

Fernando Tuesta Soldevilla

REPRESENTACIÓN POLÍTICA: LAS REGLAS TAMBIÉN CUENTAN

Sistemas Electorales y Partidos Políticos



Pontificia Universidad Católica del Perú

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

*A mis pequeños Adrián y Mauricio,
aliancistas de nacimiento.*

Fernando Tuesta Soldevilla

REPRESENTACIÓN POLÍTICA:
LAS REGLAS TAMBIÉN CUENTAN
Sistemas electorales y partidos políticos

Primera edición: Lima, diciembre de 2005

Copyright: Fundación Friedrich Ebert
postmast@fes.org.pe

Edición y estilo: Juan José Beteta
Carátula y diagramación: Jorge Kajatt

ISBN N° 9972-43-038-3
Hecho el depósito legal N° 2005-9148 en la BNP

Impresión: Ali Arte Gráfico Publicaciones S.R.L.
Américo Vespucio 107 Covima - La Molina
Telf: 349-6636

Impreso en el Perú

La Fundación Friedrich Ebert no comparte necesariamente las opiniones vertidas por el autor. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente.

Presentación	09
Prólogo	11
PRIMERA PARTE	
SISTEMAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS	15
CAPÍTULO 1: ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL:	
UNA REVISIÓN CONCEPTUAL	17
1. La circunscripción electoral	17
2. El voto preferencial	22
3. La cifra repartidora	29
4. El umbral de representación	34
CAPÍTULO 2: SISTEMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA	37
1. Precisiones sobre los sistemas electorales y su comparación	37
2. Democracia y sistemas electorales en América Latina	39
3. Elección presidencial	42
4. Elecciones parlamentarias	43
5. Relación entre elección presidencial y parlamentaria	47
6. Algunos efectos de los sistemas electorales	47
CAPÍTULO 3: SISTEMAS ELECTORALES EN LA REGIÓN ANDINA	49
1. Los diversos caminos de la reforma electoral	51
2. Sistemas electorales comparados de la región andina	53
3. Relación entre los sistemas electorales	62

4. Los sistemas de partidos políticos	63
5. Un balance general	67
CAPÍTULO 4: EL SISTEMA ELECTORAL PERUANO Y LA FRAGMENTACIÓN PARTIDARIA	69
1. Sistema electoral para la elección del Congreso	69
2. Sistema electoral para la elección del Presidente de la República	78
3. Relación entre los sistemas electorales presidencial y parlamentario	81
4. Relación entre sistema electoral y sistema de partidos	82
CAPÍTULO 5: LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PERÚ	91
1. Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos	91
2. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación peruana	93
3. Concepto y constitución de los partidos políticos	96
4. Requisitos para la constitución de los partidos políticos de alcance nacional	98
5. Requisitos para la constitución de organizaciones políticas de alcance regional y local	102
6. Democracia interna	103
7. Tratamiento de la cuota de género	108
8. El financiamiento de los partidos políticos	108
9. Alianzas y fusiones de partidos	113
10. Cancelación de la inscripción	113
11. A modo de conclusión	114
SEGUNDA PARTE REGLAS Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA	117
CAPÍTULO 6: LA CAMPAÑA ELECTORAL: DE LA PLAZA PÚBLICA A LOS ESCENARIOS MEDIÁTICOS	119
1. Comunicación e igualdad de oportunidades	120
2. Financiamiento de la campaña electoral	121
3. Restricción de la publicación de encuestas	122
4. El caso de la campaña electoral de 1998	122
5. Las candidaturas en competencia	125
6. La estrategia electoral de Alberto Andrade	128
7. La estrategia electoral de Juan Carlos Hurtado Miller	133
8. La propaganda electoral	138

CAPÍTULO 7: SONDEOS DE OPINIÓN Y ELECCIONES	149
1. La americanización de las campañas electorales	149
2. Los sondeos como sujeto activo de la campaña electoral	150
3. Efectos de sondeos: la incidencia de la prensa	151
4. El ejemplo de las elecciones de 1998	153
5. La limitación legal de la difusión de las encuestas	156
6. La publicación de sondeos en la campaña electoral	159
7. La legislación peruana	161
CAPÍTULO 8: ABSTENCIONISMO Y AUSENTISMO ELECTORALES	165
1. Precisiones conceptuales	165
2. La valoración de la participación	166
3. El abstencionismo electoral	167
4. Cómo medir el ausentismo y el abstencionismo	169
TERCERA PARTE	
ALGUNOS TEMAS CONTROVERTIDOS DE LAS ELECCIONES	173
CAPÍTULO 9: EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES	175
1. ¿El problema es el número?	175
2. La tipología de los organismos electorales	176
3. Un tribunal electoral con funciones de administración electoral	178
4. El diseño de la Constitución de 1993	179
CAPÍTULO 10: EL COSTO DE LAS ELECCIONES	185
1. Tres elementos para entender las elecciones	186
2. La coyuntura política y social	187
3. La frecuencia electoral	188
4. Las variables que inciden en el costo de las elecciones	189
5. El costo de las elecciones	193
6. Midiendo el costo-beneficio	196
CONCLUSIÓN Y PROPUESTA	199
CAPÍTULO 11: LA REFORMA SE HACE NECESARIA	201
BIBLIOGRAFÍA	209

Presentación

La colaboración entre la Fundación Friedrich Ebert y Fernando Tuesta Soldevilla se inicia hace veinte años con la publicación en 1986 de su libro “Perú 1985: El Derrotero de una Nueva Elección” y no ha sido interrumpida hasta el día de hoy en que publicamos su más reciente obra titulada “Representación política: Las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos”.

A lo largo de todos estos años, Fernando Tuesta ha publicado varios libros, algunos de ellos con nosotros y considerable número de expertos y políticos han podido beneficiarse de su profundo conocimiento sobre el tema.

Gracias al hecho de que el autor permanentemente se ha desempeñado como catedrático en varias universidades del país, también son numerosos los estudiantes que bajo su orientación se profesionalizaron en esta área.

Para la Fundación fue particularmente grato brindarle su colaboración durante el perfeccionamiento de sus conocimientos en la prestigiosa Universidad de Heidelberg, Alemania, contando con la valiosa asesoría del doctor Dieter Nohlen de reconocida experiencia en esta temática.

Siendo Jefe de la ONPE durante los años 2000 a 2004, Fernando Tuesta y su equipo profesional ostentan el mérito de haber organizado unas elecciones absolutamente limpias que al mismo tiempo garantizaron igualdad de condiciones para todos los actores involucrados y que por ende se convirtieron en la columna vertebral del proceso de fortalecimiento del sistema democrático peruano.

“Representación política: Las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos” hasta cierto punto es producto de las extensas experiencias académicas y

profesionales del autor. Para cualquier persona interesada en procesos electorales, sea político, académico, representante de la sociedad civil o estudiante universitario, este trabajo de Fernando Tuesta es de lectura indispensable para una información y orientación competente.

Para la Fundación Friedrich Ebert sería un honor poder acompañar a Fernando Tuesta Soldevilla de una u otra forma en su vida académica y profesional en el futuro.

EKART WILD
Representante en el Perú
Fundación Friedrich Ebert

Este libro posee un doble valor para mí. Tiene el propósito de presentar de manera sistematizada y revisada un conjunto de trabajos sobre elecciones y partidos políticos, inicialmente publicados fuera del país. Su eje central es una revisión comparada de las reglas institucionales de la representación política; sin embargo, el texto muestra cómo éstas tienen impacto en otros campos como el sistema de partidos, los sondeos de opinión, los costos electorales. Esta preocupación coincide con una cada vez más extendida línea de investigación en los estudios de la política, para los que es clara la importancia de la representación política como base de cualquier construcción democrática.

Y es que la historia de las elecciones está entrelazada con la historia de la democracia, lo que ha significado pasar de comicios que involucraban a pocos, a la participación en procesos que convocan a millones de personas. Hoy en día, elegir no es más el privilegio de algunos. Estamos así ante al democracia de masas, la democracia de los millones.

Pero este libro tiene también un valor personal muy importante, pues coincide con mis 25 años de trabajo profesional dedicado al tema de elecciones y partidos políticos. Se trata de un cuarto de siglo investigando, discutiendo y proponiendo en un campo fundamental: el de la representación política. Esto que ahora es aceptado, no lo fue siempre. Existía poca producción sobre temas electorales, con predominio de los trabajos de tipo histórico no especializados. En este sentido y aunque sin estar centrados en el tema electoral, destacan los aportes de Jorge Basadre, tanto en su *Historia de la República* como en su último texto, *Elecciones y centralismo en el Perú*.

Después de una década de gobierno militar, se inicia la transición democrática con la convocatoria a elecciones para una Asamblea Constituyente (1978) y posteriores

elecciones generales. A esas alturas, el desarrollo de las ciencias sociales, particularmente la sociología, había permitido tener un conjunto de marcos, métodos y técnicas de investigación que sirvieron para la proliferación de estudios de la realidad peruana. Así se inician los trabajos de sociología electoral. Al lado del libro de Rafael Rongagliolo y Enrique Bernales, publiqué mis primeros trabajos en Desco, que prosiguieron en la Universidad del Pacífico. Estos trabajos marcarían el inicio de una sociología electoral peruana, por lo que en lo sucesivo no será suficiente producir testimonios sobre las elecciones, sino empezar a emplear herramientas propias de las ciencias sociales. Dicho desarrollo, sin embargo, no fue acompañado por otros trabajos, salvo contadas excepciones, como los estudios de Piedad Pareja. Los temas referidos a elecciones y partidos políticos eran considerados todavía como secundarios en la preocupación académica. Mantener un interés permanente no fue un ejercicio compartido sino, por el contrario, solitario.

El año 1990 marca un nuevo momento en el desarrollo de las investigaciones en temas electorales que surge a partir del análisis del llamado “fenómeno Fujimori” y del desplome del sistema de partidos. En nuestro país no existe otro proceso electoral que haya concitado igual atención que el de 1990. Sobre el tema escribirán Romeo Grompone, Carlos Iván Degregori, José María Salcedo, Jorge Salmón, Álvaro Vargas Llosa y sobre todo el inglés Jeff Daeschner.

Mi interés en los temas de elecciones y partidos políticos, me encaminan a seguir estudios de doctorado en Ciencia Política y trabajar con Dieter Nohlen, uno de los mayores conocedores del tema a nivel mundial y profesor de la Universidad de Heidelberg. A su lado aprendí, como muchos latinoamericanistas, la importancia de los sistemas electorales y de partidos en su observación comparada.

A mi regreso de Alemania, tuve la oportunidad de editar un libro para la Fundación Internacional de Procesos Electorales (IFES), a partir de un seminario desarrollado en el verano de 1996 y que presenta por primera vez artículos que centran su atención en elementos del sistema electoral, como la circunscripción electoral, las boletas electorales y el propio sistema de votación. Fue el inicio de la producción de temas especializados sobre elecciones, en el que incursionaron incluso políticos de la talla de Valentín Paniagua y Lourdes Flores Nano, entre otros.

Algunos pocos textos que querían entender la crisis de los partidos políticos fueron publicados por Martín Tanaka y Nicolás Lynch, así como uno mío publicado también por la Fundación Friedrich Ebert.

A fines de los 90 se observa una mayor producción de trabajos más especializados en temas electorales y partidos políticos. Se puede mencionar la participación de ONG, como Transparencia, IDL, CAJ, Desco, IEP, Foro Democrático, que impulsan trabajos

de esta naturaleza. El deterioro del régimen fujimorista, la discusión sobre la reforma de la Constitución y la reaparición de los partidos políticos, incentivó más y mayores trabajos. La Universidad de Lima me acogió en su plana docente para, desde la comunicación política, emprender observaciones sistemáticas sobre el papel de la prensa, la opinión pública y las encuestas.

Mi elección como Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), a consecuencia de la caída del régimen fujimorista y el inicio del gobierno de transición, se convirtió en un encargo ineludible. La combinación de la investigación, docencia y consultoría me colocaba en un nivel de especialización no muy común. El tránsito de la academia a la gestión fue un proceso acelerado pues a los cuatro meses debíamos realizar elecciones generales de manera limpia y transparente y reformar la institución. El conocimiento sobre elecciones y partidos largamente acumulados fue sin duda un elemento central que facilitó el trabajo y el aporte a la institución. Pero, el paso por la administración pública logrando un alto reconocimiento público, no pudo ser posible sin un equipo altamente profesional y de convicciones democráticas irrenunciables. Esto tenía su precedente en los años 70, pues el núcleo central estaba constituido por un grupo que había pasado por las aulas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Parte de aquellos sueños generacionales tuvieron la oportunidad de realizarse en estos imborrables cuatro años en la ONPE, en donde se lograron muchas cosas, con gran esfuerzo y sacrificio, pero largamente compensados en los logros institucionales y el aporte al país.

25 años después, mi Alma Mater, la PUCP, me ha dado la oportunidad de ser parte del grupo fundacional de la Licenciatura en Ciencia Política, que permite formar jóvenes en esta nueva disciplina en el Perú y desarrollar con absoluta libertad todas aquellas iniciativas que se presentan cuando se cruza la barrera del medio siglo. No me queda pues sino agradecer a todas las personas e instituciones que confiaron en mi trabajo, teniendo la esperanza de no haberlas defraudado.

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA

Lima, diciembre de 2005.

Primera parte

SISTEMAS ELECTORALES Y
PARTIDOS POLÍTICOS

*Elementos del sistema electoral:
una revisión conceptual*

Los sistemas electorales tienen el propósito de permitir convertir los votos en escaños o puestos de elección. Por lo tanto, configuran un proceso gracias al cual se permite determinar a los titulares de los cargos unipersonales (presidente, alcalde, etc.) o cuerpos colectivos (parlamentos, concejos municipales, etc.) De esta manera, aplicar un sistema electoral sobre una votación cualquiera tendrá una resultante distinta si se aplica otro sistema electoral sobre esa misma votación. Esto confiere al sistema electoral una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político. En consecuencia, escoger un sistema electoral determinado pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia para un país. Sin embargo, si bien el sistema electoral tiene efectos en el sistema de partidos, en la gobernabilidad y la legitimidad electoral, también es cierto que está condicionado por factores históricos, políticos y culturales. En otras palabras, el sistema electoral también es el resultado de un proceso político y social.

Dado que el sistema electoral está compuesto por una serie de elementos, podemos encontrar algunos que son de mayor relevancia o son menos comprendidos sus efectos. Así, el presente capítulo busca discutir y relevar la importancia de algunos elementos de los sistemas electorales.

1. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL.

Entenderemos por circunscripción electoral a aquel conjunto de electores que conforma la base para que sus votos se repartan entre un número determinado de escaños. En consecuencia, es en la circunscripción electoral donde se asignan los escaños a candidatos o partidos que han ganado las elecciones. Esta particularidad le permite diferenciarse —cuando no se usan como sinónimos— de los llamados *colegios electorales*,

que actúan como representantes de alguna colectividad y tienen la finalidad de elegir a uno o más funcionarios¹.

Si bien puede haber circunscripciones o distritos sin base territorial, generalmente la delimitación de éstas se realiza atendiendo a ese criterio. Existen ejemplos en donde algunas circunscripciones no tienen una base territorial (Portugal, Nueva Zelanda, Bulgaria, Eslovaquia, Croacia, entre otros).

1.1. TIPOS DE CIRCUNSCRIPCIONES.

Las circunscripciones electorales pueden dividirse, según el número de escaños disponibles, en circunscripciones uninominales y plurinominales. En el primer caso se disputa un escaño por circunscripción, mientras que en el segundo se disputan más de un escaño por circunscripción. Generalmente, en las llamadas circunscripciones plurinominales se hace una distinción más precisa. Si se trata de repartir dos escaños, se denomina circunscripción binominal. En el caso de tres, trinominal y así sucesivamente².

Por su dimensión y efectos, generalmente las circunscripciones plurinominales se clasifican en pequeñas (entre dos y cinco escaños), medianas (entre seis y 10 escaños) y grandes (más de 10 escaños). Los efectos en el sistema de partidos los veremos más adelante.

En un país determinado el sistema electoral puede designar circunscripciones del mismo tamaño. Por ejemplo, en Estados Unidos, el Reino Unido o Francia, todas las circunscripciones son uninominales y, en Chile, binominales. Por lo tanto, son sistemas cuyas circunscripciones son *uniformes*. Salvo casos excepcionales, como el de Chile, esto generalmente ocurre en aquellos sistemas cuyo *principio de representación es mayoritario*. En cambio, en otros países como Ecuador, Costa Rica, Bolivia o Perú las circunscripciones son *variables*: mayoritariamente plurinominales y, en menor medida, uninominales. Por lo general, son países con sistemas cuyo *principio de representación es proporcional*.

¹ Es el método usado en la actualidad en los Estados Unidos de Norteamérica para la elección del presidente y vice-presidente. En varios países de América Latina se usó este sistema, siendo Argentina el último en abandonarlo, con la elección directa en 1994.

² En el Perú existe una gran confusión sobre este tema. Al conjunto de circunscripciones variadas, muchos políticos y periodistas lo denominan “distrito múltiple”. Error no sólo terminológico, sino también conceptual. Lamentablemente, esto se ha extendido hasta aparecer el término en la propia Ley Orgánica de Elecciones (LOE), lo que demuestra el nivel de desconocimiento sobre el tema.

1.2. RELACIÓN ENTRE EL TAMAÑO Y EL NÚMERO DE CIRCUNSCRIPCIONES.

De lo anterior se desprende que un sistema electoral comprende un *número* determinado de circunscripciones mediante las cuales se distribuye los escaños en disputa, siendo su *tamaño* uni o plurinominal. De esta manera, encontramos una relación inversa entre *número* y *tamaño* de las circunscripciones en un sistema electoral. Por ejemplo, el *número* máximo de circunscripciones que puede diseñarse en un sistema, es cuando el *tamaño* de la circunscripción es el mínimo (uninominales) y se establece la uniformidad.

