas del sistema político. En América Latina, si bien los partidos políticos no siempre jugaron un papel relevante en el impulso de las transiciones democráticas éstas sí se realizaron por intermedio de ellos. Asimismo, los partidos políticos nunca como ahora en la historia latinoamericana, han asumido un rol tan protagónico en la reestructuración estatal y, sin embargo, como pocas veces también han sido objeto de tantas y tan variadas críticas a su actuación.

Si bien en los gobiernos post-dictaduras militares en América Latina, se configuraron sistemas políticos abiertos, pluripartidistas, procesos electorales competitivos y los derechos democráticos se extendieron al conjunto de los ciudadanos, en el mismo período la región sufría una de las más grandes crisis económicas (Nicaragua, Bolivia, Brasil, Perú, Argentina), ahogando a muchos países en sus deudas externas, así como acrecentándose la presencia de la violencia política (Guatemala, Colombia, Perú) y el narcotráfico (Bolivia, Colombia, Perú). De esta manera, los gobiernos estaban sometidos a incertidumbres notables sobre las decisiones gubernamentales. Estos tienen sus efectos en un sistema político sujeto a consultas electorales periódicas. Pero, igualmente, se puede observar una diversidad de respuestas de parte del sistema político y el sistema de partidos ante situaciones, en parte, parecidas. En el Perú, los elementos de contexto presio-

<sup>62</sup> De 44 procesos electorales en América Latina (1980-1992), el Perú ocupa, luego de Ecuador, el segundo con mayor índice de votos inválidos en elecciones presidenciales. Dos de ellas se encuentran en los puestos 2o. y 5o.

naron, a diferencia de otros países, hacia la salida autoritaria encabezada, en 1992, por el ingeniero Alberto Fujimori. La democracia peruana se interrumpió a los doce años.

Ha transcurrido más de una década desde que se inició el ciclo electoral con la transición. Por él han transitado varios líderes y partidos. Triunfos y derrotas han sido repartidos casi por igual. Y, a pesar que en un inicio los partidos se fortalecieron, se puso de manifiesto también sus debilidades, en medio de una profunda crisis económica y una extendida violencia política.

En 1977, el proceso de lucha democrática y el desgaste del gobierno dictatorial, condujo a éste a presentar lo que se llamó el *Plan de Transferencia a la Civilidad*. Los militares reiniciaban el camino a los cuarteles en 1978 convocando a elecciones a una Asamblea Constituyente. Posteriormente, en 1980, se realizaron las primeras elecciones presidenciales. El electo Presidente Fernando Belaúnde Terry, convocó inmediatamente, a elecciones municipales interrumpidas desde 1966. Así se realizaron elecciones comunales en 1980, 1983, 1986, 1989 y 1993. Este ciclo democrático se completó con dos elecciones presidenciales en 1985 y 1990. Aplicándose, solo en esta última la segunda vuelta electoral.

### 6.1 La actuación del Apra

El Apra, fundada en México en 1924 y como partido en 1930, era la organización con mayor experiencia política en el escenario nacional y quien a lo largo de medio siglo en forma directa o no había participado en el rumbo de los acontecimientos políticos peruanos. Surgió como partido de masas antioligárquico, perdiendo las elecciones presidenciales ante Sánchez Cerro en 1931. Acusó de fraude al gobierno oponiéndose a él de diversas formas, generándose un enfrentamiento contra el ejército que duró varias décadas. Por muchos años



partido clandestino, posibilitó, por su gran influencia como el peronismo en Argentina, los triunfos electorales de Manuel Prado en 1939 y 1956 y Bustamante y Rivero en 1945. Tres décadas después, en 1962, en que el Apra pudo participar nuevamente con sus propias listas. Ya no era, sin embargo, el partido contestatario y antioligárquico de antaño. Por el contrario, su incorporación al escenario político oficial supuso un cambio de posición, que fue reemplazada por los nuevos grupos reformistas de los cincuenta. El Apra fue oposición al primer gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968), pero en alianza con los grupos más conservadores. La oposición parlamentaria fue polarizada, recordando la actuación aprista su actuación en el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948). Ambos gobiernos terminaron sus días gracias a un golpe militar. El de 1969, a diferencia del conservador de 1948, fue un gobierno militar de proyecto reformista. En aquella época, ningún partido fue ilegalizado. Sin embargo, todos los espacios institucionales estaban clausurados y el discurso oficial era fuertemente antipartido. El Apra pasó cerca de una década a la espera de su vuelta a la actuación política. El gobierno del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975), en la primera etapa del régimen militar, había llevado a la práctica muchas de las banderas históricas del Apra. Este, además, había perdido el anterior monopolio del movimiento social organizado a manos de la izquierda.

Pero, en 1977, cuando el gobierno militar formalizaba la convocatoria a la Asamblea Constituyente, el Apra pasó a ser la organización en quien la Junta Militar depositara sus acuerdos y expectativas, en la medida que era el único partido capaz de contener al sindicalismo y a la izquierda marxista, en aquella época muy dinámica.

El Apra reingresaba al escenario político, como el partido con capacidad de triunfo, pero con una dirección histórica que daba sus últimas batallas. Partido siempre opositor, tenía

la oportunidad de consagrar a su líder máximo y uno de los pensadores populistas más importantes de América Latina, por primera vez, a un puesto de representación política. Así fue. En junio de 1978, las elecciones favorecieron al Apra con el 35%. Obteniendo, Víctor Raúl Haya de la Torre, la primera votación preferencial con más de un millón de votos.<sup>63</sup> El Apra, en alianza con el PPC, formó mayoría en la Asamblea Constituyente. Permitió una convivencia con los militares, realizándose una transición controlada. Esa cercanía con los militares —muy desprestigiados en ese período— y la muerte de Haya de la Torre y la posterior lucha interna por el poder en el interior del partido, contribuyeron a las derrotas presidenciales y municipales de 1980. El Apra pasó nuevamente a la oposición. Posteriormente, se reestructuró bajo el liderazgo de su nuevo secretario general Alan García y ganó las elecciones municipales de 1983, 1986 y las presidenciales, con el mismo García, en 1985 (*Ver cuadros 11 y 12*). A esas alturas el Apra era ya considerado partido integrante de la socialdemocracia internacional. Luego de más de medio siglo de intensa lucha política el Apra llegaba al poder y con él un cúmulo de esperanzas ciudadanas. Pero, a los problemas de gobernabilidad y a los derivados del programa económico heterodoxo, en alianza con un puñado de empresarios, se le sumó el recrudecimiento de la violencia política que no supo enfrentar. Por el contrario, a los dos primeros años de cierta estabilidad liderado por un joven y carismático presidente, la crisis económica reapareció con peor intensidad llegando a niveles insospechados con la hiperinflación entre los años 1988 y 1990. El intento de nacionalización de la banca en 1987 solo logró el enfrentamiento y reimpulso de una derecha, encabezada por Mario Vargas Llosa, que había perdido protagonismo en el último período.

<sup>63</sup> En aquella época el Apra se opuso al voto preferencial, porque consideraba que éste se planteó para crear disciplina electoral en los partidos y, particularmente, en el caso de ellos, no permitir una buena votación de Haya de la Torre. La realidad no les dio la razón.

Con un partido sumido en el desprestigio, una crisis económica corrosiva, el primer gobierno aprista terminó sus días relegado a un tercer lugar en las elecciones de 1990, enfrentando frontalmente la candidatura de Vargas Llosa, para más tarde apoyar y facilitar, en la segunda vuelta electoral, el triunfo de Alberto Fujimori. Con la llegada de éste al gobierno, coincidió con la bancada oficial en una informal alianza parlamentaria, para colocarse en la oposición, luego que el Congreso formara una Comisión investigadora del gobierno de Alan García, a quien suspendió su inmunidad parlamentaria.<sup>64</sup> Luego del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, algunos dirigentes apristas y, particularmente García, fueron perseguidos por el régimen. El Apra combatió en la oposición, no participando en las elecciones constituyentes de 1992, obteniendo baja votación en las municipales de 1993 y apoyando la propuesta del NO en el Referéndum del mismo año.