A modo de ejemplo, si un país tiene una cámara de 400 escaños, podrían presentarse algunas de estas posibilidades:

- a. El *tamaño* de cada circunscripción es de uno (uninominal). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la cámara (400) entre el *tamaño* de la circunscripción, nos da como resultado que el *número* es de 400 circunscripciones.
- b. El *tamaño* de cada circunscripción es de dos (binominal). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la cámara (400) entre el *tamaño* de la circunscripción, nos da como resultado que el *número* es de 200 circunscripciones.
- c. El *tamaño* de cada circunscripción es de cuatro (tetranominal). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la cámara (400) entre el *tamaño* de la circunscripción, nos da como resultado que el *número* es de 100 circunscripciones.
- d. El *tamaño* de la circunscripción es de 400 (plurinominal). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la cámara (400) entre el *tamaño* de la circunscripción, nos da como resultado que el *número* es de una circunscripción.

Como se observa a. y d. son los extremos. En el caso a. el *tamaño* es el menor y el *número* es el mayor. En el caso d. el *tamaño* es el mayor y el *número* es el menor. En la realidad, el caso a. se presenta en un sistema mayoritario con circunscripciones uninominales (Estados Unidos o Francia) y el caso d. en un sistema proporcional de circunscripción (o distrito) único (Israel o Perú entre 1992 y 2000).

Finalmente, dependiendo del tamaño de las circunscripciones, éstas producen el efecto siguiente: cuanto mayor es la circunscripción, tanto mayor es la proporcionalidad. Pero, si en un sistema proporcional se presentan un gran número de circunscripciones uninominales, el sistema se acerca al de representación mayoritaria. Por eso, como señala Nohlen, los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales pueden implicar un cambio del sistema electoral (Nohlen 1981: 107).

1.3. DELIMITACIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES.

Para el diseño de un sistema electoral, el número de circunscripciones estará en función de escoger entre dividir el territorio nacional en una multiplicidad de circunscripciones o hacer de él una sola. Las posibilidades son las siguientes:

- a. *Países que utilizan todo el territorio nacional como circunscripción.* Son los casos en donde no existe división territorial para fines electorales. Es decir, el tamaño de la circunscripción abarca a todos los escaños en disputa y su número es uno. A estos países se les suele denominar también sistemas electorales con circunscripción o distrito electoral único. Generalmente esto ocurre con países pequeños, desde el punto de vista de su población: Israel, Bulgaria, Eslovaquia, Guyana, Liberia, Moldavia, Namibia y Sierra Leona.
- b. *Países que utilizan circunscripciones especialmente delimitadas.* Generalmente usada en sistemas mayoritarios con distritos uninominales. Se trata de delimitar las circunscripciones atendiendo el principio de mantener una relación igual entre representantes y población (un hombre = un voto). Se requiere de un conocimiento muy exhaustivo de la geografía y demografía del país; y es necesario, además, un permanente ajuste de los límites de la circunscripción, debido a los procesos migratorios.
- c. *Países que utilizan la delimitación política-administrativa.* Generalmente utilizada en sistemas proporcionales con circunscripciones plurinominales. Se trata de asignar un número de escaños a la unidad política-administrativa (provincia, departamento, Estados o región), de acuerdo a su tamaño poblacional. Pese a los esfuerzos, difícilmente se logra mantener la relación población-representante (un hombre = un voto) de manera igual en todas las circunscripciones.

Este proceso de delimitar las fronteras de los distritos o circunscripciones electorales se denomina *delimitación de distritos*, mientras que el ajuste y delimitación periódica se llama *redistribución*. Dicho proceso es fundamental en cualquier sistema democrático, pues si las demarcaciones electorales no se ajustan regularmente, se pueden desarrollar fuertes desproporciones entre la representación de los diversos distritos o circunscripciones electorales.

1.4. CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES.

Es preciso destacar que los diversos tipos de circunscripciones electorales son compatibles con todos los sistemas electorales. Sin embargo, pueden existir algunos sistemas aparentemente contradictorios dado que exhiben un tratamiento especial, pero que, finalmente, los hacen coherentes y son los siguientes:

- La circunscripción de dos niveles de reparto de escaños. Donde la asignación de escaños se realiza en dos fases sucesivas:
 - Primero: se asigna escaños de acuerdo a la circunscripción geográfica.

- Segundo: se asigna escaños de acuerdo a la votación nacional. Esta figura se realiza para permitir una mejora en la proporcionalidad del reparto de los escaños.
- Acumulación. El sistema electoral que permite el *apparentment*; es decir, la posibilidad de que varios partidos unan sus votos a la hora del reparto de los escaños.
- Votantes en el extranjero y minorías. Finalmente, en el caso de Portugal, la legislación de 1974 establece escaños para los portugueses residentes en el extranjero. En Nueva Zelanda se presenta el caso de distritos personales –no territoriales– a partir de los cuales se elige la representación de los habitantes aborígenes de la etnia maorí. En ciertos países del Centro y Este de Europa (Bulgaria, Eslovaquia y Croacia), ciertas minorías étnicas constituyen circunscripción electoral para elección de algunos representantes al parlamento nacional (Vallès y Bosch 1997).

A continuación nos centraremos en algunos componentes del sistema electoral refiriéndolos al caso peruano.

1.5. LA CIRCUNSCRIPCIÓN EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA DE 2001.

La caída del régimen autoritario encabezado por Alberto Fujimori en el Perú al segundo mes de su tercer mandato nacido de elecciones fraudulentas, posibilitó que varias normas electorales fueran revisadas. La Mesa de Diálogo entre el gobierno y la oposición, promovida por la Organización de Estados Americanos (OEA), produjo a fines de 2000 una serie de acuerdos que el Congreso Nacional sancionó con cambios en la Ley Orgánica de Elecciones (LOE). Uno de ellos fue dejar atrás la circunscripción única para dar paso al diseño de circunscripciones plurinominales a nivel departamental³; se mantuvo una sola Cámara y el número de congresistas siguió siendo el mismo, 120. Esto se debió a que cambios de esta naturaleza hubieran merecido reformas constitucionales que ni el tiempo ni las circunstancias coyunturales lo permitían.

La Constitución de 1993 había estipulado expresamente un número fijo de parlamentarios (120), por lo que su distribución en el ámbito departamental se dificultaba, debido a que el número de éstos es alto (25) y Lima concentra el tercio de la población electoral. El resultado de esta distribución fue que se crearon 22 circunscripciones pequeñas, con 72 escaños que representaban el 60% del total; dos circunscripciones medianas, con 13 escaños que representaban el 11% del total; y una circunscripción grande (Lima), con 35 escaños que representan el 29% del total de escaños. Es decir, una fuerte tendencia al tamaño pequeño que influirá en la relación entre votos y escaños.

³ Ver el Capítulo 4.

Por otro lado, el *efecto reductivo* del sistema proporcional fue bajo. Como se observa en el Cuadro N° 1, once de trece organizaciones políticas tienen al menos un escaño en el Congreso, pese a que sólo cinco superan el 5% del total de votos válidos. Esta dispersión del voto hizo que el partido de gobierno no obtuviera mayoría en el Congreso y, para lograrlo, debió concertar con varias organizaciones políticas, lo que configura una evidente precariedad.

En realidad, la no aplicación de un umbral mínimo de representación permitió el ingreso de un mayor número de partidos políticos, compensando el efecto *reductivo* de una mayoría de circunscripciones pequeñas y la aplicación del método D'Hondt, que premia a los partidos grandes y castiga a los pequeños.

Cuadro N° 1
Relación entre votos y escaños en circunscripciones departamentales combinadas con cifra repartidora (D'Hondt) 2001

<i>Partido político</i>	<i>%E</i>	<i>%V</i>	<i>Diferencia %E-%V</i>
Perú Posible	37,5	26,3	+11,2
PAP	23,3	19,7	+3,6
Unidad Nacional (PPC+R)	14,2	13,8	+0,4
FIM	9,2	10,9	-1,7
Somos Perú	3,3	5,8	-2,4
Cambio 90/NM	2,5	4,8	-2,3
AP	2,5	4,2	-1,7
UPP	5,0	4,1	+0,9
Solución Popular	0,8	3,6	-2,7
Todos por la Victoria	0,8	2,0	-1,2
FIA	0,0	1,7	-1,7
Proyecto País	0,0	1,7	-1,7
Renacimiento Andino	0,8	1,4	-0,6
TOTAL	100	100	0,0

Nota: %E = Porcentaje de escaños; %V = Porcentaje de votos.

Fuente: ONPE, www.onpe.gob.pe. Elaboración propia.

2. EL VOTO PREFERENCIAL.

Las formas de candidatura y de votación tienen una gran importancia como elementos del sistema electoral, al menos en tres sentidos.

- Para la relación entre elector y candidato, es obvio que en el caso de candidaturas individuales la persona desempeña un papel importante, aun cuando en sistemas de partidos bien estructurados, el candidato sea mucho menos determinante para el voto que el partido al que representa.
- Para la relación entre los candidatos y su respectivo partido, las distintas formas de candidatura y votación permiten al elector ejercer mayor o menor influencia sobre la selección de candidatos dentro del partido. Las candidaturas individuales fomentan en cierta forma la independencia del candidato frente al partido. En el caso de las listas de partidos, según sea su forma, puede fortalecerse (lista cerrada y bloqueada) o debilitarse (lista cerrada y no bloqueada, lista abierta) la dependencia del candidato frente a su partido; además, en el caso de las listas cerradas y bloqueadas, el candidato está atado a la nominación del partido pero no así en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas y de las listas abiertas.
- En cuanto a la posibilidad de los partidos para planear la composición de sus grupos políticos, sobre todo con listas cerradas y bloqueadas, estos pueden nominar por ejemplo a mujeres o representantes de determinados grupos sociales en lugares expectantes en la lista.

Una de las formas de candidatura es aquella con lista cerrada, pero no bloqueada. Para ello se aplican métodos diversos, entre los que se encuentra el llamado voto preferencial. Éste consiste en otorgar el apoyo directo a más de un candidato preferido, de entre una serie de postulantes inscritos en listas partidarias que los agrupan, indicando para ello el número que los representa.

En el último cuarto de siglo, el Perú ha tenido experiencias de votación con congresos bicamerales y unicamerales, con la obligatoriedad o no del voto preferencial y la variación en el número de las preferencias (uno o dos candidatos).

La historia se remonta al año 1977. El decreto ley de convocatoria para la Asamblea Constituyente de 1978 durante el gobierno militar del general Francisco Morales Bermúdez fijó las reglas de la elección, por primera vez en el Perú, mediante el voto preferencial⁴. Esta experiencia, siendo la primera, tenía la característica de aplicarse para una elección sin voto analfabeto y obligatorio. Los partidos políticos tenían como distintivos una letra y cada candidato un número correlativo, siendo cada lista de 100 candidatos, igual al número de escaños que tenía la Asamblea Constituyente.

⁴ Artículo 54°.- Para la elección de Representantes a la Asamblea Constituyente, el territorio de la República, de conformidad con el Decreto Ley 21949, constituye un solo distrito electoral.
Artículo 55°.- El elector votará, al mismo tiempo, por la lista que escoja y por un candidato de su preferencia integrante de ella.

Sin embargo, para las elecciones de 1980, la entonces nueva Constitución de 1979 fijó las reglas de juego del sistema electoral tanto para la elección presidencial como parlamentaria, pero en su disposición transitoria señaló que “Mientras se constituyen todas las regiones, el Senado se elige en distrito nacional único. La elección de los senadores por el sistema de cifra repartidora, sin voto preferencial y siguiéndose el orden de cada lista”.

El voto preferencial, que había sido cuestionado por algunos partidos políticos, se dejó de implementar básicamente porque la Constitución de 1979 consagró el voto para los analfabetos. En esa medida, estaban incapacitados para poder ejercer obligatoriamente el voto, dado que no sabían leer ni escribir.

Para las elecciones generales de 1985, un decreto ley modificó las reglas de la elección, precisamente a propósito del voto preferencial, instituyéndose de esta manera la forma de elección que actualmente conoce el elector peruano; es decir, “El voto de preferencia es opcional y el elector puede votar por uno o por dos de los candidatos. La no emisión del voto preferencial, o el error que se cometa al marcarlo no anula el voto, pero sí la preferencia”.

Se supera el obstáculo de los analfabetos y el rechazo de algunos partidos políticos al hacerlo no obligatorio y doble opcional. Como la elección era simultánea –presidencial y parlamentaria– el elector votaba por presidente, otro voto era para senadores (circunscripción única) y opcionalmente con doble voto preferencial y un tercer sufragio era para diputados (circunscripción departamental) y también con dos votos preferenciales opcionales. Este mismo sistema se utilizó sin modificaciones para las elecciones generales de 1990.

El 5 de abril de 1992, el Presidente de la República, Alberto Fujimori, da un golpe de Estado con el respaldo de la Fuerzas Armadas. Constituyó el llamado “Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional” y gobernó por decretos leyes hasta la instalación del Congreso Constituyente Democrático (CCD). Las elecciones para esa instancia legislativa fueron convocadas para el 22 de noviembre de 1992, indicándose que dicho organismo sería elegido por circunscripción electoral única, voto preferencial en lista cerrada y cifra repartidora, siendo un congreso constituyente unicameral. Se escogería a 80 congresistas. La particularidad era que se elegía todo el parlamento en una sola lista y por voto preferencial doble y opcional.

Con la caída del fujimorismo se modifican ciertas leyes; entre ellas, algunas del sistema electoral. De acuerdo a la última modificación a la LOE en el año 2000, la elección de congresistas se realiza mediante circunscripciones de ámbito departamental, aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial, excepto en

los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial (artículo 21° LOE).

2.1. IMPACTO DEL VOTO PREFERENCIAL.

El voto preferencial ha tenido serias y decisivas consecuencias en la composición del parlamento. Las listas cerradas y bloqueadas favorecen el ingreso de candidatos de acuerdo al orden en que están inscritos en las listas por las que postulan, lo que no necesariamente coincide con las preferencias del electorado. Por ello, el voto preferencial constituye un importante instrumento en el momento de la elección, porque muchos de los que no entrarían en el sistema de lista bloqueada acceden al Congreso por medio de este voto; y muchas veces con mayor votación que los favoritos de cada lista.

Si en 1978, gracias a este sistema, el 46% de la composición de la Asamblea Constituyente tuvo un orden distinto del presentado originalmente en la lista, en 1985 lo fue en un tercio del parlamento. En 1990, en 30%; en 1992, para el CCD en más del 40% y, en 1995, también en 30%. Por estas circunstancias, podemos señalar que algo más de un tercio del parlamento peruano varió su composición entre 1978 y 1995, gracias al voto preferencial. Por este mismo mecanismo también ingresaron a la Cámara de Diputados de 180 curules, 42 (en 1985) y 66 (en 1990) representantes. En las últimas elecciones parlamentarias de los años 2000 y 2001, en un Congreso de 120 escaños, 53 y 57 curules respectivamente fueron ocupados por congresistas favorecidos por el voto preferencial.

Cuadro N° 2
Voto preferencial (1978-2001)

<i>Periodo parlamentario</i>	<i>Parlamentarios electos</i>	<i>Ingresaron por voto preferencial</i>	
		<i>Parlamentarios</i>	<i>%</i>
1978 – 1979	100	46	46
1985 – 1990	60	19	32
1990 – 1992	62	19	31
1992 – 1995	80	34	43
1995 – 2000	120	38	32
2000 – 2001	120	53	44
2001 – 2006	120	57	48

Fuente: Tuesta (2001) y ONPE, www.onpe.gob.pe.

El voto preferencial no tiene relación directa con el número de votos de un partido político. Hay candidatos que tienen muchos votos, pero su partido en conjunto gana pocos escaños y no ingresan. En cambio, otros partidos ganan más escaños y pueden tener candidatos con escasa votación. Esto se debe a que el voto preferencial es opcional.

Sin embargo, hay una serie de problemas derivados de su implementación. La cantidad de candidaturas por partidos es alta. En el año 2000, bajo el régimen de circunscripción única, se inscribieron 10 listas con 120 candidatos cada una, lo que daba como resultado 1.200 candidaturas en competencia, que debiendo hacer campañas nacionales, terminaron desarrollando mini-campañas que se superpusieron entre sí, ofreciendo mensajes desarticulados. Como cada partido tuvo un símbolo y cada candidato un número, la combinación de ambos ofreció un panorama de confusión, desorden y atosigamiento.

Para las parlamentarias de 2001, la circunscripción departamental rigió la elección, complicándose notablemente el cuadro arriba descrito. Trece listas desplegaron candidatos en 25 departamentos. Si bien no todas las listas participaron en todas las circunscripciones y no a todas éstas les correspondía el mismo número de escaños, un total de 1.560 candidaturas compitieron por el voto.

Lo anterior ha creado un efecto perturbador en el proceso de escrutinio, debido a la cantidad de errores que se cometieron (y cometen). Ello produce elevados porcentajes de anulaciones, alterando seriamente la propia voluntad del electorado. Para las elecciones parlamentarias del año 2001, los votos nulos sumaron 1.352.780 de un total de 14.898.435 electores, gran parte de ellos debido al voto preferencial.

El voto preferencial requiere que los votantes ordenen las opciones ofrecidas en las cédulas de votación. Como resultado, debe ponerse mucha atención a la determinación del resultado según las opciones elegidas por el votante y a la posibilidad de que la persona se vea enfrentada no con su primera opción sino con una alternativa de compromiso. Ace Project⁵ señala tres niveles de interés:

- Cómo decidirse por un candidato. Una de las ventajas de este sistema es la capacidad del votante para tomar decisiones más matizadas o sutiles acerca de los candidatos. Se les puede alentar a determinar sus preferencias empezando con aquel que más les gusta y luego continuar mediante un proceso de graduación basado en su propio criterio de selección hasta que lleguen a aquel que menos les agrada. En el caso de Perú, sólo se puede hasta dos opciones, aun cuando otros sistemas pueden proponer más.

⁵ Administration and Cost of Elections Project, www.aceproject.org.