El Apra pasó de ser un partido que ingresara a la transición como el partido más fuerte para, una década más tarde, terminar diezmado, con una dirección con pocos horizontes y con un desprestigio que le imposibilita tentar alianzas con los otros grupos de oposición.

Electoralmente, el Apra ha sido el partido con la mayor regularidad en este tipo de competencias, debido a su expeditiva maquinaria partidaria y a su experiencia (*Ver cuadros 11 y 12*). Así, su apoyo electoral transita desde poco más de la mitad del total de los votos (1985), hasta un respaldo de un quinto de las preferencias electorales (1989), que coinciden con el inicio y las postrimerías de su gobierno. A pesar de la crisis de su gobierno es posible encontrar, aún un apoyo importante a las candidaturas apristas. Esto ocurre, porque el partido de Haya de la Torre, tiene una presencia mayor en

64 A diferencia de los casos de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela, y Fernando Collor de Melo, en Brasil, Alan García no fue juzgado.

provincias que en Lima, donde el centralismo de la política desgasta más. Esto es más claro cuando se observa las catorce participaciones electorales del Apra. Solo pudo vencer en Lima en 1985 y 1986, incluso en momentos que triunfaba nacionalmente como en 1962, 1978 ó 1983. Si se compara los *cuadros 11 y 12*, se puede encontrar la diferencia de votación nacional y Lima.

Al interior de Lima, si bien el Apra mostró un apoyo de sectores medios y populares, en ninguna lo suficientemente mayoritario como para triunfar en forma regular y, de esta manera ganar alcaldías distritales. El Apra es un partido con apoyo multclasista.<sup>65</sup>

En términos de liderazgo partidario podemos señalar que el Apra, logró superar lo que se denominó la sucesión de Haya de la Torre. Si bien el aprismo ha pasado por crisis importantes como la que vivió, en el 80, entre los líderes Armando Villanueva del Campo y Andrés Townsend, o la que experimentó luego del gobierno de García, mantuvo su vigencia política logrando incluso, llegar al gobierno por primera vez en su historia. Es posible apreciar también en la última década una rotación de gran parte de su directorio, que contradice las críticas acerca del enquistamiento de las vanguardias políticas.<sup>66</sup>

Incluso, en la última elección parlamentaria, una mujer surgida en este período, Mercedes Cabanillas, logró una votación preferencial superior a la de los líderes históricos del Apra como Luis Alberto Sánchez y Armando Villanueva del Campo.<sup>67</sup>

65 El Apra, conquistó, en 1986, 18 de 40 alcaldías limeñas, en su mejor actuación. Pero, apenas 2 en 1980 y ninguna, en 1989 y 1993.

66 De los 37 constituyentes que tuvo el Apra en 1978, solo 9 de ellos ocuparon bancas parlamentarias en 1990.

67 Los líderes de la época de la transición como Víctor Raúl Haya de la Torre, Fernando León de Vivero, Ramiro Prialé, Andrés Townsend, Julio Cruzado,

Cuadro No. 11

## Votación nacional por partido (1978-1992)

	AP	PPC	AP+PPC* Fredemo	APRA	Izquier- da**	Inde- pend.***
1978(a)	NP	23.8	(23.8)	35.3	29.4	11.5
1980	45.4	9.6	(55.00)	27.4	14.4	3.2
1980(m)	35.9	10.9	(46.8)	22.7	23.9	6.6
1983(m)	17.4	13.8	(31.2)	33.1	28.8	6.9
1985	7.3	11.9	(19.2)	53.1	24.7	3.0
1986(m)	NP	15.1	(15.1)	47.8	30.8	6.3
1989(m)	—	—	31.2	20.4	20.2	28.2
1990(v)	—	—	32.6	22.6	13.0	31.8
1990(v)	—	—	37.5	NP	NP	62.5
1992(a)	NP	9.7	(9.7)	NP	5.5	84.8
1993(m)	11.6	5.7	(17.3)	10.8	3.9	64.7

han muerto o se han retirado de la vida política. Al final de la década los líderes eran Alan García, Luis Alva Castro, Mercedes Cabanillas, Jorge Del Castillo y Agustín Mantilla.

Cuadro No. 12

## Votación Lima Metropolitana por partidos (1978-1992)

	AP	PPC	AP+PPC* Fredemo	APRA	Izquier- da**	Inde- pend.***
1978(a)	NP	32.4	(32.4)	25.6	32.9	9.1
1980	47.2	15.4	(62.6)	22.8	12.5	2.1
1980(m)	34.7	20.6	(55.3)	16.4	28.3	NP
1983(m)	11.9	21.2	(33.1)	27.2	36.5	3.2
1985	4.3	19.2	(23.5)	50.6	23.9	2.0
1986(m)	NP	26.9	(26.9)	37.6	34.8	NP
1989(m)	—	—	26.8	11.5	13.7	48.0
1990(v)	—	—	39.5	13.8	11.0	35.7
1990(v)	—	—	46.7	NP	NP	53.3
1992(a)	NP	9.7	(9.7)	NP	5.5	84.8
1993(m)	8.2	2.0	(10.2)	3.3	6.2	80.9

Notas: (\*) Las cifras entre paréntesis se refieren, entre 1978 y 1986, a la suma de los partidos considerados de derecha AP y PPC. Ellos participan en 1989 y 1990, conjuntamente con el Movimiento Libertad, en las listas del Fredemo.

(\*\*) La izquierda en 1978 es la suma de FOCEP, UDP, PCP, PSR; en 1980, UDP, PRT, FOCEP, UI. Entre las elecciones de 1980(m) y 1986(m) solo IU. En 1989, la suma de IU y ASI; en 1990, IU más IS. En 1992 la mayoría de la izquierda no se presentó a las elecciones constituyentes, la cifra corresponde al MDI; en las municipales de 1993 es la suma del MDI e IU. Algunos partidos de izquierda conformaron otras listas independientes.

(\*\*\*) En esta columna se suma todos los pequeños partidos y las agrupaciones independientes. Sin embargo, el porcentaje mayor corresponde en 1989(m) y 1993(m), en Lima, al Movimiento Obras. En 1990 a Cambio 90 y 1992 a Cambio 90/Nueva Mayoría.

NP= No participó.

(m)= Elecciones municipales.

(a)= Elecciones constituyentes.

(v)= Primera y segunda vuelta electoral.

## 6.2 La actuación de AP

Acción Popular, desde la larga hegemonía del Partido Civil que duró hasta 1919, es el único partido político peruano que ha llegado al poder en dos oportunidades (1963-1968 y 1980-1985), participando en trece competencias electorales desde su fundación en 1956.<sup>68</sup> Partido cuya gran parte de su historia ha transitado alrededor de la figura de su jefe, fundador y dos veces presidente, arquitecto Fernando Belaúnde Terry. Es el partido cuya ideología es la más difusa de los partidos representativos de la última década. Surgido como una fuerza reformista que expresaba las demandas de los sectores medios profesionales y de las nuevas capas empresariales de los cincuenta, logró arrebatar algunas de las banderas arriadas por el aprismo, preocupado en aquellos tiempos por incorporarse a la vida pública, por medio de un pacto con los sectores conservadores. Estas fueron llevadas en forma de programa tanto para las elecciones de 1956 y 1963. En este segundo intento, llegó al poder, pero su gobierno terminó un año antes por el golpe de Estado de 1968, en medio de una crisis económica y el desgobierno que frustró a una población que entregó gran parte de sus esperanzas. El poder oligárquico ingresaba en su etapa final. Con un partido diezmado, AP es perseguido por el gobierno de Velasco Alvarado y no logra reorganizarse sino hasta las postrimerías del mismo. Sin embargo, es el partido que más insistentemente exige elecciones generales. Es así que se abstiene de participar en las elecciones constituyentes, sosteniendo que el gobierno militar no iba a respetar la soberanía de la Asamblea.

En esas circunstancias lanzó, por cuarta vez, la candidatura de su fundador Fernando Belaúnde Terry. La abstención del proceso anterior le evitó desgastarse políticamente, apa-

<sup>68</sup> En realidad, en 1956, se presentó como Frente de Juventudes Democráticas, para inmediatamente después transformarse en Acción Popular.

reciendo el candidato acciopopulista como el catalizador de un sentimiento antimilitar profundamente enraizado en la población en aquellos años. Su campaña basada en su imagen carismática y un programa de ofertas electorales que, incluía un millón de empleos, fue muy impactante y costosa. Las elecciones dieron como ganador a Fernando Belaúnde Terry.

Belaúnde vuelve, como en su anterior régimen, a convocar a elecciones municipales. Triunfó nuevamente Acción Popular. Dicho triunfo en la capital limeña como a nivel nacional, se explica, en parte, por el escaso tiempo transcurrido entre una elección y otra y a solo cuatro meses de gobierno populista. Ganó la alcaldía de Lima con su candidato, el arquitecto Eduardo Orrego Villacorta. Perdió puntos a expensas de la izquierda en algunos lugares del país, especialmente en el sur, y en algunos distritos populares de Lima.

En 1983, con la caída del gabinete Ulloa, el gobierno había perdido la iniciativa política, en medio del recrudescimiento de la crisis económica y el incremento de la violencia política. Los resultados electorales municipales reflejaban este hecho. Acción Popular vio mermado su respaldo en forma drástica, alejándosele el electorado tanto en Lima, donde su candidato el independiente Alfonso Grados Bertorini, quedó en último lugar, como a nivel nacional.

La pendiente de descenso se mantuvo en las elecciones presidenciales de 1985. Por primera vez, AP no se presentaba con Belaúnde, por el impedimento constitucional de la no reelección inmediata. La votación por Acción Popular fue el reflejo claro y contundente del rechazo político de la ciudadanía a una segunda administración belaundista.<sup>69</sup> Esto en medio de un ambiente de acusaciones de nepotismo, intolerancia y corrupción. Su candidato Javier Alva Orlandini, se

<sup>69</sup> El uso populista en este caso hace referencia al nombre del partido.

encargó de llevar a AP a un reducido 7% de los votos. Acción Popular es el partido cuya variación ha sido la más extrema: de un aluvional apoyo (1980) a su abrumador rechazo (1985). No hay ningún precedente en la historia electoral del país que puede equipararse. El fracaso del llamado segundo belaundismo no tiene antecedentes. Bajo esta perspectiva no participó en las municipales de 1986. El partido se reestructuraba en medio del ascenso del alanismo al gobierno.

Tuvo que esperar hasta 1987, con motivo del surgimiento político de Mario Vargas Llosa, para participar en un segundo plano, en la vida del Fredemo, a pesar que el candidato en las municipales de 1989, ingeniero Juan Inchaustegui, era de las filas populistas. A estas alturas la crisis económica y la violencia política carcomían los débiles cimientos de la institucionalidad política peruana y la imagen de los partidos políticos. Acción Popular formaba parte de los partidos a quienes se les consideraba tradicionales. Esto motivó una discusión en la conformación del Fredemo.<sup>70</sup> La derrota de éste en las municipales de 1989 y, principalmente, en las presidenciales de 1990, llevaron a AP a reestructurar nuevamente sus filas, por segunda vez en una década. El 5 de abril de 1992 lo colocó en la oposición al régimen fujimorista, pero fue arrastrado por los vientos de fuerte sentimiento antipartido, agitado desde las esferas oficiales. Más tarde AP formó parte de los partidos políticos que se opuso a participar en las elecciones constituyentes de noviembre de 1992, para luego hacerlo en las municipales de enero de 1993 y apoyar la propuesta del NO en el Referéndum. En las últimas elecciones municipales su candidato fue derrotado en Lima. Pese a ello triunfó en varias provincias a nivel nacional.

70 Para muchos, recuerda Mario Vargas Llosa, la alianza con AP y PPC "restó frescura y novedad a mi candidatura e hizo que ella apareciera como una maquinación de los viejos políticos de la derecha peruana para recuperar el poder a través de interposición persona", Mario Vargas Llosa, *Op. cit.* pag. 83.

AP fue el partido que mostró con mayor crudeza la pérdida de apoyo electoral (Ver cuadros 11 y 12) y la volatilidad del apoyo ciudadano. Como se observa Acción Popular es un partido cuyo rango de apoyo se empina desde un altísimo 45%, en 1980, hasta un empequeñecido 7%, en 1985, lo que demuestra la poca solidez de la relación entre el partido y sus bases electorales. Esto señala una diferencia con el Apra, quien como ya vimos a pesar de su catastrófico gobierno, su pérdida electoral no fue tan estrepitosa. En términos de asentamiento electoral, AP es también un partido cuya base electoral se inclina en mayor medida en provincias que en Lima, aunque no en las proporciones apristas. A lo largo de más de tres décadas y dos gobiernos los populistas han logrado articular un partido con presencia nacional, donde han tenido representantes parlamentarios en casi todos los departamentos y alcaldes en las diversas provincias del país, con especial inclinación en las áreas del oriente peruano y el centro y sur andino. Al interior de la capital, su electorado no ha dibujado un apoyo clasista, como sí ocurre con otros grupos. Esto le permite ganar, en sus mejores momentos, en diversos y variados distritos, aunque se percibe siempre un apoyo más permanente en sectores medios y altos.<sup>71</sup>

A pesar que a AP lo sigue dirigiendo para todos los efectos Fernando Beláunde, y que muchos analistas ven con dificultad la supervivencia partidaria populista sin él, lo cierto es que se percibe una mayor rotación entre los populistas que llegaron al poder en 1980 y los actuales, que lo que separa a la primera de la dirigencia que vio transcurrir el docenio militar. Con el segundo belaundismo muchos líderes cumplieron su ciclo. Esto se puede observar nuevamente en la composición parlamentaria de inicio a finales de la década: solo la quinta parte de su bancada se mantuvo en las cámaras legis-

71 Ver Fernando Tuesta Soldevilla: *Pobreza urbana y cambios electorales en Lima*, Desco, 1989.

lativas. La candidatura de un joven ex-diputado a la alcaldía de Lima, en 1993, Raúl Diez Canseco, apunta en esta misma dirección. Es decir, se observa también en AP una rotación de líderes.<sup>72</sup> En consecuencia, no parece ser ésta la razón del desprestigio de los partidos políticos, como señala la propaganda oficial.