- Cómo emitir el voto. Se espera que los electores coloquen una serie de marcas en su cédula de sufragio (generalmente siguiendo un orden numérico) aunque es posible que quienes la diseñaron introduzcan otra opción de marcado. De cualquier forma, se debe explicar la manera de llenar la papeleta y, en lo posible, socializar su práctica.
- Cómo afectan los votos el resultado. Las preferencias expresadas por los votantes individuales deben ser contadas y tabuladas mediante una serie de operaciones relativamente complejas que tienen como consecuencia el resultado final.

Por lo demás, el voto preferencial requiere un proceso de educación electoral por todos los medios de comunicación posibles. Los errores se incrementan con su aplicación.

En el Perú, en el acto de escrutinio, el presidente de mesa cuenta cada uno de los votos de la cédula tanto para Presidente como para congresistas y, en caso de que el ciudadano hubiera hecho uso del voto preferencial en su cédula, éste se contabiliza en el espacio reservado para votos preferenciales del acta de escrutinio como voto para el candidato de su elección.

Sin embargo, las posibilidades de error con respecto al voto preferencial al momento del escrutinio suelen estar relacionados a tres grandes factores:

1. Cambios *a posteriori* en la lista de candidatos y cédulas de votación.
2. Error en el llenado del acta electoral.
3. Interpretación del modo de efectuar el voto.

Pese a las campañas de capacitación previas a un proceso electoral, en algunos casos el elector y el miembro de mesa (máxima autoridad al momento del escrutinio en mesa), conciben las formas de emitir el voto de manera distorsionada. En muchos casos, los miembros de mesa han contado los votos preferenciales como votos para la lista. Como resultado de este error, si el elector había señalado su preferencia por dos (2) candidatos, se contabilizaban dos votos para la lista y si se había señalado sólo una (1), la lista recibía sólo un voto.

Otro error ocurre cuando el elector emite su voto preferencial por dos candidatos de distintas listas parlamentarias, anulando su votación.

Pese a la insistencia de que el voto sea considerado válido siempre y cuando la intersección del aspa o la cruz se encuentren dentro del recuadro del símbolo o candidato, los personeros de mesa solían influenciar la decisión de los miembros de mesa a anular la votación cuando el aspa invadía el símbolo o fotografía de otra agrupación.

Cuadro N° 3
Consolidado de actas observadas por elección y departamento

<i>Departamento</i>	<i>Número de actas observadas</i>	<i>Resoluciones aplicadas al voto preferencial</i>
Amazonas	670	428
Áncash	1.265	1.003
Apurímac	560	470
Arequipa	875	605
Ayacucho	709	127
Cajamarca	1.566	1.077
Cusco	1.290	805
Huancavelica	635	484
Huánuco	862	787
Ica	617	534
Junín	1.346	618
La Libertad	1.645	1.268
Lambayeque	1.290	1.038
Lima	8.436	6.087
Loreto	928	795
Madre De Dios	74	70
Moquegua	123	97
Pasco	412	350
Piura	1.954	826
Puno	1.519	621
San Martín	604	465
Tacna	204	150
Tumbes	205	128
Callao	867	547
Ucayali	356	326
África	1	0
América	273	174
Asia	38	18
Europa	61	33
Oceanía	1	1
	29.386	19.932

Fuente: ONPE.

3. LA CIFRA REPARTIDORA.

En cuanto a la conversión de los votos en escaños, en el caso de aplicar la fórmula proporcional existe una multiplicidad de procedimientos que en parte son verdaderamente complicados y hacen muy difícil al elector saber qué sucede en realidad con su voto. Ocurre que el resultado produce cifras absolutas, las cuales sin embargo no permiten distribuir fracciones de escaños. Por eso se aplican fórmulas matemáticas simples que lo hagan posible.

Los dos tipos más importantes de procedimientos de conversión de votos en escaños son:

- los procedimientos de divisor y
- los procedimientos de cociente.

Los procedimientos de divisor se conocen, asimismo, como fórmulas del promedio mayor. Éstos se caracterizan por dividir mediante distintos divisores los totales de los votos obtenidos por los diferentes partidos (por ejemplo en el caso del método D'Hondt 1, 2, 3, 4, 5, etc.), lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan entonces a los promedios más altos.

En los procedimientos de cociente, se establece un cociente electoral o cuota mínima de votos para obtener un escaño; el cual resulta –por ejemplo, en el método del cociente simple o Hare– de la división de los votos válidos emitidos entre el número de escaños en la circunscripción. Los partidos obtienen tantos escaños cuantas veces quepa el cociente en el número de votos obtenidos.

Dado que los procedimientos de cocientes se caracterizan, en general, por que no todos los escaños disponibles se pueden asignar en una única operación, los escaños restantes deben ser asignados en una segunda operación. Los escaños restantes ofrecen la oportunidad de mejorar (o limitar) la proporcionalidad entre votos y escaños.

El método D'Hondt, creado por el matemático belga Víctor D'Hondt, consiste en dividir el total de votos logrados entre una constante o cifra repartidora y obtener la cantidad de vacantes proporcional a los votos obtenidos. Se utiliza en el Perú desde 1963. Para Dieter Nohlen, la cifra repartidora puede ser entendida como: 1) un tipo de cociente electoral en el procedimiento de cociente electoral para convertir votos en escaños, o bien como 2) denominación latinoamericana del método D'Hondt.

Generalmente, la cifra repartidora (*chiffre répartiteur*) es parte de los procedimientos de cociente electoral, que comparten dos características. La primera característica

común es la forma de cálculo. El cociente electoral se obtiene mediante división, en la que el dividendo es igual al total de los votos válidos y el divisor cambia según la fórmula aplicada (Hare, Droop, Sainte-Lague, etc.). Los partidos obtienen tantos escaños como las veces que el cociente electoral cabe dentro del número de votos que han recibido. La segunda característica común radica en que los procedimientos de cociente normalmente no alcanzan a distribuir todos los escaños disponibles, de modo que tienen que aplicarse otros métodos adicionales (del resto mayor, del mayor promedio, etc.) para asignar los escaños restantes.

Sin embargo, en América Latina, la cifra repartidora se calcula de otra manera, lo que implica características particulares de este procedimiento de cociente electoral contrarias al tradicional.

La división se efectúa en base a un procedimiento de divisor, aplicando la serie de divisores D'Hondt y tomando la última cifra que todavía legitima recibir un escaño como cociente electoral en el respectivo proceso de adjudicación de los escaños. En efecto, se da solo un paso adicional al método de D'Hondt al aplicar esta cifra como cociente electoral. Asimismo, este procedimiento –llamado cifra repartidora, por su analogía con el método D'Hondt–, consigue distribuir todos los escaños y elimina así el problema de los restos o saldos. En América Latina, por tanto, el sistema D'Hondt, con el añadido de un cálculo adicional, se llama cifra repartidora. Entre los países que usan este método tenemos: Argentina, Brasil, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Examinemos algunos casos hipotéticos para entender mejor este concepto.

- a) *Ejemplo 1.* Tomaremos el caso de una elección en una circunscripción en donde se disputan ocho escaños. Compiten cuatro partidos políticos. Entre todos suman 100 mil votos válidos. El procedimiento sería el siguiente:

Tamaño de circunscripción:	8 escaños
Votos válidos:	100.000
Partido A:	41.000 votos
Partido B:	29.000 votos
Partido C:	21.000 votos
Partido D:	9.000 votos

Paso 1: Dividir los votos válidos de cada lista entre los números sucesivos 1, 2, 3, 4, etc.

<i>Partido</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>
Divisor / Votos	41.000	29.000	21.000	9.000
1	41.000	29.000	21.000	9.000
2	20.500	14.500	10.500	4.500
3	13.666	9.666	7.000	3.000
4	10.250	7.250	5.250	2.250

Paso 2: Seguidamente, se ordena los cocientes obtenidos de mayor a menor, hasta tener un número igual al de escaños por adjudicar, en este caso 8.

1. 41.000 (Partido A)
2. 29.000 (Partido B)
3. 21.000 (Partido C)
4. 20.500 (Partido A)
5. 14.500 (Partido B)
6. 13.666 (Partido A)
7. 10.500 (Partido C)
8. 10.250 (Partido A)

El cociente más bajo –el octavo– de los antes indicados es 10.250, constituyéndose en este caso en la cifra repartidora.

Paso 3: Dividir los votos válidos de cada lista entre la cifra repartidora, para adjudicar escaños.

<i>Partido</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>
Votos	41.000	29.000	21.000	9.000
Cifra repartidora	10.250	10.250	10.250	10.250
Cociente	4,0	2,8	2,0	0,8
Escaños	4	2	2	0

De esta forma, los resultados de la adjudicación de escaños es la siguiente:

- Partido A: 4 escaños
- Partido B: 2 escaños
- Partido C: 2 escaños
- Partido D: 0 escaños

Para efectos de apreciar la proporcionalidad del método aplicado, procedemos a comparar el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños adjudicados, en una circunscripción mediana de ocho escaños. Se podrá apreciar que existe un premio al primero y al tercero.

<i>Partido</i>	<i>% Votos</i>	<i>% Escaños</i>
A	41%	50% (4 escaños)
B	29%	25% (2 escaños)
C	21%	25% (2 escaños)
D	9%	0% (ningún escaño)

- b) *Ejemplo 2.* A fin de apreciar la incidencia del tamaño de la circunscripción en la adjudicación de escaños, modificaremos el tamaño de la circunscripción (12 escaños en vez de 8), manteniendo el número total de votos.

Tamaño de circunscripción:	12 escaños
Votos válidos:	100.000
Partido A:	41.000 votos
Partido B:	29.000 votos
Partido C:	21.000 votos
Partido D:	9.000 votos

Paso 1: Dividir los votos válidos de cada lista entre los números sucesivos 1, 2, 3, 4, etc.

<i>Partido</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>
Divisor / Votos	41.000	29.000	21.000	9.000
1	41.000	29.000	21.000	9.000
2	20.500	14.500	10.500	4.500
3	13.666	9.666	7.000	3.000
4	10.250	7.250	5.250	2.250
5	8.200	5.800	4.200	1.800
6	6.833	4.833	3.500	1.500

Paso 2: Seguidamente, se ordena los cocientes obtenidos de mayor a menor, hasta tener un número igual al de escaños por adjudicar, en este caso 12.

1. 41.000 (Partido A)
2. 29.000 (Partido B)

3. 21.000 (Partido C)
4. 20.500 (Partido A)
5. 14.500 (Partido B)
6. 13.666 (Partido A)
7. 10.500 (Partido C)
8. 10.250 (Partido A)
9. 9.666 (Partido B)
10. 9.000 (Partido D)
11. 8.200 (Partido A)
12. 7.250 (Partido B)

El cociente más bajo –el duodécimo– de los antes indicados es 7.250; es decir, la cifra repartidora para este caso.

Paso 3: Dividir los votos válidos de cada lista entre la cifra repartidora, para adjudicar escaños.

<i>Partido</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>
Votos	41.000	29.000	21.000	9.000
Cifra repartidora	7.250	7.250	7.250	7.250
Cociente	5,6	4,0	2,8	1,2
Escaños	5	4	2	1

En consecuencia, los resultados de la adjudicación de escaños son:

- Partido A: 5 escaños
- Partido B: 4 escaños
- Partido C: 2 escaños
- Partido D: 1 escaño

Procedemos, como en el ejemplo anterior, a comparar los porcentajes de votos y escaños obtenidos. En este caso son favorecidos el primero y el segundo. En los dos ejemplos, sin embargo, el que regularmente es favorecido es la primera mayoría.

<i>Partido</i>	<i>% Votos</i>	<i>% Escaños</i>
A	41%	41,66% (5 escaños)
B	29%	33,33% (4 escaños)
C	21%	16,66% (2 escaños)
D	9%	8,33% (1 escaño)

4. EL UMBRAL DE REPRESENTACIÓN.

Algunos sistemas electorales cuentan con umbrales de representación; es decir, con el mínimo nivel de votación que requiere un partido para obtener una representación parlamentaria, el cual puede ser fijado de manera legal (formal) cuando se establecen de manera explícita en la ley electoral.

Existen, de otro lado, los umbrales naturales o simplemente matemáticos, cuando están con relación al número total de escaños en disputa entre partidos o candidatos, en cuyo caso también se les considera como umbrales “efectivos”.

Por ejemplo, no tendría sentido colocar un umbral del 8% para ganar un escaño en una circunscripción uninominal, pues nadie ganaría el escaño con no menos del tercio de los votos. El umbral de representación legal estaría, en este caso, por debajo del natural o matemático. Sólo tiene sentido cuando se trata al revés, es decir, cuando el umbral legal es superior al natural.

En Alemania (el *Sperrklausel*), Nueva Zelanda y Rusia, por ejemplo, existe un umbral del 5%; por tanto, aquellos partidos que obtienen menos de ese porcentaje de votos no tienen derecho a participar en la asignación de escaños entre las listas de representación parlamentaria. Este dispositivo tuvo sus orígenes en el deseo de Alemania por limitar la elección de grupos extremistas y fue diseñado para evitar que partidos demasiado pequeños obtuvieran representación.

En el caso de Nueva Zelanda, un partido debe ganar por lo menos un escaño de mayoría y, en el caso de Alemania, tres, para poder superar los requerimientos del umbral. En todo caso, los umbrales legales varían del 0,67% de Holanda al 10% de las Islas Seychelles.

Los partidos que no obtienen este porcentaje de la votación son excluidos. La existencia de un umbral de representación tiende a incrementar el nivel general de desproporcionalidad, ya que se desperdician los votos emitidos por aquellos partidos que, sin ese umbral, habrían logrado representación.

Polonia en 1993 es un ejemplo de cómo con un umbral relativamente bajo del 5%, más del 34% de los votos fueron emitidos a favor de partidos que no alcanzaron ese porcentaje. Pero en muchos otros casos los umbrales tienen un efecto limitado en los resultados generales y, por tanto, algunos expertos electorales los ven como complicaciones innecesarias y arbitrarias de las reglas electorales que es preferible evitar.

Su aplicación tiene como finalidad que los partidos obtengan un determinado porcentaje de votos válidos o número de escaños para ser tomados en cuenta en la distribución

de escaños en el ámbito nacional (circunscripción única) o de circunscripción (plurinomial). El umbral de representación tiene incidencia en la conversión de votos en escaños, ya que sólo se toman en cuenta para el reparto de escaños a los partidos que superan dicha barrera. Puede ser aplicado en la primera, segunda o posteriores fases de conversión de votos en escaños. Esta valla produce un doble efecto:

- Efecto concentrador sobre el sistema de partidos.- Para lo cual hay que tener en consideración el ámbito de aplicación, la altura de umbral, y las condiciones socio-políticas de cada país.
- Efecto psicológico en el elector.- Puesto que desincentiva a los electores a optar por los partidos que no alcanzarán la barrera establecida.

Hay quienes sostienen que el establecimiento de porcentajes altos de umbral de representación conlleva la afectación del principio de representación proporcional. Así, Sartori (Nohlen, 1987: 20) señala que “un umbral de representación del 5% constituye un elemento fuertemente no proporcional dentro de un sistema de representación proporcional”.

En un sentido similar se ha pronunciado la Corte Constitucional de Alemania: “La Corte Constitucional de la República Federal de Alemania, por ejemplo, examinó el tema de si el umbral de representación del 5% contenido en la Ley Electoral de Alemania Occidental es compatible con el principio de representación proporcional. En su juicio afirmativo la Corte arguyó, sin embargo, que una barrera del 5% debería constituir el límite superior del umbral, impidiendo todo cambio ulterior que fortaleciera el efecto restrictivo del sistema electoral como incompatible con el principio de representación proporcional” (Nohlen, 1987: 29). (Ver Cuadro N° 4.)

Luego de examinar los elementos que componen los sistemas electorales, haremos un análisis comparativo de las principales características de estos sistemas en América Latina y la región andina.

Como se ha observado a lo largo de este capítulo, cada una de las posibilidades que presentan los elementos del sistema electoral y su combinación tienen un impacto distinto como lo veremos de manera empírica en los siguientes capítulos.

Cuadro N° 4
Umbral de representación

<i>Tipo de Umbral</i>	<i>Umbral</i>	<i>Países</i>
Umbral nacional.	Hasta 10% votos válidos.	Países Bajos, Israel, México (2%), Grecia, Bolivia (3%), Austria, Suecia, Alemania (5%), Nueva Zelanda, Rusia, Turquía.
Umbral a nivel circunscripción.	3%.	11%. Argentina, España. Suecia.
Umbral escalonado.	Entre 3 a 15%.	Rumania, Polonia, Hungría.
Umbral en función de escaños obtenidos.	3%.	Alemania.
Umbral para adjudicación de escaños restantes.	2/3 cociente Hare. 4%. 7%.	Islandia. Italia y Noruega. Polonia.

Sistemas electorales en América Latina

1. PRECISIONES SOBRE LOS SISTEMAS ELECTORALES Y SU COMPARACIÓN.

Los sistemas electorales se construyen a lo largo del tiempo, en un contexto político y social específico, por lo que podemos encontrar elementos comunes y diferentes entre los más diversos países. Compararlos permite explicar los condicionantes del contexto y las consecuencias. Asimismo, nos ofrece la posibilidad de encontrar las particularidades y las generalidades; y, sobre todo, hace posible superar la creciente costumbre de observar solamente lo propio y desconocer los elementos y acontecimientos que se desarrollan en un escenario mayor al propiamente nacional. Por esta razón, comparar es un método de observación científico útil para, entre otros puntos, relativizar lo conocido y tomar distancia adecuada de un determinado objeto de interés.

América Latina presenta dos características fundamentales que facilitan la comparación. La primera de ellas es que comparten muchos elementos comunes a lo largo de su historia republicana. Pero además tiene como particularidad que en todos los países rige un régimen político presidencialista. Pese a su importancia, muchas veces se deja de lado esta singularidad. Justamente, el sistema presidencialista latinoamericano enmarca institucionalmente las reglas de juego políticas y permitirá, a su vez, que el sistema electoral tenga efectos muy particulares y distintos a aquellos sistemas parlamentarios; como por ejemplo, el europeo o los asiáticos, o de presidencialismos distintos como el norteamericano.