### 6.3 La actuación del PPC

Un partido que llegó a ser importante en la vida política nacional a pesar de ser electoralmente casi siempre tercerista, es el Partido Popular Cristiano (PPC). Una actuación que hace recordar al Partido Liberal Alemán o al Partido Socialista Italiano. Partido nacido de una ruptura por la derecha de la DC, en 1967, tenía entre sus líderes no solo parlamentarios y alcaldes, sino también a quienes ostentaban cargos en los ministerios y la administración pública gracias a su alianza con el partido de gobierno AP, entre 1963 y 1968. Reapareció en 1978 compartiendo la conducción y redacción de la Constitución de 1979, gracias a otra alianza con el Apra. De esta manera, el partido de Haya de la Torre pudo ser mayoría. Esta misma política la asumió, nuevamente, en el segundo belaudismo (1980-1985), con una alianza gubernamental y parlamentaria que duró los cuatro primeros años. Luego, en el período del gobierno aprista, pasó a las filas de la oposición, pero desde una postura moderada. En 1989, es uno de los fundadores del Fredemo, bajo cuyas banderas logró, un año después, representación parlamentaria e incluso, los presidentes de ambas cámaras legislativas, en el momento del golpe de 1992. Luego del cual pasó a la oposición. Sin embargo, por consideraciones políticas que lo distanciaron de todos los grupos políticos, participó en las elecciones constituyentes

72 Varios dirigentes históricos ya no se encuentran, por variadas razones, en las primeras filas populistas: Fernando Schwalb, Manuel Ulloa, Oscar Trelles, Ricardo Monteagudo, Fernando Calmell. Una generación de reemplazo la integra Raúl Diez Canseco, Edmundo del Aguila y Eduardo Calmell.

de 1992 y formó parte de la minoría opositora que actuó en el CCD para la redacción de la nueva Constitución. Participó, asimismo, obteniendo baja votación, en las elecciones municipales de 1993 y siendo también uno de los grupos que apoyó la opción del NO en el Referéndum.

Si bien el PPC, participó por primera vez, en 1978 en elecciones, muchos de sus dirigentes lo hicieron con la DC. A partir de ese momento ha intervenido en once procesos electorales. Sus mejores respaldos coinciden, en gran medida, cuando AP no participó, particularmente en Lima (Ver cuadros 11 y 12).<sup>73</sup> Así en 1978 el PPC con su líder máximo y dos veces alcalde de Lima, Luis Bedoya Reyes, se colocó en segundo lugar, captando el voto de AP. Este voto, se concentraba preferentemente en Lima, en ciudades importantes y en el sur. Socialmente, se asentaba en las capas medias y altas de la burguesía. Con ese apoyo participó en las presidenciales de 1980, teniendo como candidato nuevamente a Luis Bedoya Reyes. Pero, esta vez participó AP y quedó tercero, bajando considerablemente su votación. Bedoya, quien tenía fama de haber sido un buen alcalde en una ciudad tan difícil como Lima, volvió a presentarse en 1985 y quedó nuevamente tercero. Así volvió a ocurrir en 1986 en la última postulación de Bedoya, esta vez intentando conquistar nuevamente la alcaldía de Lima por tercera vez. El PPC, que se presentó, en 1985, como Convergencia Democrática (CODE), demostró que si bien tenía una maquinaria nacional carecía de un apoyo ciudadano a lo largo del país. Su discurso conservador tenía un límite en una sociedad que se empobrecía aceleradamente.

73 Esto no sucedió en 1992, porque el espacio tradicionalmente de derecha, antes ocupado por AP y PPC, cambió totalmente en los noventa. Debido, no solo a que este sector se desmoronó políticamente con la derrota de Mario Vargas Llosa sino, porque ya habían surgido otros grupos que competían dicho espacio: desde Cambio 90 de Alberto Fujimori hasta el Movimiento Libertad o Renovación.

Con las características clásicas de un partido electoral, el PPC buscó tener una influencia en la población limeña solo en épocas de campaña electoral. Esto se demuestra, en parte, por la escasa implantación de su maquinaria partidaria en los períodos intermedios entre procesos electorales. Su actuación se basó, fundamentalmente, en su presencia en la escena oficial. En parte, se sintieron en él representados sectores de las clases propietarias. Pese a concentrar el mayor porcentaje de sus votos en Lima, en relación con su total nacional (comparar los cuadros 11 y 12), es un partido cuyo perfil electoral es de indudable contorno clasista. Al analizar el conjunto de la votación del PPC en forma desagregada, independientemente de cuán alto o bajo sea su apoyo en términos globales en Lima, lo primero que aparece con claridad es que el pepecismo siempre obtiene un apoyo cerrado de los sectores medios y altos, en contraste con el reducido apoyo que recibe de los sectores populares urbanos. Esta es la característica más saltante de ese Partido. Desde 1978, el PPC ha tenido su mayor apoyo electoral más alto en distritos que concentran recursos y donde habitan los sectores privilegiados de Lima (San Isidro, San Borja). Las diferencias son saltantes, cuando prestamos atención en los distritos donde ha recibido menor apoyo. Se trata de los distritos marginales de Lima, los de mayores carencias materiales, y que forman parte de los doce distritos más pobres de la capital (Independencia, Villa El Salvador, etc.).<sup>74</sup> El problema del PPC, como partido, ha sido su incapacidad de representar un Perú más provinciano, lugar donde su identidad partidaria va desapareciendo. De esta manera, se configura como un partido urbano, limeño y de indiscutible asentamiento en las clases medias y altas de la capital. Aquí encuentra su fortaleza, pero también su límite.

74 Esto se encuentra demostrado en Fernando Tuesta Soldevilla: Op. cit. pág. 43-45 y 51.

Pero, en el PPC se puede percibir también una renovación de líderes partidarios, a pesar que en el nivel superior sigue manteniendo como su máxima figura Luis Bedoya Reyes. Esto se puede observar en su composición parlamentaria en el CCD. No hay ninguno que proviene de 1978. Y, solo la quinta parte de la generación de la transición, se mantuvo en el congreso clausurado por Fujimori el 5 de abril de 1992.<sup>75</sup> Sin embargo, el PPC como el resto de partidos, en parte a su propia actuación, se ve afectado por la crisis de la representación política.

#### 6.4 La actuación de la izquierda

Si la crisis de la sociedad peruana post-velasquista había provocado el fin de los viejos partidos tradicionales (UNO, MDP, PDRP), también daba cuenta del nacimiento, ya no solo como fuerza social, sino también electoral, de un espacio de izquierda, cuya representación política obtuvo poco menos del tercio del total de votos a lo largo de la década del ochenta.

Con gran influencia en las organizaciones laborales y populares, pero dividida orgánicamente, ingresó en la competencia política electoral con el llamado a las elecciones constituyentes de 1978. Antes de aquella fecha había tenido una presencia muy limitada e insignificante.<sup>76</sup> Para las elecciones constituyentes, careció de una lista unitaria y se pre-

75 Figuras importantes del pepecismo, en los inicios de la década del ochenta, como Mario Polar Ugarteche (fallecido), Ernesto Alayza Grundy, Roberto Ramírez del Villar, Javier de Belaúnde, Federico Tovar, Armando Buendía, Antonio Espinoza o Roberto Persivale, han dado paso a nuevos dirigentes como Lourdes Flores Nano, Alberto Borea, Luis Bedoya de Vivanco, Tomás González Reátegui o Antero Flores Araoz.

76 Antes de aquella fecha solo el tradicional PCP había participado en eventos electorales. En 1945, al interior de un frente democrático amplio, el FDN, y en 1962 conformando el FLN, quien alcanzó el 2% de los votos. En 1967, un frente de izquierda obtuvo el 14%, pero se trataba de comicios solo de Lima.

sentó dividida en cuatro, de las cuales aquellas de mayor radicalidad lograron mayoría.<sup>77</sup> Sin embargo, la suma de todas aquellas posibilitaron alcanzar casi un tercio de las bancadas de la Asamblea Constituyente y colocarse en la oposición parlamentaria.

Luego de esta primera experiencia parlamentaria y con buenas posibilidades, tentaron la conformación de una lista unitaria para las elecciones presidenciales de 1980. Su esfuerzo de lanzar una sola candidatura desapareció al fracasar la constitución de la Alianza Revolucionaria de Izquierda (ARI) y la Unidad de Izquierda (UI). Discusiones dogmáticas y hegemonismo permitieron que la disputa electoral se decidiera entre AP y el PAP.<sup>78</sup> La inexistencia del voto preferencial obligó a que los partidos conformantes de frentes de estas características, pugnarán por ubicar a sus candidatos en los mejores y primeros puestos en las listas electorales.

La izquierda recuperó su votación, en las primeras elecciones municipales de 1980, gracias a que se presentó con una lista unitaria producto de la conformación del frente de partidos Izquierda Unida (IU). Su recuperación fue notoria por su triunfo en ciudades importantes y por su segundo lugar en Lima. En la capital logró conquistar algunos municipios distritales de conformación eminentemente popular. Orgánicamente mejor preparada y en la oposición tuvo un mejor resultado en las municipales, tres años después, donde incluso conquistó el municipio metropolitano de Lima.

Pero IU, más allá de sus diferencias entre sectores más radicales y moderados, éstos encabezados por el ex-alcalde y

77 El FOCEP obtuvo el 12.3% y la UDP el 4.7%. Completaron la votación para las listas de izquierda el PCP y el PSR con el 5.9% y 6.6% respectivamente. Estas dos agrupaciones habían apoyado el proceso militar en su primera fase.

78 Las cinco listas electorales eran: PRT, UDP, UNIR, FOCEP y UI.

presidente del Frente Alfonso Barrantes, no supo encontrar una propuesta que fuera más allá de la unidad orgánica entre sus partidos, distanciándose de los sectores más dinámicos del movimiento social y sin ofrecer una alternativa nueva a los no organizados. A pesar de beneficiarse al igual que el Apra, del desgaste del gobierno de AP, en la primera mitad de la década no fue capaz de erigirse con fuerza, imagen y voluntad de gobierno. Perdió la iniciativa y en muchos momentos cayó en el abstencionismo que permitió la consolidación del Apra, propiciando coincidencias que resultaron fatales. Así quedó en segundo lugar en las presidenciales de 1985, y ante la renuencia de su candidato Barrantes no participó en la segunda vuelta electoral.

Si bien IU conquistó una buena presencia parlamentaria y un año después volvió a ocupar una segunda colocación, en las municipales de 86, fue perdiendo fuerza hasta la ruptura definitiva del Frente en 1989, encubada dos años antes. La división de la izquierda en plena campaña electoral, la toma de iniciativa de la derecha liberal con Vargas Llosa y el derrumbe del socialismo real en Europa del Este, sumieron a la izquierda en una profunda crisis. Si bien llegó con una aceptable votación en las municipales en 1989, en las presidenciales del año siguiente apenas pudo igualar su peor votación de 1980. La presencia de figuras independientes restó electores a la izquierda, quienes apoyaron a Fujimori en la segunda vuelta para oponerse a la llegada de Mario Vargas Llosa al poder. Nuevamente en la oposición, luego de que Fujimori aplicara un programa de *shock* neoliberal, la izquierda fue incapaz de reestructurar su unidad orgánica. Así la sorprendió el golpe de Estado de 1992. La mayoría de ella resolvió no participar en las constituyentes llamadas por Fujimori. Sí lo hizo, en las municipales de 1993, con escaso éxito, pero con mejor suerte encabezando la campaña por el NO en el Referéndum del mismo año.



La izquierda peruana se convirtió en la década del ochenta en la más importante, en términos electorales, de América Latina.<sup>79</sup> Ha tenido a lo largo de su participación en este último período una presencia electoral muy marcada. Esta se perfila con un apoyo en las regiones del centro y sur andino, en algunas regiones del norte y en Lima. Al interior de la capital, en distritos pobres, se ubicó como la primera fuerza en cuatro de seis procesos electorales (1978-1986), pasando los sectores populares urbanos a convertirse en su principal y mayor base de apoyo. En los doce distritos de extrema pobreza, la izquierda recoge el mayor porcentaje de su total electoral. Esto le permite triunfar en 38 distritos de las 79 competencias electorales, logrando con ello paradójicamente, responsabilidades de gobernar los distritos más pobres y de menores recursos. Para tener una idea de la alta concentración electoral de la izquierda en estos sectores, podemos señalar que si sumamos los doce distritos más pobres y le agregamos El Cercado, La Victoria, Rimac y Breña, obtendríamos el 78% de los votos de IU en Lima. Pero, asimismo, es la agrupación política cuya votación desciende más bruscamente a medida que se sube en la pirámide de ingresos. En este período se convirtió en el antípodo del PPC, la fuerza que representaba el otro extremo del espectro político.

## 7. LA CRISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS Y LOS INDEPENDIENTES

El independiente en política es aquel personaje que de alguna manera destaca en otros ámbitos de la vida pública y que si bien mantiene, por lo general, una cercanía de ideales

79 Salvo el peculiar caso del FSLN, en Nicaragua, esto es cierto en comparación con el resto de países. IU fue un frente conformado por partidos provenientes de la llamada nueva izquierda de los sesenta, sectores cristianos y el PCP. Este último, a diferencia de otros países, no fue ni la mayor ni más importante fuerza del frente.

o propuestas con algún partido político no compromete su actividad con la vida partidaria organizada; por lo tanto, se siente con la libertad de actuar en forma individual según sus propios principios y ética. Es, por lo general, una persona que busca constantemente el consenso y trata de conciliar intereses contrapuestos. Al haberse mantenido en los alrededores (o alejados) del quehacer político en forma directa, su figura no es controvertida. En el Perú de los ochenta, estas características, por el peso de las circunstancias, pasaron a convertirse en virtudes que los partidos intentaron reconocer. Ese fue el papel que jugaron los independientes por un buen tiempo. Fueron los partidos políticos quienes los buscaron para que los represente de mejor manera.

Quizá el ejemplo más importante es el que nos recuerda el fugaz Frente Democrático Nacional (FDR) para las elecciones presidenciales de 1945 que lanzó la candidatura de José Luis Bustamante y Rivero. Era un año muy especial porque se comenzaban a cicatrizar las heridas del colapso de la segunda guerra mundial con la derrota del eje nazi-nipo-fascista. Finalizaba el gobierno de Manuel Prado Ugarteche. Muchas fuerzas de la oposición buscaron la persona indicada para lanzar un candidato de consenso, es así que se pensó en el doctor Bustamante y Rivero, destacado jurista y ex-embajador en Bolivia, quien al encontrar la acogida del Apra, el PCP y grupos menores, aceptó la candidatura. Ganó abrumadoramente las elecciones de 1945. Posteriormente, en 1963 y 1966 los candidatos independientes, María Delgado de Odría y el ingeniero Jorge Grieve, encabezaron las listas de la coalición derechista APRA-UNO. Esta volvió a presentar, en 1967, a un candidato independiente, Enrique Chirinos Soto, quien más tarde se afilió al Apra. La izquierda, a fines del setenta también colocó en los primeros lugares a independientes, como Alberto Ruiz Eldredge (PSR), Víctor Cuadros y Carlos Malpica (UDP) y más tarde tuvo que ser encabezada con el nacimiento de IU, por otro independiente, Alfonso

Barrantes Lingán. AP, por su lado, probó suerte con otro independiente, Alfonso Grados Bertorini, en las municipales de 1983. Hasta aquí la relación de los independientes con los partidos políticos, a los que en muchas oportunidades representaron.

Sin embargo, hasta acá la situación se diferencia con el fenómeno ocurrido en estos últimos años. En aquella oportunidad, los independientes no estaban en capacidad de organizar nada al margen de los partidos establecidos en el sistema. Más allá de una izquierda representada por IU, un centro tomado por el Apra y una derecha por AP y PPC, la presencia de otros partidos e independientes fue prácticamente insignificante (Ver cuadros 11 y 12). Otro es el caso de los independientes que se colocaron fuera de los límites partidarios. El abrumador respaldo de éstos no era más que la expresión más clara de la crisis de representación de los partidos políticos. Esta no es, sin embargo, producto del trazo abrupto de acontecimientos inconexos. Más bien, representa la íntima relación que existe entre la cultura política peruana y las formas de ejercicio de la participación política.