Como hemos anotado en el capítulo anterior, desde el punto de vista de la ciencia política comparada el sistema electoral⁶ es el conjunto de métodos y técnicas que

⁶ En el Perú el término ha sido utilizado de manera equivocada. El error más flagrante y repetido en las leyes sobre materia electoral se encuentra en la Constitución de 1993. El capítulo XIII, bajo el título de Sistema Electoral, hace referencia a la forma de organización y funciones de los órganos electorales.

permiten convertir los votos en puestos públicos de elección, sean éstos únicos o colegiados. A partir de los votos que obtienen los candidatos y partidos, la pregunta clave es ¿cómo se hace para señalar quién o quiénes ha (n) sido elegido (s)? En algunos casos, ya sea el Presidente de la República, alcalde, gobernador, etc. Y en otros (de cuerpos colegiados), los parlamentos, consejos municipales, etc.

Asimismo, hemos mostrado que los métodos y técnicas del sistema electoral son varios: la circunscripción electoral, la forma de candidatura, la forma de votación, el método matemático de conversión de votos en escaños, entre otros. Cada uno de estos elementos contiene varias alternativas y su combinación nos permitirá construir un sistema electoral particular. Esto hace que, por ejemplo, Ecuador tenga un sistema con lista abierta para un parlamento unicameral; pero el sistema ecuatoriano tiene poco en común con el sistema chileno, que tiene listas cerradas aunque no bloqueadas en circunscripciones binominales para la elección de un parlamento bicameral. A su vez, los dos anteriores difieren del peruano, que tiene lista cerrada no bloqueada con voto preferencial y circunscripciones variadas. Como vemos, el sistema peruano es distinto del ecuatoriano y del chileno, que distan de ser parecidos al argentino, al mexicano o al uruguayo. Así, podríamos seguir enumerando. ¿Qué conclusión extraemos de lo observado? Que hay más o menos tantos sistemas electorales como países en el mundo.

Sin embargo, pese a esa diversidad, los sistemas se pueden agrupar por su principio de representación: el principio de representación por mayoría y el principio de representación proporcional. Cada uno varía en el objetivo que se propone. En el primer caso se trata de construir mayorías parlamentarias que permitan gobernar. En cambio, el segundo tiene como propósito tratar de expresar de la manera más fiel posible la representación política de los diversos sectores sociales y políticos en el parlamento. Ambos sistemas son opuestos. En todo el mundo los sistemas electorales se agrupan alrededor de estos dos principios y, por tanto, unos se parecerán más que otros.

Todo sistema electoral tiene particularidades pocas veces repetibles. Esto hace que no siempre la fortaleza de uno de sus elementos se reproduzca de la misma manera en otro país. La eficacia y consistencia dependerá de otros factores. Sin embargo, hay algunos sistemas que por estas características han sido modelos en los procesos de reformas electorales. Es el caso del sistema electoral alemán, llamado “sistema proporcional personalizado”; el cual fue desarrollado durante la post-guerra y ha sido tomado por diversos países, como Nueva Zelanda y otros de Europa del Este. En América Latina lo tienen Bolivia y Venezuela.

De otro lado, el sistema electoral es de vital importancia para los procesos institucionales, porque proporciona el mecanismo que permitirá señalar quiénes han salido

elegidos. En consecuencia, si se tiene un resultado electoral A, bajo un sistema electoral B, se tendrá una composición del parlamento C. Pero, si a ese mismo resultado electoral A, se le aplica, por ejemplo, el sistema electoral chileno, la composición del parlamento ya no será C, sino D. Y si se aplica el sistema boliviano, tendremos un parlamento totalmente distinto al C y al D. Es decir, el sistema electoral es de fundamental importancia para el destino de las instituciones y los regímenes políticos. Por lo tanto, elegir uno y dejar de lado otros, como sus componentes, será decisivo. Dicho de otro modo, no es suficiente un conocimiento de los elementos constitutivos, sino también conocer los efectos que produce.

Sin embargo, aquí hay que tener especial cautela, pues es fácil pensar que modificando algunos elementos del sistema electoral se tendrán los mismos efectos políticos que se manifiestan en determinados países. Esto ocurre cuando no se consideran otros elementos contextuales fundamentales, como los históricos e institucionales.

2. DEMOCRACIA Y SISTEMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA.

A finales de la década de los 70 e inicios de los 80, se desarrolla el proceso de redemocratización en América Latina. Curiosamente, los países que habían atravesado largos procesos de inestabilidad política fueron los primeros en realizar las transiciones democráticas: Ecuador, Perú y Bolivia lo hacen en 1978; siguiéndoles: Argentina (en 1983), Uruguay y Brasil (en 1985), Paraguay y Chile (en 1989). En Centroamérica sucede otro tanto. Costa Rica, Venezuela y Colombia no transitaron por esos procesos, aunque de alguna manera fueron afectados posteriormente.

En todos estos países se sancionan nuevos marcos jurídicos que reformaron las reglas de juego electorales, ya sea mediante constituciones (Ecuador, Perú, Colombia, Paraguay) y/o leyes electorales (Bolivia, Chile, Paraguay, Brasil). Es decir, que todos estos países consideraban necesario e indispensable reformar sus sistemas electorales. Ellos buscaban satisfacer adecuadamente la representación y dotar al proceso electoral de un alto grado de credibilidad.

Todos los sistemas latinoamericanos se mantuvieron bajo el principio de representación proporcional, con el interés de reproducir representaciones pluripartidistas. Pero muchas veces éstas no se han correlacionado con cuerpos lectivos que produzcan gobernabilidad. Es una tarea constante de la ingeniería institucional y constitucional librar un diálogo difícil entre quienes desean mayorías absolutas en el parlamento y quienes quieren legislativos que en realidad ofrezcan proporcionalidad.

A diferencia de los regímenes parlamentarios —como los de Europa occidental, Canadá, Japón, Israel o algunos países de Europa del Este— en donde se desarrolla un solo

sistema electoral, América Latina tiene dos: uno parlamentario y otro presidencial. Esto se debe a las características de su régimen político. Mientras los primeros eligen un parlamento (que posteriormente se encarga de elegir a un ejecutivo), en los países latinoamericanos se elige directamente a ambos poderes del Estado.

En los regímenes parlamentarios, los ciudadanos (al votar un parlamento) tienen presente que están escogiendo un cuerpo colectivo que nombrará al jefe de gobierno; el cual, por lo tanto, le deberá su nacimiento al legislativo. En cambio, en los regímenes presidencialistas, al realizarse dos elecciones (no siempre simultáneas), se van a producir dos legitimidades distintas: Congreso y Presidente de la República. En este caso el ejecutivo no le debe su nacimiento al legislativo. Por el contrario, adquiere legitimidad propia al momento en que es elegido directamente el Presidente de la República.

Por lo tanto, en los regímenes presidencialistas latinoamericanos se tienen que combinar estas dos elecciones, tarea que se convierte en fundamental. La situación se torna compleja cuando los parlamentos son bicamerales –lo que es el caso de la gran mayoría, salvo Perú, Ecuador y algunos países centroamericanos– y debe desarrollarse un sistema electoral para cada cámara legislativa.

Las preguntas claves pasan a ser entonces: ¿cómo combinarlos? ¿qué se combina? ¿cuáles son los elementos que necesariamente deben estar adecuadamente combinados? Muchas veces estas interrogantes no figuran en el primer listado para estructurar un sistema electoral.

Para responder adecuadamente estas preguntas, los sistemas electorales deben ser producto del más amplio consenso político de las fuerzas involucradas en su confección. Esto no sólo visto desde una postura democrática del consenso, sino también desde un punto de vista pragmático. Cuando un sistema es desarrollado por un segmento del espectro político parlamentario, corre el riesgo de ser cambiado cuando esa mayoría deja de ser tal y da paso a otra que se siente insatisfecha con dicho sistema. El consenso posibilita la permanencia de las reglas y la continuidad de éstas permite que sean interiorizadas por los ciudadanos.

Un ejemplo de cómo se relacionan los dos sistemas electorales se muestra en la llamada segunda vuelta electoral, conocida también como *ballotage*. Su objetivo apunta a otorgar mayor consenso a favor de los triunfadores. La primera vez que se aplicó fue en Francia, durante el siglo pasado⁷. Este es un procedimiento en el cual se impone un

⁷ Para la elección de los parlamentarios en el Segundo Imperio de Napoleón III, reapareciendo en la III y V República. Posteriormente, se incorporó a los sistemas con distritos uninominales en Holanda (1906-1918, para luego dejarlo de lado), España (1870-1931), Alemania (1906-1919), Austria (1906-1919), Noruega (1906-1921); y, con distritos plurinominales, en Bélgica (hasta 1900), Noruega (hasta 1906), Italia (1882-1891), Suiza (hasta 1919) y España (hasta 1871 y entre 1931-1936). Por otra parte, el origen de la elección presidencial con el mecanismo del *ballotage* estuvo en la Alemania de Weimar.

número calificado de sufragios –puede o no ser mayoría absoluta– para todo postulante a ciertos cargos electivos. Tuvo en su origen intentar reducir el número de partidos participantes y así evitar la proliferación de agrupaciones, obligándolas a alimentar alianzas y negociaciones interpartidarias. Posibilita, asimismo, que los elegidos cuenten con una cuota de legitimidad. Sin embargo, hay una particularidad en el caso francés. El *ballotage* es utilizado para elegir tanto al Presidente de la República –entre los dos más votados– como a los representantes en la Asamblea Nacional entre aquellos que sobrepasen el 10% de los votos. Desde su aplicación se ha reducido el número de partidos políticos. En América Latina varios países tienen este sistema: Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Ecuador, Perú, Brasil, El Salvador, Guatemala, entre otros⁸.

El modelo latinoamericano se diferencia del francés al aplicar el *ballotage* sólo a la elección del presidente y vicepresidente y no a los representantes. Si la idea era dotar a la presidencia de un incuestionable respaldo mayoritario y evitar la fragmentación política, este objetivo no se logró. No se pudo impedir el excesivo número de partidos y los gobiernos nacidos bajo este sistema no se podrían denominar, necesariamente, fuertes.

Las experiencias de combinación entre *ballotage* y presidencialismo han demostrado no estar bien estructuradas. Esto debido al gran poder del presidente, a no aplicar el sistema a la elección parlamentaria o su no coincidencia temporal con la segunda vuelta electoral. El resultado práctico ha sido que en varias oportunidades el presidente electo carecía de mayoría parlamentaria. Por lo tanto, las mayorías electorales presidenciales conseguidas en la segunda vuelta han sido poco estables en el tiempo. Otro caso sucede cuando la mayoría parlamentaria es conseguida mediante la segunda vuelta. Esta se convierte también en mayoría institucional.

Una situación como la comentada ha ocurrido muchas veces, porque quienes hacen las reformas o quienes piensan en ellas no saben qué ni cómo reformar, pues lo hacen guiados por perspectivas de corto plazo. Y, en política, el corto plazo está lógicamente impregnado de intereses. Por lo tanto, esto no permite generalmente desarrollar aquellos métodos y mecanismos electorales que establezcan un sistema electoral.

Una vez revisados los aspectos conceptuales sobre los sistemas electorales y sus reformas, pasaremos a sistematizar los que corresponden a América Latina para observar sus tendencias y particularidades.

⁸ Sin embargo, fueron Costa Rica, en 1949 (con un umbral mínimo del 40%) y Ecuador (Ley Electoral) en 1978, los primeros países que aplicaron el sistema en forma sistemática, hasta la actualidad.

3. ELECCIÓN PRESIDENCIAL.

Hemos anotado que en los sistemas presidencialistas de América Latina, la elección del Presidente de la República es la decisión más importante. Los sistemas electorales proporcionan una variedad muy grande de elección y esto es lo que ocurre en nuestra región. Si bien encontramos diferentes procedimientos con relación al principio de decisión, es claro que se ha impuesto el sistema de mayoría con segunda vuelta. Las variantes son las siguientes:

- Mayoría relativa: gana el candidato que obtiene más votos. La encontramos en cinco países: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.
- Mayoría especificada: se requiere una mayoría (menor al 50%) para salir elegido en primera vuelta, en caso contrario los candidatos con las mayores votaciones pasan a una segunda vuelta o *ballotage*. Esta situación se da en cuatro países: Argentina y Ecuador (45% de los votos o 40%, si el primero supera al segundo en por lo menos 10% de los votos), Costa Rica (40%) y Nicaragua (45%).
- Mayoría absoluta: si nadie supera el 50% de los votos los dos candidatos más votados pasan a una segunda vuelta o *ballotage*. Esta variante la tenemos en nueve países: Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay. En Bolivia, por el contrario, la segunda vuelta se realiza en el Congreso y entre los dos candidatos más votados.

Con relación a la duración del mandato, este varía entre un mínimo de cuatro años y un máximo de seis años, de la siguiente manera:

- Un periodo de cuatro años, en 10 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana.
- Un periodo de cinco años, en seis países: El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.
- Un periodo de seis años, en dos países: México y Venezuela.

La posibilidad de la reelección presidencial está relacionada con el punto anterior. En los últimos años se ha incrementado el número de casos, pese a la tradición antireeleccionista de América Latina. Las alternativas son las siguientes:

- Reelección para un periodo consecutivo, en cinco países: Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela.
- Reelección mediata, establecida en ocho países: Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú y Uruguay, permitiendo la reelección pasado un periodo presidencial. Mientras que en Panamá y Nicaragua deben mediar dos periodos presidenciales.

- Prohibición de la reelección en cinco países: El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

A partir de la combinación de la información sobre periodo presidencial y posibilidad de reelección, los países en donde un presidente podría mantenerse en el poder en forma continua, se ordenarían de la siguiente manera:

- Doce años: Venezuela.
- Ocho años: Argentina, Brasil, Colombia y República Dominicana.
- Seis años: México.
- Cinco años: El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.
- Cuatro años: Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Honduras.

El perfil que podríamos extraer de la información anterior es que los presidentes de la república en América Latina son elegidos mediante mecanismos que incluyen la segunda vuelta, suelen estar en sus cargos alrededor de cuatro años y no pueden ser reelegidos en forma inmediata.

4. ELECCIONES PARLAMENTARIAS.

Paralelamente a la elección presidencial se desarrolla la elección de los representantes de las cámaras legislativas. Esto varía de acuerdo al país. Unos tienen una cámara legislativa y otros dos.

Los nueve países con parlamentos unicamerales son: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Mientras que otros nueve países tienen parlamentos bicamerales: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Como se observa en el listado anterior, los países con parlamentos unicamerales son mayormente centroamericanos y todos pequeños en territorio y población, salvo Perú y Venezuela.

Lo anterior tiene implicancias en el número de parlamentarios, que se distribuirían de la manera como muestra el Cuadro N° 5.

Lo más destacado en dicho cuadro es que Perú, siendo el quinto país en tamaño poblacional y electoral de América Latina, es el decimocuarto cuando se observa el número de su representación parlamentaria. En Venezuela ocurre algo parecido. Si bien no existe un número de electores por uno determinado de parlamentarios, es también cierto que no puede haber una desproporcionalidad tan grande como ocurre en el

Cuadro N° 5
Número de parlamentarios en América Latina

México:	500 D	128 S	= 628 parlamentarios
Brasil:	503 D	81 S	= 584 parlamentarios
Argentina:	257 D	69 S	= 326 parlamentarios
Colombia:	163 D	102 S	= 265 parlamentarios
Chile:	120 D	46 S	= 166 parlamentarios
Venezuela:	165		= 165 parlamentarios
Bolivia:	130 D	27 S	= 157 parlamentarios
República Dominicana:	120 D	30 S	= 150 parlamentarios
El Salvador:	148		= 148 parlamentarios
Uruguay:	99 D	30 S	= 129 parlamentarios
Honduras:	128		= 128 parlamentarios
Paraguay:	80 D	45 S	= 125 parlamentarios
Ecuador:	121		= 121 parlamentarios
Perú:	120		= 120 parlamentarios
Guatemala:	116		= 116 parlamentarios
Panamá:	91		= 91 parlamentarios
Nicaragua:	90		= 90 parlamentarios
Costa Rica:	57		= 57 parlamentarios

D = Diputados.

S = Senadores.

Fuente: Páginas web de organismos electorales.

caso peruano. La reducción de su tamaño no se basó en ningún criterio técnico ni institucional. Volveremos sobre este punto más adelante.

4.1. CÁMARA BAJA Y CÁMARA ÚNICA.

Tanto las cámaras bajas (generalmente denominadas Cámara de Diputados) y la cámara única se eligen en todos los casos mediante la elección directa. La duración del cargo de diputado o miembro del parlamento unicameral varía de un mínimo de tres a un máximo de cinco años, como muestra el listado siguiente:

- Un periodo de tres años, establecido por dos países: El Salvador y México.
- Un periodo de cuatro años, la duración con mayor número de países (nueve): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana.
- Un periodo de cinco años, que es el más largo y lo tienen siete países: Bolivia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El principio de representación bajo el cual son elegidos los parlamentarios para la cámara baja y también para la cámara única son los siguientes:

- Representación proporcional, vigente en la mayoría de países (15): Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; y (en sistema binominal) Chile.
- Representación proporcional personalizada o variantes, utilizada por tres naciones: Bolivia, México y Venezuela.

La presentación de las candidaturas se realiza de las siguientes formas:

- La lista cerrada y bloqueada es lo más común y rige en 12 países: Argentina, Bolivia (para el voto de lista), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (para el voto de lista), Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (para el voto de lista).
- Lista cerrada y no bloqueada, en la que se ofrece al elector la oportunidad de escoger candidatos al interior de las listas. Se da en cinco países: Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Perú.
- Ecuador es el único caso de lista abierta en América Latina.

Para ejercer el derecho de sufragio en la elección parlamentaria, los electores tienen uno o más votos, como lo señala el siguiente listado:

- Disponen de **un** voto los electores en 14 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
- **Dos** votos pueden utilizar los ciudadanos de cuatro países: Bolivia, Guatemala, México y Venezuela.

Con relación al procedimiento de adjudicación de escaños, los países de región se dividen en tres grupos:

- D'Hondt lo emplean ocho países: Argentina, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
- Cociente electoral lo usan siete países: Brasil (media mayor), Colombia (resto mayor), Costa Rica (resto mayor), Ecuador, El Salvador, Honduras y Nicaragua.
- Mayoría relativa, la cual es utilizada en tres países: Chile, México y Panamá.

Pero, previa a la adjudicación de escaños, algunos (pocos) países aplican una barrera mínima legal para posteriormente realizar la adjudicación:

- Barrera mínima aplicada sólo por cuatro países: Argentina (3%), Bolivia (3% en el ámbito nacional), México (2%) y Perú (5% en el ámbito nacional).
- 14 países no establecen una barrera mínima: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

De lo anterior, se puede señalar que el perfil mayoritario de la cámara de diputados o de la cámara única es el siguiente: a) el mandato tiene una duración entre cuatro a cinco años, b) se rige bajo el principio de representación proporcional, cuyas listas se presentan bajo el formato de cerradas y bloqueadas y c) la adjudicación de escaños se desarrolla mediante el método D'Hondt o cociente electoral, sin barrera mínima legal, teniendo el elector un voto.

4.2. CÁMARA DE SENADORES.

En América Latina, sólo 10 países tienen cámara alta o Senado. De ellos, la duración del cargo varía de un mínimo de cuatro años y un máximo –exactamente el doble– de ocho años:

- Un periodo de cuatro años, establecido en Colombia y República Dominicana.
- Un periodo de cinco años, vigente en Bolivia, Paraguay y Uruguay.
- Un periodo de seis años, que rige en Argentina y México.
- Un periodo de ocho años: Brasil y Chile.

Salvo el caso de México, los senadores (en el resto de nueve países) pueden ser reelegidos para un próximo periodo. La mayoría de los países renuevan sus senados en forma total, solo algunos lo hacen de manera parcial, como muestra el listado siguiente:

- Renovación total: Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.
- Renovación por tercios cada dos años: Argentina.
- Renovación por tercios cada cuatro años: Brasil.
- Renovación por la mitad cada tres años: México.

Para la elección de los representantes del Senado, a diferencia de los diputados, se dividen entre los dos principios de elección:

- Representación proporcional, en tres países: Colombia, Paraguay y Uruguay.
- Representación mayoritaria, en seis países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y República Dominicana.

5. RELACIÓN ENTRE ELECCIÓN PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIA.

Como producto de lo anterior, enfrentamos un tema sumamente importante pues nos permite observar la influencia que ejerce la elección del Presidente de la República sobre la elección del Congreso. El eje central de una relación estrecha entre ambas elecciones es el factor tiempo. Vale decir, el referido a si las elecciones se realizan el mismo día. La variable útil es la duración del mandato. En los listados anteriores vimos que hay pocos casos en los que coinciden; en otros, el periodo presidencial es idéntico al de diputados, pero distinto al de senadores; y, finalmente, en algunos no coincide. Si las elecciones son concurrentes, para que la influencia sea mayor, se requiere que exista una boleta única y será aun más elevada si es que existe sólo un voto para ambas elecciones. Bajo estos criterios tenemos cuatro tipos de países:

- Simultaneidad alta.- Son los que tienen elecciones el mismo día, con una misma boleta y un solo voto. Se observa en cuatro países: Argentina (no siempre), Bolivia, Honduras y Uruguay.
- Simultaneidad media.- Tienen elecciones el mismo día, una sola boleta, pero *dos* votos; es el caso únicamente de Perú.
- Simultaneidad baja.- Hay elecciones el mismo día, pero no tienen ni boleta ni voto único. Esto ocurre en ocho países: Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela.
- Carecen de simultaneidad.- Es decir, no tienen elecciones concurrentes, por lo tanto, tampoco boleta ni voto único. Esto sucede en cinco países: Brasil, Chile (no siempre), Colombia, El Salvador y República Dominicana.

De acuerdo a lo anterior, es más probable que resulten escenarios de mayorías en ambas cámaras cuando la simultaneidad es alta, que a la inversa. Esta posibilidad es otorgada por las características del sistema electoral y su combinación. Evidentemente, un partido puede lograr mayoría en ambos poderes, con independencia de la estructuración de su sistema electoral.

6. ALGUNOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES.

Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos son varios. Algunos de los primeros y quizás más polémicos son los que intentó demostrar Maurice Duverger en su clásico *Los Partidos Políticos*. Allí señaló la monocausalidad existente entre el sistema electoral mayoritario y la conformación de sistemas partidarios bipartidistas, por una parte, y el sistema electoral proporcional y los sistemas de partidos

pluralistas, por otra. Sin embargo, estas tesis fueron relativizadas por otros autores, quienes señalaron que el sistema electoral no es sino uno entre otros factores de la conformación del sistema de partidos, siendo su importancia real, variable. Es por ello difícil precisar sus efectos.

Pero, si una de las funciones del sistema electoral es transformar votos en escaños (o puestos electivos en general) evidentemente el efecto será distinto de acuerdo al tipo (o subtipo) de sistema escogido. Sin embargo, todos los sistemas, de una u otra manera, reducen el número de partidos en competencia al número de partidos elegidos, siempre favoreciendo a los más grandes en detrimento de los más pequeños.

Uno de los problemas planteados por la estructuración del sistema de partidos es la constitución de mayorías congresales. En los sistemas parlamentarios éstas son imprescindibles para la conformación del gobierno, ya sea en los sistemas presidencialistas (como los latinoamericanos) como en el caso de otros sistemas (para apoyar y/o cimentar la gobernabilidad).

Estas creaciones de mayorías, sin embargo, pueden ser *merecidas* o *fabricadas*. La primera se produce cuando el partido logra mayoría absoluta de votos y se hace merecedor de la mayor cantidad de escaños. La segunda nace cuando un partido no logra superar más de la mitad de los votos y, pese a ello, obtiene la mayoría de escaños. Este es el caso de uno de los claros efectos desproporcionales del sistema electoral.

En consecuencia, una de las tareas de los parlamentos latinoamericanos es reformar sus sistemas teniendo en cuenta su oportunidad, sus efectos y los objetivos que deben conciliar: representación y gobernabilidad.

Sistemas electorales en la región andina

Los países andinos –conformantes de una de las regiones más pobres del hemisferio y con más de siglo y medio de vida republicana– han visto pasar en diversos momentos de sus historias sistemas políticos autoritarios y semi-autoritarios. En ambos casos, la mayoría ciudadana se encontraba excluida de los derechos políticos y pequeños grupos oligárquicos alzaban en el poder a caudillos civiles y militares. Se desarrollaba así una semi-competencia política o una carencia de competencia política. Si bien esta situación varía de país en país, en muchos casos los componentes comunes eran el caudillismo y el clientelismo presentes en la mayoría de los partidos. Si las instituciones políticas eran débiles y carecían de legitimidad, la ciudadanía no participaba ni de la elección de los representantes ni de los supuestos beneficios que los partidos ofrecían. La aparición de organizaciones políticas antioligárquicas y de extracción popular fue violentamente reprimida y, de paso, un considerable porcentaje de la población. La baja participación electoral andina fue un síntoma inocultable de lo excluyente del sistema⁹.

En los países más pobres de la región (Bolivia, Ecuador y Perú) los sistemas políticos formados tras la transición democrática de inicios de la década de los 80 intentaron crear un diseño institucional sobre la base del sistema de partidos competitivos¹⁰. Pero este proceso –con partidos políticos como centro del mismo– no generó necesariamente la estabilidad deseada; pues otros factores, entre ellos los institucionales, pasaron a cumplir un rol condicionante. De esta manera, la actuación de los partidos es un factor de extrema importancia para la estabilidad democrática de un país así como en su desarrollo; y, de paso, para que los factores no políticos perniciosos puedan ser absorbidos adecuadamente.

⁹ Por ejemplo, si bien Bolivia otorgó el voto a los analfabetos en 1952, la inscripción electoral debía realizarse para cada elección, siendo obligatorio el uso de un documento de identidad del que carecía la mayoría de la población indígena.

¹⁰ Colombia y Venezuela lo hicieron mediante acuerdos partidarios a fines de la década del 50.

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

Por largas décadas en la región andina, lo común fue el desinterés de los partidos por las instituciones políticas; los cuales centraban su interés exclusivamente en el poder, teniendo como principal objetivo el reparto de prebendas extraídas de la administración pública. Esto tuvo su correlato en la percepción de la ciudadanía, que vio en las instituciones políticas realidades carentes de sentido, más allá de la pugna de los partidos por coparlas en beneficio de sus líderes y dirigentes. Es así que cuando los partidos se preocuparon por la gobernabilidad, tuvieron que luchar primero contra sus propias prácticas y segundo con el descrédito de las instituciones que ellos alimentaron. Cambiar parte de esta característica es un proceso que aún sigue en curso.

La dilatada historia común de los países andinos se basa en una extensa lista de semejanzas, quizá más larga que en el resto de América Latina. Con dos países de mayor estabilidad política durante un largo periodo (Colombia y Venezuela) y tres con una inestabilidad histórica (Bolivia, Ecuador y Perú), comparten en conjunto la órbita de países democráticos desde la transición de fines de la década de los 60.

Casi todos los países andinos ingresaron a los 80 encuadrando sus contextos normativos e institucionales bajo el soporte de un sistema de partidos. Trataban asimismo de incorporar los más avanzados derechos ciudadanos en el marco de constituciones y leyes. Así, se estableció en forma definitiva el derecho electoral activo de manera universal y por lo tanto finalizó el proceso de incorporación política a través del marco legal¹¹. La ciudadanía se formalizaba definitivamente en todos los países andinos. Esto ha permitido que alrededor de 55 millones de personas de una región con más de 100 millones sean ciudadanos con derechos constitucionales plenamente reconocidos.

Pero, si bien el derecho electoral ha sido ampliado sin límites, presentando una fisonomía común en los países aquí tratados, otro es el caso del sistema electoral. Como hemos demostrado en los capítulos precedentes, escoger el sistema electoral pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia ya que tiene efectos en el sistema de partidos, la gobernabilidad y la legitimidad electoral. Gran parte de la valoración positiva de los sistemas electorales es que deben proporcionar gobernabilidad y una adecuada

¹¹ Sin embargo, recién en 1980 Perú otorgó el derecho al sufragio a los analfabetos, a diferencia de los otros países cuyos procesos democráticos anteriores a los 80 ya se habían desarrollado en condiciones de sufragio universal.

representación política. Sin embargo, estos se estructuran no en abstracto sino condicionados por el contexto político y social, del que también son producto.

2. LOS DIVERSOS CAMINOS DE LA REFORMA ELECTORAL.

Si bien muchos países lograron cambiar sus constituciones (Colombia, 1991) –y algunos en camino a la transición democrática (Ecuador 1978, Perú 1979)–, la década de los 80 debe considerarse como de adaptación a los mecanismos democráticos basados en partidos políticos. La frecuencia de los procesos electorales puso a prueba la consistencia de los sistemas electorales, que fueron criticados tanto por su estructuración como por los efectos que producía. Sin embargo, los graves problemas padecidos por América Latina en aquella década se situaron en el ámbito económico, que fue el principal factor de inestabilidad. Es decir, la democracia basada en partidos políticos difícilmente podía ser estable si los países no reducían la desigualdad e impulsaban el desarrollo. Si ello no ocurre, la democracia bajo presión económica puede fracasar, pues toda pobreza alimenta la ingobernabilidad. Es por eso que el debilitamiento de la democracia de la región obligó a reformar no sólo sus economías sino también sus instituciones y reglas. En consecuencia, la década de los 90, habiendo una segunda oleada de reformas, fue testigo de cómo los países andinos cambiaron nuevamente sus leyes electorales y de partidos políticos. (Ver Cuadro N° 6.)

Si las preguntas claves eran qué y cómo se reforma, también lo es cómo se llega a ésta. Aquellos cambios constitucionales que fueron precedidos por convulsiones políticas en Ecuador (destitución de los presidentes Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez), Perú (autogolpe encabezado por Alberto Fujimori), Bolivia (renuncias de Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa) y de alguna manera la Venezuela de Chávez, tendrán una resultante distinta de aquellos casos en donde la reforma es producto de esfuerzos concertados y dificultosos por crear nuevas reglas de juego (Bolivia y Colombia en los 80). En el primero de los casos suelen presentarse situaciones de imposición de un sector político sobre otro, por lo que generalmente hay sectores excluidos en la elaboración de las nuevas reglas. En el segundo caso, el intento de concertación hace el proceso más inclusivo.

Si la reforma electoral reviste una importancia singular en el diseño de un sistema político renovado, la experiencia internacional demuestra categóricamente que reformas electorales exitosas requieren de consensos donde se involucre a un amplio espectro del abanico político, incluyendo no sólo a las organizaciones políticas, sino también a otros grupos sujetos de conocimiento y experiencia.

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

Cuadro N° 6
Derecho electoral en la región andina

<i>Países</i>	<i>Derecho electoral activo</i>	<i>Derecho electoral pasivo</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Bolivia	Voto U, O, D y S 18 años	D: 25 años S: 35 años	1967 (reformada 1994)	Ley 1993 y modificaciones de 1996
Colombia	Voto U, F, D y S 18 años	D: 25 años S: 30 años	1991	Ley 163 (1994)
Ecuador	Voto U, O, D y S 18 años	25 años	1998	Ley 1998
Perú	Voto U, O, D y S 18 años	25 años	1993	Ley Orgánica de Elecciones 26859 (1997)
Venezuela	Voto U, F, D y S 18 años	D: 21 años	1999	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1998) y Estatuto Electoral (2000)

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

Fuente: Páginas web de organismos electorales.

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

El otro elemento fundamental para una reforma es el factor tiempo. Generalmente, la que se practica a las puertas de un proceso electoral está seriamente condicionada por

la variable del cálculo político, situación que generalmente impide una adecuada y fluida discusión sobre la reforma. A ello hay que agregarle que no siempre los actores de la reforma saben cómo realizarla o si realmente la desean.

Las rupturas que hemos destacado concentraban sus esfuerzos en asambleas constituyentes generalmente compuestas por nuevos sectores políticos que expresaban, por un lado, la renovación de las elites políticas pero, por otro lado, la falta de experiencia en la tarea de concertar y reformar las instituciones. De esta manera, si Ecuador llamaba a una consulta popular en la que se trataba asuntos controvertidos y especializados de un sistema electoral, el Perú elaboraba una nueva constitución y ley electoral en donde se confundía hasta el propio concepto de sistema electoral; mientras que, por su parte, Venezuela abría un camino de cambios profundos en el sistema electoral. Estos escenarios eran, a su vez, productos de crisis de representación partidaria, por lo que causas y efectos se interrelacionaban de manera intensa; con mayor razón cuando en el caso peruano y venezolano fueron resultado de proyectos políticos altamente autoritarios.

En cualquiera de los países andinos se intentó encaminar y mejorar la democracia introduciendo cambios institucionales que les permitieran enfrentar adecuadamente las tareas de la gobernabilidad, con métodos y resultantes diversas.

4. SISTEMAS ELECTORALES COMPARADOS DE LA REGIÓN ANDINA.

Es necesario recordar previamente que, a diferencia de los sistemas parlamentarios, los regímenes presidencialistas requieren efectuar dos procesos electorales paralelos que permitan elegir a los titulares del ejecutivo y el legislativo; es decir, Presidente de la República y parlamento. Esto genera una doble legitimidad en la que el balance del poder se inclina, generalmente, hacia el primero. En pocas palabras, el presidente se constituye en el centro y eje del régimen político. Justamente por ello no es posible referirse al sistema electoral parlamentario sin hacer referencia al presidencial, el cual concentra un mayor interés del electorado.

4.1. SISTEMA ELECTORAL PRESIDENCIAL.

En todos los regímenes políticos presidencialistas latinoamericanos, el primer mandatario es elegido por sufragio directo, en toda la región¹². El caso de Bolivia, si bien

¹² Hasta la reforma de 1994 en Argentina se utilizaba el mecanismo indirecto del Colegio Electoral. Este fue suprimido definitivamente aquel año.

puede prestarse a confusión, no es igual al de los países con elecciones indirectas¹³. Todos los países andinos eligen a su presidente bajo el principio de mayoría. Este varía, sin embargo, entre los que exigen mayoría relativa o absoluta.

Venezuela es el único país que señala como requisito la mayoría relativa simple. Esto permitió a los venezolanos elegir al presidente en una sola vuelta electoral. Lo interesante de este país fue el efecto que se produjo: la concentración de los votos en las candidaturas favoritas. Por tanto, podría decirse que la elección de mayoría relativa simple tiene un efecto *concentrador* del voto presidencial. El largo bipartidismo venezolano –Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (más conocido por sus siglas COPEI)– que duró alrededor de tres décadas, fue alimentado también por este tipo de elección.

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

Por su lado, Colombia, Perú y Bolivia han optado por exigir una mayoría absoluta. De ellos, los dos primeros se parecen más pues si ningún candidato logra superar este mínimo se enfrentan las dos primeras mayorías en una segunda vuelta electoral. En este punto, si Colombia y Perú lo hacen mediante elección directa, en el caso boliviano se realiza en el Congreso, es decir, de manera indirecta.

Sin embargo, los efectos en estos tres países son totalmente distintos. La segunda vuelta electoral, que inicialmente buscaba la amplia legitimidad para el ganador, no ha logrado su objetivo. Por el contrario, ha polarizado la competencia electoral, en algunos casos de manera violenta. En cambio, a lo largo de casi dos décadas, la segunda vuelta realizada en el Congreso produjo en Bolivia un efecto concertador. Los partidos políticos no tuvieron sólo que negociar sus votos para elegir al presidente sino que se vieron en la necesidad de establecer coaliciones o pactos para gobernar¹⁴.

¹³ En el país del Altiplano, en caso de producirse una segunda vuelta electoral, la elección se realiza en el Congreso.

¹⁴ Si bien es cierto que desde la caída del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y, posteriormente, de su sucesor –Carlos Mesa– la inestabilidad se ha instalado nuevamente en Bolivia, los pactos de gobierno no dejan de ser importantes para la gobernabilidad.