A lo largo de la década los gobiernos, en forma consecutiva, han terminado desprestigiando y erosionando al propio sistema político y a la gestión pública en particular. Esto contribuyó a una frustración acumulada de vastos sectores sociales, con una clase política que se mostró incapaz de representarlos. Es así que la incredulidad hacia la élite fue ganando espacio, mientras las diferentes propuestas políticas se hundían en el enredado juego del poder, cuyas pocas reglas de juego eran, con frecuencia, olvidadas o violadas. En este contexto el sistema de partidos, que se conformó en la década postmilitar, solo podía ser mínimamente estable.

De otro lado, las instituciones políticas no solo no funcionaron eficientemente, sino que se mantuvieron distantes de

la sociedad civil, donde, por su parte, movimientos sociales y segmentos de la población demandaban al Estado en forma creciente y violenta. Las imágenes fueron delimitándose: parlamento apéndice del ejecutivo (esto válido en toda la década del ochenta); presidencialismo avasallador; municipios incapacitados de gobernar su localidad; burocracia endémica y, muchas veces, corrupta; políticas económicas corrosivas al bolsillo popular; demandas regionales permanentemente postergadas. En la medida que la distancia entre clase política y clases plebeyas se hizo dramática, los discursos políticos aparecieron significativamente demagógicos y oportunistas. Es así que todos los partidos políticos integrantes del abanico del sistema no solo no pudieron articular demandas, sino que sus adhesiones orgánicas fueron cada vez menores. En consecuencia, cada vez más la política aparece, ante los ojos de la mayoría, como el espacio de la ineficiencia y la mentira.

En este escenario, con una institucionalidad política precaria, golpeada duramente por la crisis económica y violencia política, y partidos políticos débilmente organizados, algunos líderes independientes fueron creando y articulando opinión sobre lo que debe ser el político y su relación con las maquinarias partidarias. Es así que, desde la derecha, con Vargas Llosa y desde la izquierda, con Barrantes, hicieron de la crítica a los partidos políticos su bandera, pero al interior de ello. Se asentaron y beneficiaron de su articulación con sus núcleos militantes y sus maquinarias pero, a la vez, contribuyeron también a erosionar la imagen de los partidos políticos. No era para menos. La desintegración política se manifestó abiertamente. Es así que en todos los partidos políticos se desarrollaron contradicciones internas muy duras: Alan García y Luis Alva en el Apra; Alfonso Barrantes y Javier Diez Canseco en IU; Alberto Borea y Ricardo Amiel en el PPC; socialcristianos y liberales en el Movimiento Liberal.

Si las adhesiones políticas electorales fueron siempre variables y volátiles, al final de la década, rompieron los canales

convencionales de los partidos políticos y, como un aluvión, buscaron sus propios cauces. Ricardo Belmont en noviembre de 1989 y Alberto Fujimori en 1990 lo demostraron.

Paradójicamente, veinte años después, Fujimori —como Velasco en su momento— quiere hacer política con un discurso antipartido. No quiere oxigenar el sistema de partidos y promover de democracia a los mismos, sino sobreponerse a él y sus integrantes. Aprovechó, en el inicio de su gobierno, la crisis que los atravesaba para reclutar militantes de AP, IS e IU, al margen de los partidos como en su momento también lo hizo el velasquismo con el Apra, la DC y el PCP, para posteriormente deshacerse de ellos. Sus inexistentes lazos con la institucionalidad política y social le otorgaron ventajas, pero debilitando el sistema político. A su vez, puso en dura prueba a éste forjado sobre la base de partidos políticos. Sin éstos, incapacitados de renovarse y desarrollar alternativas adecuadas para recobrar credibilidad, emergieron y se desarrollaron sin límite, dinámicas caudillescas y mesiánicas.

El punto alto de esta dinámica fue el golpe de Estado del 5 de abril de 1992, cuando Fujimori clausura el Parlamento y otras instituciones, acompañado de un discurso antipartido, que logró aceptación ciudadana. Gracias a él y pese a la oposición internacional, Fujimori desarticuló las reglas de juego en un sistema en el que los partidos tenían importancia capital, para pasar a ser, luego de esta fecha, una de las instituciones más desacreditadas. Esto es grave pues ningún sistema político moderno se puede basar en precarios movimientos independientes. Su importante presencia no es síntoma de mayor democracia, como el discurso oficial trata de mostrar, sino de mayor precariedad y descomposición de la vida política.

Con los resultados de las elecciones del CCD, en noviembre de 1992, y las municipales, en enero de 1993, dentro del

plan de vuelta a la constitucionalidad pactada entre el gobierno de Fujimori y la comunidad internacional, el entusiasmo por el triunfo de los diversos matices de independientes (que lo único que los unifica es en la negación hacia los partidos políticos, ya sea por creencia o por oportunismo) se sumó la parálisis de los partidos políticos. Se concentran así, peligrosamente, todos los elementos para que se instale con fuerza (sancionada constitucionalmente por el CCD) autoritarismos de variadas formas, que tengan posibilidad de crecer e, incluso, tener éxito. Todo esto permitido en un contexto de permanencia de una pobreza extrema y violencia política. El autoritarismo populista tiene así amplio espacio para recoger aspiraciones ciudadanas (orden y eficiencia p.e.), canalizándolas en un discurso gubernamental furibundamente antipartido y antidemocrático.

Todo lo anterior no debe llevar a olvidar que quienes tienen la primera responsabilidad de esa situación son los propios partidos políticos, quienes de otro lado han perdido todas las iniciativas políticas, actuando a la defensiva desde el 5 de abril de 1992. No solo esto sino que no han sabido enfrentar con audacia, renovación y posturas más firmes esa difícil coyuntura. La consecuencia es que no pudieron remontar a su favor el desprestigio que se monta sobre ellos. La desorientación, la falta de nuevas formas de hacer política y —no hay que olvidarlo— la oposición democrática al gobierno en un momento en que la ciudadanía mayoritaria está aún hipnotizada por el discurso autoritario, explican la baja votación de los partidos, en los dos últimos comicios.

Pero, la estrategia gubernamental también tiene su límite. Siempre los caudillos autoritarios pueden tener éxitos sobre los partidos, pero están incapacitados para poder construir sus sustitutos, es decir, nuevos partidos, como ocurre con los casos de los oficialistas Cambio 90 y, ahora, Nueva Mayoría. Esta tarea requiere, Fujimori lo sabe, maquinaria, doctrina

política, organización, liderazgos. La concentración y desconfianza de la que hace gala Fujimori se opone a ello. La consecuencia se pudo observar en las elecciones municipales: incapacidad para presentar candidaturas a nivel nacional, el retiro de su candidato oficial en Lima (dos hechos sin precedentes en la historia electoral peruana) y la derrota de cuatro de sus solitarias cinco candidaturas provinciales, en las municipales de 1993. El alto porcentaje del NO en el Referéndum expresan, en parte, también esto. Así, la popularidad presidencial no es endosable. Muchos de sus actos lo refuerzan a él y a nadie más.<sup>80</sup>

Sin embargo, nada apunta a resoluciones de corto plazo, ni que los partidos políticos desaparezcan ni que la popularidad de Fujimori caiga irreversiblemente y lo imposibilite de realizar su proyecto autoritario, ni que los ahora presidentiables, la mayoría figuras independientes, ya no lo sean mañana.<sup>81</sup> La precariedad de la política peruana lo permite todo, pero también lo erosiona todo. Ese es el derrotero de la joven democracia peruana que fue una de las primeras que inició el camino de la transición democrática, a finales de los setenta, en América Latina.