Otro aspecto que es necesario destacar es la duración del mandato presidencial y su máximo posible. El periodo de gobierno varía entre los cuatro (Ecuador y Colombia), cinco (Perú y Bolivia) y seis años (Venezuela). Sin embargo, esto está relacionado con la posibilidad de reelección. Por ello, el presidente Hugo Chávez podría mantenerse en el poder hasta por un máximo de 12 años, el mayor de la región (ver Cuadro N° 7)¹⁵. Colombia lo sigue con ocho años. Ambos, por cierto, han introducido la figura de la reelección al modificar sus constituciones. Los tres países restantes no permiten la reelección inmediata (Bolivia, Ecuador y Perú)¹⁶. El efecto mayor se produce en la disminución de la igualdad en la competencia electoral. Pero, no solo eso, sino que el tiempo máximo de un presidente venezolano en el poder puede ser tres veces mayor que el de un gobernante ecuatoriano.

Difícilmente un candidato retador puede ganarle a un presidente-candidato. Estos fueron los casos de Fujimori (Perú), Menem (Argentina), Cardoso (Brasil) y Chávez (Venezuela, en el 2000), en los últimos años¹⁷. Por lo demás, la reelección es un elemento altamente perturbador y produce una elevada polarización política, incluso en los casos que el candidato reeleccionista gane por márgenes importantes.

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

4.2. SISTEMA ELECTORAL PARLAMENTARIO.

Como ya se señaló líneas arriba, los regímenes presidencialistas requieren de al menos dos sistemas electorales tanto para elegir al ejecutivo como al legislativo. Sin embargo, el formato de los congresos no es igual en toda la región. A lo largo de la historia parlamentaria andina, los cinco países tenían dos cámaras pero luego Ecuador (1977), Perú (1993) y Venezuela (1999) cambiaron esta tradición constitucional modificando sus parlamentos y convirtiéndolos en *unicamerales*; a diferencia de Colombia y Bolivia que mantuvieron la bicameralidad.

Sin entrar a discutir la pertinencia o no de cualquiera de los dos formatos, se podría señalar que generalmente se encuentran parlamentos unicamerales en países pequeños.

¹⁵ Alberto Fujimori se presentó inconstitucionalmente y ganó las elecciones del año 2000, permaneciendo en el poder 11 de los 15 años posibles, pues fue destituido por el Congreso luego de fugar a Japón. En Venezuela, la Asamblea Nacional Constituyente, controlada por el presidente Hugo Chávez, introdujo en la nueva Constitución la figura de la reelección presidencial y que el periodo de gobierno se prolongue por seis años.

¹⁶ Colombia, en 2005, aprobó la posibilidad de la reelección presidencial, después de ser uno de los pocos países que prohibía esta posibilidad de manera absoluta.

¹⁷ En dos casos no se cumplió esta regla, Ortega en Nicaragua y Mejía, en República Dominicana.

Cuadro N° 7
Elección del Presidente de la República

<i>Países</i>	<i>Duración del mandato</i>	<i>Reelección</i>	<i>Permanencia máxima de un mandatario</i>	<i>Mayoría exigida</i>	<i>Vueltas electorales posteriores</i>
Venezuela	6 años	Sí, una vez más	12 años	Mayoría relativa	Ninguna
Colombia	4 años	Sí, una vez más	8 años	Mayoría absoluta	2da. Vuelta entre los 2 candidatos más votados
Bolivia	5 años	No, sólo después de un periodo	5 años	Mayoría absoluta	2da. Vuelta a través del Congreso entre los 2 candidatos más votados
Perú	5 años	No, sólo después de un periodo	5 años	Mayoría absoluta	2da. Vuelta entre los 2 candidatos más votados
Ecuador	4 años	No, sólo después de un periodo	4 años	Mayoría relativa	2da. Vuelta entre los candidatos más votados, si nadie supera el 50% o el 40% con una diferencia sobre el segundo, de más de 10%.

Fuente: Páginas web de organismos electorales.

Cuadro N° 8
Relación de electores y parlamentarios en la región andina

<i>Países</i>	<i>Población 2004 (miles)</i>	<i>Electores 2004</i>	<i>Número de habitantes por parlamentario 2004 (miles)</i>	<i>Número de electores por parlamentario 2004 (miles)</i>
Perú	27.546	15.289.237	229.550	127.410
Colombia	42.310	25.249.546	160.874	96.005
Ecuador	12.952	8.542.126	107.041	70.596
Venezuela	23.054	13.893.322	139.721	84.201
Bolivia	8.724	4.458.289	55.567	28.396
Comunidad Andina	114.586	67.432.520	126.335	81.637

Nota.- En el caso de Ecuador, Perú y Venezuela se trata de la cámara única.

Fuente: Páginas web de organismos electorales. Elaboración propia.

Cuadro N° 9
Características de los parlamentos andinos

<i>País</i>	<i>Senado</i>	<i>Cámara baja</i>	<i>Cámara única</i>	<i>Total</i>	<i>Periodo</i>	<i>Reelección</i>
Colombia	102	161		263	4 años	Indefinida
Venezuela			167*	167	5 años	Máximo dos periodos consecutivos
Bolivia	27	130		157	5 años	Indefinida
Ecuador			121*	121	4 años	Indefinida
Perú			120	120	5 años	Indefinida
Total	129	291	408	828		

*Número de representantes variable.

Fuente: Páginas web de organismos electorales. Elaboración propia.

Es el caso de varias naciones centroamericanas¹⁸. Pero de los tres países, Ecuador y Venezuela mantuvieron cierto grado de relación entre número de electores y parlamentarios al virar hacia la unicameralidad. En cambio el Perú, bajo la Constitución de

¹⁸ Como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

1993, redujo ostensiblemente el número de congresistas –de 240 a 120–, incrementando la relación entre electores y parlamentarios y colocándola como la mayor de la región.

Si bien no existe un número exacto que exprese de mejor manera la relación entre electores y parlamentarios, quizá la única relación es que a mayor población del país mayor tamaño del parlamento. Esto hace que el parlamento chino sea más grande que el español, éste de mayor tamaño con respecto al colombiano, el cual a su vez es más grande que el chileno y éste lo es con relación al de Mónaco. Esta relación no es exacta, pero más o menos se cumple, pues los congresos expresan la representación política, lo que motiva que crezcan conforme aumentan sus poblaciones. Las reformas introducidas en la estructura de los parlamentos andinos, salvo el Perú, respetaron los incrementos poblacionales que se presentaron. En la región andina, el Perú es el segundo país en población, pero el último en el número de parlamentarios, con lo que redujo su capacidad de representación política¹⁹.

En cuanto al periodo del mandato legislativo, todos los países –excepto Venezuela– coincidieron en otorgar el mismo número de años que el ejecutivo. Es decir de cuatro años en Colombia y Ecuador y de cinco años para Bolivia y Perú²⁰. Pero en este caso, todos los países –salvo Venezuela– permiten la reelección indefinida de los parlamentarios, al igual que la tradición norteamericana y de casi todos los países.

4.2.1. Elección del Senado.

Los dos países con parlamentos bicamerales son Bolivia y Colombia, por lo tanto tienen Senado. Inicialmente, más allá de las características de sus funciones, la cámara alta o Senado tenía como objetivo asegurar la representación de los estados o entidades (departamentos, regiones, etc.); es decir, la representación territorial en contraposición a la representación poblacional de la cámara baja. Esto hizo que por lo general se estableciera un número igual de escaños para cada una de las unidades en que se divide políticamente el país.

Es el caso de Bolivia, donde sus 27 senadores están distribuidos tres por cada uno de los nueve departamentos; es decir, bajo circunscripciones trinominales. Otro es el caso de Colombia, que establece una *representación fija* con sus 102 senadores que son elegidos mediante una circunscripción única. Por lo tanto, los senadores no representan

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

²⁰ En Venezuela el mandato presidencial es de seis años y el de los congresistas de cinco años.

Cuadro N° 10
Elecciones en la región andina desde 1978

	<i>Presidenciales</i>	<i>Legislativas</i>	<i>Municipales</i>	<i>Referéndum / Plebiscito</i>	<i>Otras</i>
Bolivia	1984, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005	1984, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005	1979, 1980, 1985, 1987, 1989	2004	
Colombia	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002	1978, 1982, 1986, 1990, 1991, 1994, 1998, 2002 1988, 1990,	1992, 1994, 1997 2003	1978, 1980, 2003	1982, 1984, 1986, 1988, 1990
Ecuador	1978, 1979, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998, 2002	1979, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2002		1978, 1986	
Perú	1980, 1985,1990,1995, 2000, 2001	1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001	1980, 1983, 1986, 1989, 1993, 1995, 1998, 2002 ²¹	1993, 2005	1978, 1992, 1997, 2001, 2004
Venezuela	1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000	1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000, 2005		2004	1995, 1992, 1999

Fuente: Páginas web de organismos electorales.

entidades territoriales sino al conjunto de la nación, con la particularidad que existen dos distritos nacionales. Uno, el más importante por su tamaño, en donde se eligen 100 senadores y otro –de alguna manera compensatorio– en donde se eligen dos representantes de las comunidades indígenas. Colombia tiene un Senado muy numeroso, el mayor de la región, más grande incluso que el argentino, que es de mayor magnitud poblacional. Esto se debe, en parte, a que la representación no se encuentra condicionada a su división territorial.

En los dos casos el principio de elección varía. Bolivia establece para la elección de sus senadores la elección mediante lista incompleta por mayoría relativa. Se le asigna dos senadores al partido mayoritario y uno a la segunda mayoría, como era anteriormente

²¹ Por primera vez se realizaron simultáneamente con las municipales, elecciones en las 25 recién creadas regiones del país.

en México. El resultado será una *alta desproporción* entre votos y escaños, facilitando la construcción de mayorías. El caso colombiano es totalmente distinto. La circunscripción única permite el ingreso de un número alto de partidos políticos. El distrito único sin barrera mínima legal, genera también la más *alta proporción* entre votos y escaños. La fuerte presencia de dos partidos políticos en Colombia (Liberal y Conservador) y el método de padrinazgo de candidaturas, evita una importante dispersión que propicia el distrito nacional²².

Cuadro N° 11
Tamaño de las circunscripciones en la región andina

<i>Países</i>	<i>Cámara única</i>	<i>Senado</i>	<i>Cámara Baja</i>	<i>G*</i>	<i>M*</i>	<i>P*</i>
Bolivia		9 trinominales	66 uninominales 9 plurinominales	26 42%	16 26%	20 32%
Colombia		Única + 2 indígenas	33 plurinominales (departamental)	48 32%	39 26%	65 42%
Ecuador	21 Plurinominales (101 escaños) + Única: 20 escaños			32 32%	8 8%	61 60%
Perú	24 plurinominales y 1 uninominal			35 29%	48 40%	37 31%
Venezuela	24 plurinominales + 3 indígenas uninominales			49 30%	94 57%	22 13%

Notas.- Número y porcentaje de escaños en circunscripciones de tamaño G= Grande (10 y más escaños), M= Medianas (entre 5 y 10 escaños) P= Pequeñas (menos de 5 escaños).

Fuente: Páginas web de organismos electorales.

²² Sin embargo, el mismo padrinazgo que permitía la presentación de varias listas por el mismo partido, estimuló la indisciplina partidaria y el personalismo. La última reforma política tuvo como propósito corregir este problema con listas bloqueadas, pero permite a los partidos opcionalmente aplicar el voto preferencial.

En ambos casos estamos frente a sistemas que privilegian la relación del electorado con el partido político; por ello, se establecen candidaturas bajo el formato de listas cerradas y bloqueadas. Otro será el caso de la cámara baja, como veremos en adelante.

4.2.2. Elección de la cámara baja.

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

Si bien en ambos países los diputados son elegidos mediante elección directa bajo el principio de elección proporcional, existen particularidades muy significativas. Colombia lo desarrolla mediante las 33 circunscripciones de ámbito departamental, utilizando el método de cociente y residuo electoral para asignar los escaños. Sin embargo, gracias a la permisividad de la presentación de las candidaturas apoyadas por los dos partidos mayoritarios, liberales y conservadores, la dispersión es de tal magnitud que pocos son los que superan el primer cociente. De ello se verán favorecidos los partidos antes nombrados, impidiendo una mayor apertura del sistema partidista colombiano.

Bolivia reformó su sistema electoral para la cámara baja, introduciendo el sistema proporcional personalizado, de inspiración alemana, mientras que Venezuela lo hizo a partir de 1993. Dicho sistema intenta, por un lado, abrir la posibilidad de acercar el candidato al elector mediante las uninominales y mantener la relación entre elector y partido político en las circunscripciones plurinominales. La otra particularidad del sistema es que ofrece una adecuada proporcionalidad entre votos y escaños. El boliviano introduce la barrera del 3% de los votos para el ingreso de las listas en la repartición de escaños en las circunscripciones plurinominales, pero no establece escaños de compensación. Utiliza el método D'Hondt para la asignación de escaños en las circunscripciones plurinominales. Es decir, se elige el método que premia a la mayoría.

El sistema proporcional personalizado es un sistema que puede ser aplicado con las especificidades de cada país manteniendo sus propias cualidades, como lo ha demostrado Bolivia. La reforma se efectuó como un proceso acumulativo mediante pactos que consolidaron el sistema electoral.

4.2.3. Elección de la cámara única.

Como anotamos líneas arriba Ecuador, Perú y Venezuela son los países en la región andina y los únicos en Sudamérica, que tienen cámara única, con 167 representantes Venezuela, 121 Ecuador y 120 Perú. Pero hasta allí la semejanza y allí también empiezan las diferencias. Mientras que Ecuador opta por elegir a sus representantes mediante dos tipos de circunscripciones (plurinominales y única), Perú y Venezuela eligen a todos sus congresistas por circunscripciones plurinominales de ámbito departamental. Los ecuatorianos buscan balancear los representantes locales y nacionales, lo cual hace que el sistema ecuatoriano tenga un *efecto reductor* en el sistema de partidos²³.

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

Los mecanismos introducidos en Perú y Ecuador alientan una alta competencia entre los candidatos parlamentarios que tiende a ser muy agresiva al interior de los partidos políticos e inclusive mayor a la que se presenta con otros partidos. Los efectos no han producido una mayor cercanía con los electores, pues eso depende más del tamaño de la circunscripción; en cambio, ha resultado ser un impedimento para la disciplina y lealtad partidaria.

5. RELACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS ELECTORALES.

Si bien las posibilidades de combinación de los elementos de un sistema electoral son muy grandes, los efectos que producen se amplían si se toma en cuenta la relación

²³ Hasta el año 2001, en el sistema peruano se observó un efecto inverso, pues permitía el ingreso al parlamento de agrupaciones muy pequeñas, por lo que incentivó la atomización. El número de partidos presentes en el parlamento entre 1995 y 2000 fue de 13, de los cuales 10 de ellos no llegaron a tener el 5% de los votos. Es decir, la circunscripción única sin barrera mínima legal, produjo un efecto contra-productivo en el intento de estabilizar el sistema partidista.

entre los sistemas electorales presidencial y parlamentario. Existen también varias posibilidades que van desde una fuerte hasta una débil relación; lo que se expresa en cómo la elección parlamentaria está influenciada por la elección presidencial. Es decir, la potencialidad de esta última para crear un efecto de *voto de arrastre*, debido a que en un sistema presidencialista la elección de su titular es el acto eleccionario más importante.

El primer y quizá más importante factor es el de la *simultaneidad* temporal en la realización del proceso electoral. De los cinco países estudiados tres de ellos concurren el mismo día a votar presidente y parlamento (Bolivia, Ecuador²⁴ y Perú) configurando una *alta simultaneidad*. El caso contrario y en donde se muestra una *inexistencia de simultaneidad* es Colombia y Venezuela. La elección parlamentaria colombiana se realiza con varios meses de anticipación a la presidencial. Sin embargo, el tiempo no es tan amplio como para que se separen totalmente como dos momentos políticos y para que no se produzca ningún efecto, como sí ocurre en casos en donde la elección parlamentaria es claramente distante de la presidencial.

Entre los países de simultaneidad electoral se producen efectos diversos. El Perú muestra una *interrelación mediana*, puesto que el efecto está contrarrestado por la existencia de votos diferenciados y una sola boleta de votación, con lo que podría ocurrir que un partido sea titular del ejecutivo y otro del legislativo. En los casos de Ecuador y Bolivia la *interrelación es menor* debido a la existencia de boletas y votos separados. En otras palabras, el Perú muestra un sistema electoral que permite, en mayor medida que los otros, crear mayorías parlamentarias del mismo color político que el ejecutivo. (Ver Cuadro N° 12.)

6. LOS SISTEMAS DE PARTIDOS POLÍTICOS.

De modo general, se podría decir que en los 90 el sistema de partidos en la región andina se ha movido desde un continuo *bipartidismo* (Colombia) y un *multipartidismo polarizado* (Perú, antes de 1992), hasta un sistema *multipartidista moderado* que, con variantes, casi todos comparten. (Ver Cuadro N° 13.)

El presidencialismo latinoamericano tuvo serias dificultades para construir una democracia no sólo estable sino un régimen en donde los poderes funcionen con autonomía e independencia. Pero la combinación del presidencialismo con un sistema multipartidista no ha generado una mayor estabilidad. Es decir, un formato de partidos

²⁴ Hasta antes de las reformas de 1998, en Ecuador se elegía parcialmente el parlamento a mitad del periodo presidencial.

Cuadro N° 12
Sistema electoral parlamentario en al región andina

<i>Países</i>	<i>Circunscripción</i>	<i>Forma de candidatura</i>	<i>Forma de votación</i>	<i>Tipo de boleta</i>	<i>Barrera mínima legal</i>	<i>Sistema de asignación</i>	<i>Simultaneidad Electoral</i>
Bolivia	S: trinominales. D: uninominales y plurinominales (proporcional personalizada)*.	S: lista cerrada y bloqueada. D: en circunscripciones plurinominales: cerrada y bloqueada. Voto múltiple.	S: un voto D: dos votos: 1 voto c. uninominal y 1 voto c. plurinomial.	Varias.	D: 3% en circunscripciones plurinominales.	S: lista incompleta por mayoría simple. D: D'Hondt en circunscripciones plurinominales.	Sí.
Colombia	S: única + única indígena. R: circunscripciones plurinominales.	S: lista cerrada y bloqueada. R: lista cerrada y bloqueada.	Voto múltiple: 1 para cada cámara.	Varias.	No.	S y D: Cociente y residuo mayor (se tiene en cuenta votos blancos).	No**
Ecuador	Circunscripciones plurinominales + única.	Lista abierta.	Voto múltiple: <i>panachage</i> .	Varias.		Cociente y residuo electoral.	Sí.
Perú	Única.	Lista cerrada y no bloqueada.	1 voto de lista y dentro de ella voto preferencial doble opcional.	Única.	5% en el ámbito nacional	D'Hondt.	Sí.
Venezuela	D: uninominales y plurinominales (proporcional personalizada).	D: en circunscripciones nominales: abierta. En circunscripciones plurinominales: cerrada y bloqueada.	Voto múltiple D: 2 votos: 1 voto c. uninominal y 1 voto c. plurinomial.	Varias.	No.	D: En circunscripciones plurinominales (D'Hondt).	Sí.

Notas: (*) Bolivia no tiene escaños excedentes o compensatorios.

(**) Se realiza primero la elección al parlamento y posteriormente la elección presidencial.

D = Diputados (en el caso venezolano, de la Asamblea Nacional), S = Senadores, R = Representantes, c = circunscripción
Fuente: Páginas web de los organismos electorales.

Cuadro N° 13
Barrera legal de entrada y salida de partidos políticos en la región andina

<i>Países</i>	<i>Barrera legal de entrada (número de firmas)</i>	<i>Barrera legal de salida (mínimo de votos obtenidos)</i>
Perú	1% de votantes de la última elección general.	5% de votos válidos.
Ecuador	1,5% de inscritos.	5% de votos válidos en 2 elecciones plurinominales.
Bolivia	1% de los votos emitidos en la última elección.	1% de votos emitidos en la última elección o no participar en dos procesos electorales.
Venezuela	0,5% de inscritos, en por lo menos 12 entidades.	1% de votos válidos.
Colombia	No más de 50 mil firmas.	No menos de 50 mil votos o un representante.

Fuente: Páginas web de organismos electorales.

en donde a la dispersión de la representación política se le suma la dispersión del poder. Esto permite dos situaciones. Por un lado, aquella en la que el ejecutivo obtiene mayoría aplastante en el parlamento con una oposición atomizada y otro en donde el ejecutivo difícilmente puede obtener mayoría, construyéndose, por el contrario, una en su contra.

Si bien los sistemas de partidos tienen impacto en el sistema electoral, éste también provoca efectos en el sistema de partidos. Pero, asimismo, es cierto que la conformación de los sistemas de partidos puede verse afectada por otras variables políticas, sociales e incluso legales.

Sobre estas últimas, por ejemplo, es importante observar la permisividad que muestran las legislaciones para el ingreso a la competencia electoral. Un elemento que se puede observar es la llamada barrera legal de ingreso, como lo muestra el Cuadro N° 13. Allí se señala el número de firmas de respaldo para inscribir a un partido político. La exigencia es en promedio similar en la región, salvo el caso de Colombia que es el más flexible. En ese país la barrera de ingreso es menor, pero el asentamiento del

bipartidismo es histórico y sus miembros constituyen partidos electorales con difusas fronteras políticas e ideológicas. Esto les permite incorporar a la competencia listas de candidatos que estos partidos promocionan y gracias al método del cociente quedan excluidos los grupos no apadrinados por los partidos mayores.

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

- Bolivia.- A diferencia de los otros países, Bolivia transitó de un *multipartidismo polarizado* al inicio de la transición a un *multipartidismo moderado*, con una competencia centrípeta y poca distancia ideológica. Centrado en tres partidos principales, Bolivia gracias a su política de pactos y alianzas logró estabilizar su sistema sobre la base de su presidencialismo parlamentarizado. Eliminó a los partidos antisistema y redujo la presencia de algunos grupos de presión (sindicatos, fuerzas armadas). Sin embargo, este sistema no fue renovado con éxito, permitiendo el ingreso del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales y otros partidos, que dejaron de lado un sistema partidista con cerca de dos décadas de funcionamiento, pero que se puede polarizar después de las elecciones de 2005.
- Colombia.- Si bien el sistema de partidos evidencia una tremenda debilidad ideológica y programática, resultó ser el más estable de toda la región. La Constitución de 1991, que intentó quebrar e incorporar nuevas fuerzas políticas, lo logró parcialmente pues el bipartidismo se mantuvo en alguna medida. Todo ello facilitado al permitirse que los partidos tradicionales avalen listas. Este bipartidismo incorporó en su seno a nuevos grupos, pero fue incapaz de integrar nuevas fuerzas en la competencia interpartidaria. La presencia del actual presidente Álvaro Uribe ha reordenado este esquema, personalizando la política, en contra de los dos partidos principales y quebrándolo quizá de manera irreversible.
- Ecuador.- Siempre mostró, pese al número, un sistema de partidos *multipartidista moderado* que no permitía mayorías que respalden a los ejecutivos de manera consistente. Su competencia centrípeta y la cercanía ideológica de sus participantes evitó que el sistema estallara. La crisis desatada al inicio del gobierno de Bucaram y su posterior destitución, condujo a la modificación de la Constitución y las leyes electorales. El sistema de partidos no mostró modificaciones sustantivas observándose la presencia de partidos de diversa composición ideológica. Sin embargo, la debilidad partidista ocasionó –entre otras variables– serios problemas al diseño presidencial por lo que la renuncia y quiebre de los periodos de gobierno fueron el signo de la política ecuatoriana del último lustro.
- Perú.- Después de la caída del régimen del presidente Fujimori, el sistema partidista peruano transitó de un sistema de partido hegemónico, bajo un régimen autoritario,

hacia un multipartidismo moderado, pero altamente fragmentado. En realidad, se trata de un proceso de reconstitución del sistema de partidos que ha tenido en la promulgación de la Ley de Partidos Políticos (LPP), un elemento importante en su institucionalización, pero su aplicación deficiente no permite observar aún sus frutos.

- Venezuela.- Los últimos años han mostrado el tránsito de un bipartidismo estable (1973-1993) a un sistema de partido (chavista) hegemónico. El monopolio de AD y COPEI en aquel periodo no sentó las bases para superar situaciones de crisis. Por el contrario, los partidos políticos han sufrido el rechazo de la ciudadanía, como en su momento ocurrió en el Perú. Pese a ello –y si bien el bipartidismo ha pasado–, la elección presidencial por mayoría relativa, simultánea con la elección parlamentaria, tiende a concentrar el voto en pocos partidos. Sin embargo, la fuerte y polarizada presencia del presidente Chávez ha provocado nuevos cambios en el formato de los partidos.

7. UN BALANCE GENERAL.

Un balance general nos remite a señalar que los sistemas electorales de los países andinos han sido utilizados para resolver algunos problemas de la gobernabilidad, particularmente en los ámbitos de la representación política y en la credibilidad de los procesos electorales. Esta tarea ha transcurrido por reformas electorales que comprometieron a todos los países. Sin embargo, el método y la oportunidad han variado significativamente. Mientras en Bolivia el sistema electoral es el producto de un conjunto de reformas, que pasaron por el “Acuerdo nacional de modernización del Estado” de julio de 1992 y que produjo la reforma de 1994, el resto de países decidieron transitar por el camino de menos compromisos. Bolivia, de esta manera, introdujo el sistema de representación personalizado como resultado del desarrollo de acuerdos y consensos, intentando resolver la difícil combinación de presidencialismo, sistemas multipartidistas y sistemas de representación. La consecuencia más clara ha sido el *efecto reductivo* del sistema de partidos, que a su vez contribuyó a un formato de gobierno de presidencialismo parlamentarizado, pese al cambio de los principales actores políticos.

En Colombia el problema de gobernabilidad no reside exclusivamente en el sistema electoral, sino en otros factores como el clientelismo y, evidentemente, la violencia política. El sistema electoral, combinado con el voto facultativo, facilitó la presencia del bipartidismo. Pese a los esfuerzos desplegados desde la Constitución de 1991, el sistema de listas parlamentarias apadrinadas no permitió incorporar a las nuevas fuerzas o partidos menores. Por su lado, el distrito único nacional en el Senado tampoco posibilita un *rol inclusivo*, en cambio en la Cámara de Representantes la desproporción es mayor dada la obligatoriedad de dos escaños mínimos por departamento. Es decir, en la Cámara de Representantes los partidos

tradicionales ganan mediante la presentación de listas y en el Senado por el distrito único. Todo ello agravó la crisis de credibilidad las instituciones y de los partidos políticos.

Por su lado, Ecuador modificó su sistema electoral en un intento de salir de la crisis que en no pocos momentos asomaba con el rostro de la ingobernabilidad. El sistema actual favorece a los partidos más grandes, en un momento en que la ciudadanía ha restado crédito a los partidos. Se hizo uso de las listas abiertas en un intento por permitir la apertura del sistema, pero lo que provocó fue la confusión y mayor personalización de la política.

En el Perú, las modificaciones introducidas en la Constitución de 1993 no hicieron sino ahondar la crisis de los partidos y mantener un sistema institucional débil. Este es el resultado de un sistema electoral que combinó el distrito nacional único, el voto preferencial y la cifra repartidora sin barrera mínima con un parlamento unicameral. Éste último impactó debilitando aún más el sistema partidista y el fortalecimiento del presidencialismo, particularmente con Fujimori. Con su caída se generaron reformas en el sistema electoral y la legislación de partidos, que con ambivalencias tratan de superar las limitaciones de la década anterior.

Finalmente tenemos a Venezuela, que no ha podido ofrecer un sistema estable y no cuestionable, posterior al desplome del bipartidismo, fundamentalmente por los bríos autoritarios de su presidente. En general, el sistema electoral aporta eficazmente elementos positivos desde el punto de la gobernabilidad, con la aplicación del sistema electoral proporcional personalizado. El *efecto reductivo* del sistema favorecía la obtención de mayorías, por lo que el sistema es inclusivo. Sin embargo, la crisis política e institucional de Venezuela, pasa por otras variables, que se centran en las prácticas y tendencias autoritarias del régimen político en gestación y que no se resolverán en el espacio de las reformas de los sistemas electorales.

Luego de haber analizado y comparado los sistemas electorales en América Latina y la región andina, pasamos en el siguiente capítulo a examinar los efectos que las modificaciones y características del sistema electoral peruano han tenido sobre el sistema de partidos en ese país.

El sistema electoral peruano y la fragmentación partidaria

Varias de las democracias establecidas en la región a inicios de la década de los 80 y otras que mantuvieron las suyas pese a la corriente autoritaria que sacudía el continente, incorporaron cambios normativos en las reglas de juego de la representación política. Así se reformaron o escribieron nuevas constituciones, se promulgaron leyes de partidos políticos, de elecciones y organismos electorales. Pero, en todos los casos se modificaron los sistemas electorales preexistentes. Algunos desde la perspectiva de ofrecer una adecuada representación política y, en otros, con el propósito de alcanzar una aceptable gobernabilidad. El Perú transitó por dos reformas, una bajo el régimen autoritario de Fujimori y otra iniciada en la transición democrática. Las modificaciones en el sistema electoral mostraron los problemas latentes de la institucionalidad democrática en el país, particularmente aquella relativa a la representación política. Las siguientes líneas intentarán mostrar este proceso.

1. SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DEL CONGRESO.

Para los fines de este trabajo seguimos utilizando la definición de sistema electoral como aquel conjunto de reglas que permiten convertir los votos en puestos de elección pública. Como es conocido, los modelos de representación más extendidos son: el mayoritario (o de pluralidad) y el proporcional.

1.1. UNA REVISIÓN HISTÓRICA.

En el Perú, para la elección del Congreso se han practicado los dos sistemas de representación por igual, pasando –como casi todos los países latinoamericanos– del sistema mayoritario al proporcional. Hasta 1931 se practicaba, para elegir el Congreso, el sistema mayoritario en una sola vuelta. A través del Decreto Ley 7177

del 26 de mayo de 1931, se introdujo una serie de modificaciones tanto en el derecho como en el sistema electoral. Se sustituyó el sistema mayoritario por el proporcional, pero se le agregó la lista incompleta, que otorga a la primera mayoría dos tercios de los escaños y a la minoría, el tercio restante. A este sistema se le denomina también el *premio a la mayoría*²⁵. Tras el golpe de Estado de 1962, que anuló las elecciones de aquel año, la Junta de Gobierno (1962-1963) promulgó el Decreto Ley de Elecciones 14250. Una de sus principales modificaciones fue la de establecer en forma definitiva el sistema de elección proporcional, con la introducción de la cifra repartidora, en la modalidad del método de D'Hondt, que busca la proporcionalidad entre el porcentaje de votos y escaños de los grupos en disputa. Este sistema es el que rige hasta la actualidad.

Es necesario recordar que el Perú vivió, tras el último gobierno militar (1968-1980), una aparente secuencia electoral inalterable cada cinco años: elecciones presidenciales y parlamentarias en 1980, 1985, 1990, 1995, 2000 y 2001. Sin embargo, las tres primeras se realizaron bajo el marco de la Constitución de 1979, nacida de una asamblea constituyente. Las dos siguientes, contrariamente, se realizaron bajo los cambios producidos por el *autogolpe de Estado*, encabezado por el entonces presidente Alberto Fujimori, el 5 de abril de 1992. Finalmente, las elecciones de 2001 –no calendarizadas–, respondieron al mecanismo utilizado para el tránsito hacia la democracia. Para estos tres momentos se realizaron modificaciones en varios elementos del sistema electoral que merecen un acercamiento detallado.

1.1.1. *Los efectos políticos del diseño de la Constitución de 1979.*

En el Perú, como se puede observar en el Cuadro N° 14, hasta 1945 las cámaras de senadores y diputados tenían como base la circunscripción departamental y la provincial respectivamente. Con la excepción del unicameral Congreso Constituyente de 1931, que tuvo a todos los parlamentarios electos en circunscripciones departamentales. En ellas, entre 1950 y 1963 se elegían ambas cámaras, siendo las de diputados más grandes que las de senadores.

La Constitución de 1979 modificó esta situación. Los senadores (60 en total, según el artículo 165°) debían ser elegidos por las regiones de conformidad con la ley. Sin embargo, una disposición transitoria señalaba que mientras termine el proceso de regionalización se elegirían por la circunscripción nacional única. El proceso no concluyó, así que siguieron siendo elegidos por la misma circunscripción única. En el caso

²⁵ En la actualidad, en el ámbito municipal y regional se aplica algo parecido. Al partido ganador se le otorga la mitad de los escaños del Consejo Municipal o Regional y la otra mitad se distribuye mediante el método de D'Hondt entre las demás listas en competencia.

Cuadro N° 14
Sistema electoral, número de representantes y
tipo de circunscripción (1919-2006)

<i>Año</i>	<i>Sistema electoral</i>	<i>Número de representantes</i>	<i>Tipo de circunscripción</i>	<i>Observaciones</i>
	1919	SM	138= 32S y 160D	Dp y Pr
1924	SM	141= 31S y 110D	Dp y Pr	
1929	SM	141= 31S y 110D	Dp y Pr	
1931*	SP+LI	145	Dp	43 minoría
1939	SM	182= 47S y 135D	Dp y Pr	
1945	SM	189= 47S y 142D	Dp y Pr	
1950	SP+LI	196= 45S y 151D	Dp	
1956	SP+LI	237= 55S y 182D	Dp	
1963	SP+CR	185= 45S y 140D	Dp	
1978*	SP+CR	100	CU	1VP Obligatorio
1980	SP+CR	240= 60S y 180D	CU y Dp	
1985	SP+CR	240= 60S y 180D	CU y Dp	2VP Opcional
1990	SP+CR	240= 60S y 180D	CU y Dp	2VP Opcional
1992*	SP+CR	80	CU	2VP Opcional
1995	SP+CR	120	CU	2VP Opcional
2000	SP+CR	120	CU	2VP Opcional
2001	SP+CR	120	Dp	2VP Opcional
2006	SP+CR	120	Dp	2VP Opcional

SP= Sistema proporcional, SM= Sistema mayoritario, LI= Lista incompleta, D= Diputados, S= Senadores, Dp= Departamentos, Pr= Provincias, CR= Cifra repartidora, VP= Voto preferencial, CU= Circunscripción única.

(*) En 1931 y 1992 se eligió un Congreso Constituyente y en 1978 una Asamblea Constituyente. Todas las elecciones se realizaron sin umbral mínimo de representación.

Fuente: Tuesta (2001).

de los diputados (180 en total) la elección se efectuaba por circunscripciones de ámbito departamental.

De esta manera, en las elecciones para diputados –realizadas en 1980, 1985 y 1990–, se distribuyeron los 180 escaños de la Cámara de Diputados en 26 circunscripciones divididas de la siguiente manera: tres circunscripciones *grandes*, en donde se distribuían 62 escaños, vale decir el 34,4% del total; 10 circunscripciones *medias* (84 escaños), equivalentes al 46,6% del total y 13 circunscripciones *pequeñas* (34 escaños), es decir, el 18,8% del total nacional.

Esta distribución fue el resultado de la discusión en la Asamblea Constituyente de 1978. En aquella oportunidad la mayoría, conformada por la alianza entre el Partido

Aprista Peruano (PAP) y el Partido Popular Cristiano (PPC), tuvo la responsabilidad de elaborar la norma pertinente para la elección parlamentaria de 1980. En relación con los diputados, la ley fijaba su número y su distribución, pero la Constitución señalaba que toda circunscripción tendría por lo menos un diputado (artículo 167º)²⁶. El resto se distribuía entre:

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

La Constitución señalaba también que, para cumplir con dicha distribución, se debería atender al criterio demográfico y al territorial, asignándose por lo menos un escaño por departamento. Sin embargo, la distorsión se produjo con la aplicación del quinto artículo de las disposiciones transitorias de la Constitución, según el cual la provincia de Lima debía tener 40 diputados. El problema radicaba en que ese número representaba sólo el 22% de la Cámara de Diputados y, sin embargo, Lima representaba el 32% del electorado nacional. De esta manera, la distribución de escaños no respondía a la realidad, lo que distorsionaba el principio de la igualdad del voto, pues algunos de éstos terminaban valiendo más que otros. Dicho de otra manera, en algunos departamentos podía ser elegido un diputado con menos votos que en otros.