80 Dos hechos se le atribuyen como fundamentales para la popularidad de Fujimori al inicio del tercer año, cuando sus dos predecesores en el mismo período ingresaban a un franco desprestigio: la baja de la inflación y la captura del líder senderista, Abimael Guzmán.

81 Uno de los componentes, es la forma en que se desarrolló el CCD, donde no participaron los más importantes partidos. Como nunca desde Palacio de Gobierno se monitoreó a su gusto a la bancada oficial, señalando las líneas centrales de la nueva constitución. Ella fue aprobada, contra el voto singular y de oposición del Dr. Chávez Molina, miembro del JNE, el 29 de diciembre de 1993. En ella se incorporó las exigencias y deseos de Fujimori, como la pena de muerte, la reelección presidencial inmediata, el referéndum y la posibilidad del cierre del Parlamento, por única vez en un período, a juicio arbitrario del Presidente. Se reforzó así el ya fuerte presidencialismo. Una institución sería como la Comisión Andina de Juristas señala, en relación con el proyecto de Constitución, que en lo sustantivo recoge la nueva Carta Magna, lo siguiente: "Difícilmente puede esperarse que este proyecto, en caso de aprobarse, contribuirá al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el Perú", Comisión Andina de Juristas: *Análisis del Proyecto de Constitución*, Lima, julio de 1993, pag. 23.

## ANEXO

### LEYES Y REGLAMENTOS ELECTORALES EN EL PERÚ

1. Reglamento de elecciones de 26 de abril de 1822.
2. Ley del 3 de marzo de 1924.
3. Ley de reglamento de elecciones del 3 de marzo de 1825, promulgada por Simón Bolívar.
4. Ley de reglamento de elecciones del 7 de marzo de 1925, promulgada por Simón Bolívar.
5. Ley del 24 de marzo de 1828.
6. Ley de convocatoria a elecciones para la Convención Nacional del 17 de diciembre de 1832, promulgada por Agustín Gamarra.
7. Ley del 3 de julio de 1834.
8. Ley orgánica de elecciones del 29 de agosto de 1834, promulgada por Luis José Orbegozo.
9. Ley de elecciones del 22 de marzo de 1839, promulgada por Agustín Gamarra.
10. Ley del 4 de abril de 1839.

11. Ley de elecciones del 29 de diciembre de 1939, promulgada por Agustín Gamarra.
12. Ley del 2 de diciembre de 1849, promulgada por Ramón Castilla.
13. Ley del 29 de diciembre de 1851, promulgada por Rufino Echenique.
14. Reglamento de elecciones del 5 de febrero de 1855.
15. Ley del 10 de enero de 1857.
16. Ley del 4 de abril de 1861.
17. Ley del 7 de noviembre de 1892.
18. Ley del 20 de noviembre de 1896.
19. Ley transitoria No. 1777 del 26 de diciembre de 1912.
20. Ley No. 2108 del 4 de febrero de 1915.
21. Ley No. 4000 de octubre de 1919, de reformas constitucionales, promulgada por Augusto B. Leguía.
22. Ley No. 4907 del 30 de enero de 1924, otorga el derecho al sufragio a los peruanos mayores de 21 años o casados, promulgada por Augusto B. Leguía.
23. Estatuto electoral, decreto ley 7177 del 26 de mayo de 1931, modificado por el D.L. 7287 del 28 de agosto de 1931, promulgada por la junta de gobierno presidida por David Samanez Ocampo.
24. DL No. 7287 del 27 de agosto de 1931 reformando el estatuto electoral.
25. Ley de elecciones No. 8252 del 28 de abril de 1936, promulgada por Oscar R. Benavides.
26. Ley de plebiscito del 18 de abril de 1939, promulgada por Oscar R. Benavides.
27. Ley 8929 del 24 de julio de 1939, de reforma constitucional por el plebiscito del 18 de junio de 1939, promulgada por Oscar R. Benavides.
28. Leyes de estatuto electoral No. 8901 del 14 de junio (I parte) y 8932 del 9 de agosto (II parte) de 1939, promulgadas por Oscar R. Benavides.
29. Ley No. 8987 del 17 de octubre de 1939 que modifica el art. 160 del estatuto electoral, promulgada por Oscar R. Benavides.
30. Ley No. 10316 del 15 de diciembre de 1945 para las elecciones complementarias de senadores y diputados, promulgada por José Luis Bustamante y Rivero.
31. Decreto ley 11100, del 1o. de setiembre de 1949, aprobando el estatuto electoral.
32. Decreto ley 11172, del 30 de setiembre de 1949, aprobando el estatuto electoral, que reguló las elecciones generales de 1950 y 1956, promulgada por Manuel A. Odría.
33. Decretos Leyes No. 11226, de fecha 10 de diciembre de 1949 y 11332 de 23 de abril de 1950 que modificaron algunas normas del anterior estatuto, promulgada por Manuel A. Odría.
34. Decreto Ley 11308 de 17 de marzo de 1950, promulgada por Manuel A. Odría.
35. Decreto Ley 1140 de 14 de junio de 1950, promulgada por Manuel A. Odría.
36. Ley 12106 de 23 agosto de 1954, promulgada por Manuel A. Odría.
37. Ley 12491 de 20 de diciembre de 1955, promulgada por Manuel A. Odría.
38. Leyes No. 12461, 12462, 12463, del 9 de diciembre de 1955, que modifican el anterior estatuto electoral, promulgada por Manuel A. Odría.
39. Ley 13713 del 30 de octubre de 1961, que reguló las elecciones generales de 1962, promulgada por Manuel Prado.

40. Decreto Ley 14207 del 25 de setiembre de 1962, organizando el registro electoral del Perú, promulgado por la Junta Militar, presidida por el general Pérez Godoy.
41. Decreto Ley 14250 del 5 de diciembre de 1962, estatuto electoral, promulgada por la Junta Militar, presidida por el general Pérez Godoy.
42. Ley 15265 del 18 de diciembre de 1964 y ley 15377 del 11 de enero de 1965 que modifica las elecciones municipales de 14469, promulgada durante el gobierno de Fernando Belaúnde Terry.
43. Ley 16152 del 31 de mayo de 1966, modifica los artículos de las leyes 14207, 14250 y 14469, promulgada durante el gobierno de Fernando Belaúnde Terry.
44. DL 21949 del 4 de octubre de 1977, convoca a las elecciones para la asamblea constituyente, promulgado por el gobierno militar presidido por el general Francisco Morales Bermúdez.
45. DL 21944 del 15 de octubre de 1978 que regula las elecciones para las elecciones constituyentes, promulgado por el gobierno militar presidido por el general Francisco Morales Bermúdez.
46. DL 22379 del 12 de diciembre de 1978, que crea el registro nacional de analfabetos (derogado por el art. 17 de la ley 23903), promulgado por el gobierno militar presidido por el general Francisco Morales Bermúdez.
47. DL 22652 del 27 de agosto de 1979, que fija normas electorales para las elecciones políticas de 1980, modificando el DL 14250, promulgado por el gobierno militar presidido por el general Francisco Morales Bermúdez.
48. DL 22766 del 28 de noviembre de 1979, que modifica art. de los DL 14250 y 22652, promulgado por el

- gobierno militar presidido por el general Francisco Morales Bermúdez.
49. Ley 23628 que fija el cómputo de los plazos de las elecciones.
50. Ley 23671 del 8 de setiembre de 1983 sobre convocatoria de elecciones para alcaldes y regidores, promulgada por el gobierno de Fernando Belaúnde Terry.
51. Ley 23217 del 19 de agosto de 1983, que regula el funcionamiento transitorio de los jurados regionales, promulgada por el gobierno de Fernando Belaúnde Terry.
52. Ley 23673 del 15 de setiembre de 1983, que fija el horario de votación en las elecciones, promulgada por el gobierno de Fernando Belaúnde Terry.
53. Ley 23903 del 24 de agosto de 1984, que define el concepto de votos válidamente emitidos, complementa normas sobre inscripción de partidos y voto preferencial, promulgada por el gobierno de Fernando Belaúnde Terry.
54. Ley 25076 que señala al senado como distrito electoral único.
55. Ley 25077 del 17 de junio de 1989, que establece las elecciones regionales, promulgado por el gobierno de Alan García.
56. Ley 25080 del 11 de agosto de 1989, que faculta a los parlamentarios a postular a cargos de alcaldes y regidores, promulgada por el gobierno de Alan García.
57. DS 057-89 PCM, convoca a elecciones generales para la elección de presidente, vice-presidente, senadores y diputados para el 8 de abril de 1990, promulgado por el gobierno de Alan García.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez, Manuel 1990: "Perú", en *Sistemas Políticos de América Latina*, Ed. Tecnos, 2 volúmenes, Madrid.
- Basadre, Jorge 1980: *Elecciones y Centralismo en el Perú*, Lima CIUP.
- Basadre, Jorge 1982: *Historia de la República del Perú 1822-1933*, P.L. Villanueva, 10 Tomos, Lima.
- Bernales Ballesteros, Enrique 1980: *Crisis política. ¿Solución electoral?*, Desco, Lima.
- Bernales Ballesteros, Enrique; Eguiguren, Francisco *et al.* 1989: *La Constitución: Diez años después*. Ed. Constitución y Sociedad/Fundación Friedrich Naumann, Lima.
- Brea Franco, Julio 1989: "Campañas electorales", en *Diccionario Electoral*, IIDH, San José de Costa Rica.
- Comisión Andina de Juristas (CAJ) 1993: *Análisis del Proyecto de Constitución*, Lima.
- Córdova, Manuel 1990: "Perú 1989, el desborde de los partidos", en *Temas de Actualidad* No. 2, Publicación del IDS, 12-15 pp. Lima.

- Cotler Julio 1988: "Los partidos políticos y la democracia en el Perú", en: Luis Pásara y Jorge Parodi (compiladores): *Democracia, Sociedad y Gobierno en el Perú*, Ed. Cedys, Lima.
- Chang Rodríguez, Eugenio 1985: *Opciones políticas peruanas 1985*, Ed. CDI, Lima.
- Debate 1982: "La gestión de los partidos", en *DEBATE* #15, Lima.
- Daechner, Jeff 1993: *La guerra del fin de la democracia*, Ed. Perú Reporting, Lima.
- De Carreras, Francesco y Josep M. Valles 1977: *Las Elecciones*, Ed. Blume, Barcelona.
- Degregori, Carlos Iván 1990: *El Surgimiento de Sendero Luminoso (Ayacucho 1969-1979)*, Ed. IEP, Lima.
- Degregori, Carlos Iván y Romeo Grompone 1991: *Elecciones 1990: Demonios y Redentores en el Nuevo Perú (Una tragedia en dos Vueltas)*, Ed. IEP, Colección Mínima/22, Lima.
- Durán Barba, Jaime 1993: "Las encuestas electorales y los medios de comunicación colectiva", en Durán, Montaner y Ulibarri: *El rol de los medios de comunicación en el proceso de transición y consolidación democrática en América Latina*, Cuadernos CAPEL No. 36, San José de Costa Rica.
- Duverger, Maurice 1980: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona.
- Eastman, Jorge Mario 1992: *Constituciones Políticas Comparadas de América del Sur*, Parlamento Andino, Instituto de Ciencias Políticas Francisco Miranda, Lima.
- García Belaunde, Domingo 1993: "Reelección: el caso peruano", en *Debate Constitucional*, boletín editado por la Comisión Andina de Juristas (CAJ), No. 5, 30 de junio de 1993, Lima.
- Gorriti Ellenborgén, Gustavo 1990: *Sendero: Historia de la guerra milenaria en el Perú*, Ed. Apoyo, Tomo 1, Lima.
- López, Sinesio 1991: *El Dios Mortal (Estado, Sociedad y Política en el Perú del siglo XX)*, Instituto Democracia y Socialismo, Lima.
- McDonald, Ronald H. y J. Mark Ruhl 1989: "Perú", en McDonald, Ronald H. y J. Mark Ruhl: *Party Politics and Elections in Latin America*, Westview Press, Colorado.
- Navas Corbo, Xiomara 1993: "La regulación del financiamiento de los Partidos Políticos y de la Campaña Electoral en América Latina", en Dieter Nohlen (editor): *Elecciones y sistemas de Partidos en América Latina*, pp. 145-169, Ed. IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica.
- Nohlen, Dieter 1981: *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Nohlen, Dieter 1992: "Sistemas Electorales y gobernabilidad", Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Working Papers N° 6, Barcelona.
- Nohlen, Dieter 1993: *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica.
- Noguiera Alcalá, Humberto 1993: "La reelección en América Latina" y Domingo García Belaúnde: "Reelección: el caso peruano", en *Debate Constitucional*, boletín editado por la Comisión Andina de Juristas (CAJ), No. 5, 30 de junio de 1993, Lima.
- Pareja Paz-Soldán, José 1954: *Las Constituciones del Perú*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid.
- Pareja Pflucker y Aldo Gatti Murriel 1990: *Evaluación de la acciones municipales de 1989 (Impacto de la violencia terrorista)*, INP, Lima.
- Priego, Manuel Miguel del 1990: "Memoria y presencia del comunismo en el Perú", en: Adrianzén, Alberto (editor): *Pensamiento Político Peruano 1930-1968*, Ed. DESCO, Lima.
- Roncagliolo, Rafael 1990: "La Democracia Cristiana: Marcos de Referencia y Momentos Iniciales", en Adrianzén,



- Alberto (editor): *Pensamiento Político Peruano 1930-1968*, DESCO, Lima.
- Roncagliolo, Rafael 1980: *¿Quién ganó? Elecciones 1931-1980*, DESCO, Lima.
- Sartori, Giovanni 1980: *Partidos y Sistema de Partidos*, Ed. Alianza Editorial, Madrid.
- Sabsay, Daniel Alberto 1991: *El Ballotage: su aplicación en América Latina y la Gobernabilidad*, Cuadernos Capel No. 34, Costa Rica.
- Tuesta Soldevilla, Fernando 1983: *Elecciones municipales: cifras y escenario político*, Ed. DESCO, Lima.
- Tuesta Soldevilla, Fernando 1985: *El nuevo rostro electoral: las municipales del 83*, Ed. DESCO, Lima.
- Tuesta Soldevilla, Fernando 1986: *Perú 1985: El Derrotero de una Nueva Elección*, Ed. CIUP/Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- Tuesta Soldevilla, Fernando 1987: *Perú Político en Cifras*, Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- Tuesta Soldevilla, Fernando 1989: *Pobreza Urbana y Cambios Electorales en Lima*. Serie: Cuadernos DESCO No. 14, Ed. DESCO, Lima.
- Tuesta Soldevilla, Fernando 1993: "Perú", en Dieter Nohlen (Coordinador): *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, Ed. IIDH, San José de Costa Rica.
- Universidad Católica, Departamento de Ciencias Sociales 1978: *Seminario sobre la situación y derechos políticos del analfabeto en el Perú*, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Católica, Lima.
- Vargas Llosa, Mario 1993: *El pez en el agua (memorias)*, Seix Barral, Biblioteca Breve, Barcelona.