Para las elecciones de 1980, 1985 y 1990 se mantuvo esta distribución de los escaños por circunscripción, cuando justamente en esa década el proceso de migración interna fue intenso, particularmente en las zonas andinas afectadas por la violencia senderista.

1.1.2. Los cambios producidos con la Constitución de 1993.

Como producto del autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992 (encabezado por el presidente Alberto Fujimori) se clausuró el Congreso, se intervino el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Poder Judicial, los Gobiernos Regionales y se crearon comisiones interventoras en otras instituciones.

Los cambios en las reglas de juego se realizaron en el llamado CCD, conformado por 80 representantes elegidos por circunscripción electoral única. Éste elaboró la Constitución de 1993, que produjo una serie de modificaciones en el sistema político,

²⁶ Los senadores se elegían bajo una circunscripción electoral única.

abarcando la estructura de las instituciones políticas, las atribuciones de los poderes del Estado y las relaciones entre ellos.

La Constitución de 1993 modificó sustantivamente la representación parlamentaria. De esta manera, a partir de julio de 1995 el Congreso Nacional se convirtió en unicameral, conformado por 120 parlamentarios y elegidos en circunscripción única. De un parlamento que tenía 240 congresistas (180 diputados y 60 senadores) se pasó a uno con 120, sin mediar consideraciones de representación, a tal punto que el tamaño del actual Congreso es sólo comparable con el de otros países pequeños en el mundo (Gabón, Israel, Macedonia y Senegal)²⁷. La consecuencia fue que un importante sector de la élite política partidaria vio seriamente disminuido su espacio de representación.

En 1980, un parlamentario representaba a 26.963 electores. Una década después, en 1990, la relación creció a un parlamentario por cada 41.718 electores, debido al incremento poblacional y al del número de congresistas. Sin embargo, en 1995, como consecuencia de los cambios producidos por la Constitución de 1993, la relación aumentó considerablemente a un parlamentario por cada 102.537 electores. Ahora ésta es de uno por cada 125 mil electores, lo cual no sólo respondía a un crecimiento vegetativo de la población sino, fundamentalmente, a la reducción del número de congresistas. Paradójicamente, el Perú tiene actualmente un tamaño de Congreso comparable al que tenía en 1857.

A diferencia de Brasil, que teniendo una población muy alta está representada por un parlamento relativamente pequeño (poco más de 500 miembros), en el resto de países latinoamericanos la relación es mucho menor. Por citar sólo algunos ejemplos: Bolivia tiene un parlamentario por cada 26.435 electores; Paraguay, uno por cada 31.000; Uruguay, uno por cada 23.425; Ecuador uno por cada 65.911; o Chile, uno por cada 62.970 (Alcántara 1996: 8). La decisión de reducir el número de congresistas en el Perú, sin ningún criterio de carácter técnico-político, ha hecho que éste no guarde proporción con la población peruana, distorsionando el principio de representación política.

1.2. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL.

La discusión del CCD sobre el sistema electoral es un claro testimonio del intento de producir cambios en las reglas de juego electorales sin el concurso de la sistemática electoral comparada. En esa ocasión no se desarrolló un diagnóstico de los efectos del sistema electoral anterior y particularmente del diseño de sus circunscripciones.

²⁷ Gabón tiene alrededor de 1,2 millones de habitantes, Israel 5,5 millones, Senegal, poco más de 8 millones y Macedonia, 2,1 millones. La población sumada de todos estos países es menor a la del Perú (más de 26 millones).

Finalmente el CCD decidió introducir la circunscripción electoral única²⁸, bajo la cual fue elegido el Congreso Nacional de 1995. Este tamaño de circunscripción electoral —que abarca a todo el territorio nacional— ya había sido utilizado por primera vez (1978) para la Asamblea Constituyente y, posteriormente, en las cámaras de senadores de 1980, 1985 y 1990²⁹; pero acompañadas con cámaras de diputados electas bajo distritos plurinominales.

Se ha señalado que a mayor tamaño de la circunscripción electoral, mayor es la proporcionalidad. En consecuencia, el Perú se dirigió —gracias a la circunscripción electoral única—, a un *sistema de representación pura*; es decir, a la más alta proporcionalidad entre votos y escaños. Disminuía así el *efecto reductivo* del sistema electoral, objetivo que de alguna manera casi todos los sistemas persiguen. Asimismo, este tamaño tan grande de la circunscripción posibilitó la presencia de muchos partidos políticos en el Congreso, creando un serio problema para la representación y el diálogo político. En otras palabras, el efecto político —y de alguna manera el costo— fue el fraccionamiento de la representación partidaria. Con mayor razón si esto no fue evitado por una barrera mínima legal.

Como hemos señalado en el primer capítulo, la caída del régimen autoritario (encabezado por Alberto Fujimori al segundo mes de su tercer mandato nacido de elecciones fraudulentas) posibilitó que varias normas electorales fueran revisadas. La Mesa de Diálogo promovida por la OEA concluyó una serie de acuerdos que el Congreso Nacional sancionó con cambios en la LOE a fines de 2000. Uno de ellos fue dejar atrás la circunscripción única para dar paso al diseño de circunscripciones plurinominales de ámbito departamental. Aparentemente se regresaba a la distribución de la época anterior al fujimorismo. Sin embargo, no fue así, pues se mantuvo una sola cámara y el número de congresistas siguió siendo el mismo. Ello ocurrió porque cambios de semejante naturaleza hubieran merecido reformas constitucionales que ni el tiempo ni las circunstancias coyunturales lo permitían.

Recordemos que la Constitución de 1993 estableció un número fijo de parlamentarios (120), lo que causó dificultades para su distribución entre un alto número de departamentos (25) y Lima, que concentra el tercio de la población electoral. A consecuencia

²⁸ Vigente en ocho países en el mundo: Israel, Bulgaria, Eslovaquia, Guyana, Liberia, Moldavia, Namibia y Sierra Leona. La diferencia con estos países es el tamaño pequeño de su población. Asimismo, salvo Guyana, Liberia y Namibia (Unión Parlamentaria 1992:16), el resto introduce la barrera mínima legal para el reparto de escaños, cosa que no ocurrió en el caso peruano hasta las elecciones de 2006.

²⁹ Enrique Chirinos Soto sostiene que el primer antecedente histórico se presentó en la convocatoria de José Luis Bustamante y Rivero para una Asamblea Constituyente, elecciones que no se efectuaron. Ver Enrique Chirinos Soto (1995: 40).

de ello se crearon 22 circunscripciones pequeñas, con 72 escaños que representaban el 60% del total; dos circunscripciones medianas, con 13 escaños, representando el 11% del total; y una circunscripción grande (Lima), con 35 escaños que representaba el 29% del total. Es decir, una fuerte tendencia al tamaño pequeño que influirá en la relación de votos y curules.

1.3. PROCEDIMIENTO DE DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS.

En el Perú, se aplica desde 1963 el método de la cifra repartidora o método D'Hondt para distribuir curules, que por su sencillez es muy usado en diversos países. En una sola operación se asignan todos los escaños. Tiene, además, la particularidad de premiar a la primera mayoría partidaria. Bajo esta fórmula se formaron en el Perú los parlamentos hasta 1992, pero bajo circunscripciones plurinominales. A partir de ese año y hasta 2000, se aplicó en circunscripción única, para luego regresar a la aplicación sobre circunscripciones plurinominales desde de las elecciones de 2001.

1.4. FORMA DE CANDIDATURA Y VOTACIÓN.

Ambas formas están estrechamente relacionadas entre sí, tienen efectos en los resultados electorales, así como de manera indirecta en el sistema político. Hasta 1980, en el Perú se elegía bajo la modalidad de lista cerrada y bloqueada. Esto quiere decir que el partido político seleccionaba sus candidatos y los colocaba en un orden que no se podía modificar. Esta forma de candidatura privilegia una relación más estrecha entre votantes y partidos, favoreciendo a estos últimos, quienes pueden planificar la composición de su bancada y, por lo tanto, hacer que los parlamentarios sean más dependientes de sus partidos políticos. En la lista cerrada y bloqueada, el elector tenía un voto para la lista de diputados y otro voto para la lista de senadores³⁰.

En 1978 se modificó sustancialmente la forma de candidatura con efectos considerables, ya que pasó a ser bajo el formato de listas cerradas pero no bloqueadas. Cerradas en el sentido que el partido político podía señalar los nombres y el orden de los candidatos, pero no bloqueadas porque el resultado electoral podía reordenarlos de otra manera gracias al voto preferencial; el cual permitía al electorado escoger a determinado candidato dentro de la lista propuesta por el (o los) partido(s). Este cambio de la forma de votación consistía en definir si el elector escogía por una lista completa o por un candidato; y tuvo un camino de modificaciones normativas similar al del procedimiento de distribución de escaños. Al implantarse la lista cerrada pero no bloqueada, bajo la

³⁰ Sin contar con el voto para la lista presidencial.

modalidad del voto preferencial, se favorecía una relación más estrecha entre candidato y elector, personalizando la elección e incrementando la importancia del candidato.

El voto preferencial se estableció por primera vez como único y obligatorio en el Perú con motivo de las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1978. La modalidad consistía en que el elector votaba por una lista de partido (identificado por una letra) y, al interior de ella, escogía a un candidato que llevaba un número. Esta modalidad no se puso en práctica para las elecciones de 1980, por una disposición transitoria de la nueva Constitución, pero se volvió a implementar con motivo de las elecciones generales de 1985, con una variante: la incorporación del voto preferencial doble y opcional. La idea era que el elector pueda votar por el líder del partido y por otro candidato de su preferencia.

El voto preferencial ha tenido serias y decisivas consecuencias en la composición del parlamento. Como lo señalamos en el primer capítulo, desde 1978 y 1995 algo más de un tercio del parlamento peruano varió su composición gracias al voto preferencial, mientras que en las últimas elecciones parlamentarias de 2000 y 2001, poco menos del 50% fueron curules ocupados por congresistas favorecidos por el voto preferencial.

Cuadro N° 15
Candidatos que ingresaron al Parlamento
mediante el voto preferencial (1978-2001)

	1978		1985		1990	1992	1995	2000	2001
	AC	S	D	S	D	CCD	CN	CN	CN*
E/T	46/100	19/60	42/180	18/60	66/180	34/80	39/120	53/120	57/120

AC = Asamblea Constituyente, S = Cámara de Senadores, CCD = Congreso Constituyente Democrático, CN = Congreso Nacional, E/T = Número de escaños obtenidos bajo el voto preferencial sobre el total.

(*) El CN de 2001 fue elegido bajo circunscripciones a nivel departamental.

Fuente: Tuesta (1994), JNE (1996), ONPE (2000, 2001).

En el Perú, el voto preferencial movilizó a una cantidad impresionante de candidaturas, desarrollando una fuerte competencia al interior de los partidos bajo una *dinámica centrípeta*, que benefició la conformación de listas independientes, particularmente desde 1990. En otras palabras, este sistema debilitó a los partidos organizados y favoreció a los movimientos llamados independientes.

El voto preferencial está pensado para aplicarse en circunscripciones plurinominales. Sin embargo, al combinarse con la circunscripción electoral única se producen otros efectos, como se observó en las elecciones de 1995 y 2000:

- En el ámbito de la representación política.- Los candidatos provincianos que provenían de departamentos con poca población electoral se encontraban en menores posibilidades que los más conocidos en los departamentos con mayor población. Todo esto bajo el supuesto de que los habitantes del interior tendían a votar por los candidatos de su misma localidad. La consecuencia se observó en los congresos de 1995 y 2000, donde varios departamentos pequeños electoralmente, carecieron de representantes.
- Al nivel de la campaña electoral.- La cantidad de candidaturas por partidos es impresionante. Como se detalló en el primer capítulo, en los últimos 10 años ha venido creciendo el número de listas en campaña y, por tanto, de minicampañas de los candidatos en busca de beneficiarse del voto preferencial. Estas últimas se han superpuesto entre sí, compitiendo dentro de un mismo partido y ofreciendo mensajes inconexos. Además, como cada partido tuvo un símbolo y cada candidato un número, la mezcla de ambos produjo confusión, desorden y en algunos casos saturación.
- El tamaño y formato de la cédula electoral.- La confusión se trasladó a los materiales electorales que debieron elaborarse en tamaños gigantescos, tanto en el listado oficial de las candidaturas como en el tamaño de la cédula electoral; pues resultaron inmanejables para muchos electores.
- El escrutinio.- Todo lo anterior favoreció un elevado porcentaje de errores durante el escrutinio en las mesas de sufragio, el que a su vez generó la cantidad más alta de anulaciones que se recuerda, alterando seriamente la propia voluntad del electorado³¹. En el proceso electoral del año 2001, el porcentaje de votos nulos fue de 1.352.780; es decir, el 11% sobre el total de votos emitidos.

Estos efectos, debe recordarse, ocurren cuando se combina el voto preferencial con la circunscripción electoral única y se reducen cuando se combina con distritos plurinominales.

1.5. EL CASO DE LA CONTABILIDAD DE LOS VOTOS NULOS Y BLANCOS.

En la tradición electoral peruana, la distribución de escaños se realiza mediante el número de votos de las listas en competencia. La Constitución de 1979 contenía, sin embargo, una redacción confusa. Decía en su artículo 203° que el Presidente de la República es elegido por sufragio directo y por más de la mitad de los votos válidamente emitidos. La discusión se centró en qué incorporaba la expresión *válidamente*

³¹ Para las elecciones presidenciales de 1995, los votos nulos sumaron 790.769, en cambio para la elección del parlamento fueron 3.359.869 votos nulos (JNE: 1996).

emitidos. Por ello, un año antes de las elecciones de 1985, se aprobó la Ley 23903, en uno de cuyos artículos se interpretaba la Constitución de 1979, con relación a la segunda vuelta electoral. Sostenía que el ganador en primera vuelta debería superar el 50% más uno de los *votos válidamente emitidos*, entendiendo éstos a la suma de los votos válidos, más los nulos y blancos.

En la terminología electoral todos los votos válidos son considerados votos emitidos, al formar parte de este conjunto mayor, por lo que es una redundancia. En cambio, no todos los votos emitidos son válidos, pues pueden ser también nulos y blancos. La ley interpretativa parecía tener un propósito político, que podía ser el de obstruir las posibilidades electorales del favorito para ganar las elecciones de 1985, Alan García del PAP. Contrariamente, para el caso de las elecciones parlamentarias, se calculaba como siempre sobre la base de los votos válidos; lo que provocó una gran confusión en las elecciones de 1985 y 1990. Finalmente, la Constitución de 1993 restituyó el universo de referencia tradicional; es decir, los votos válidos.

Sin embargo, los votos nulos y blancos sí son considerados para declarar la nulidad de un proceso electoral y esto sucede cuando superan los dos tercios de los votos emitidos. El artículo 111° de la Constitución señala: “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 y en blanco no se computan”. Asimismo, el artículo 184° de la Constitución señala que: “El Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad de un proceso electoral, de un referéndum o una consulta popular cuando los votos nulos y blancos, sumados o separadamente, superan los dos tercios de los votos emitidos”.

2. SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

En todos los regímenes políticos presidencialistas, el jefe de gobierno y jefe de Estado están fundidos en la figura del Presidente de la República, que es elegido por sufragio universal, directo y secreto. Este es también el caso peruano, bajo las siguientes características del sistema electoral:

2.1. TIPO DE CANDIDATURA Y DE VOTACIÓN.

El tipo de candidatura es de lista cerrada y bloqueada. Está constituida por un candidato a la presidencia y dos para sendas vice-presidencias³². El elector vota por la lista y no puede hacerlo por uno o más candidatos, como ocurrió hasta 1962.

³² En el Perú este tipo de lista es conocida como *plancha presidencial*.

2.2. PERIODO DEL MANDATO Y REELECCIÓN.

La duración del mandato es de cinco años, sin posibilidad de reelección inmediata. Por lo que el Presidente de la República no podía mantenerse en el poder sino por un periodo. Sin embargo, luego del autogolpe de 1992, la Constitución de 1993 modificó este articulado histórico para permitir la reelección presidencial inmediata, con la posibilidad de crear –como sucedió– uno de los periodos presidenciales más largos de la región. El efecto mayor fue la disminución de la igualdad en la competencia electoral. Difícilmente, un candidato retador puede ganarle a un presidente-candidato. En la tradición no reeleccionista del Perú confluían dos elementos de sustento: el fuerte presidencialismo, que acentuaba la necesidad de perpetuarse en el poder y los procesos electorales fraudulentos.

En los años 90, América Latina desarrolló un proceso singular que mostraba claramente cómo se modificaban las normas constitucionales para beneficio propio e inmediato de los mandatarios en ejercicio mediante la reelección presidencial. Al respecto, el panorama latinoamericano estuvo conformado por Alberto Fujimori, en Perú, cuando en 1993 introdujo la reelección en la nueva Constitución. En Argentina, a iniciativa del presidente Carlos Menem y con el apoyo del líder de la oposición, el ex presidente Raúl Alfonsín (de la Unión Cívica Radical), se reforma la Constitución de 1994 permitiendo la reelección para un periodo consecutivo; a cambio, la duración del mandato presidencial fue reducida de seis a cuatro años. Brasil fue el tercer país latinoamericano en autorizar, en 1997, la reelección para un segundo periodo presidencial consecutivo en América Latina; fue así como el presidente Fernando Henrique Cardoso la obtuvo. En Venezuela, la Constitución de 1999, inspirada por Hugo Chávez, aprobó la reelección inmediata y la ampliación del periodo presidencial de cinco a seis años. El presidente de Panamá, Ernesto Pérez Balladares, aspiró a ser reelecto, modificando la Constitución, por lo que los electores panameños fueron convocados a un referéndum el 30 de agosto de 1997 y rechazaron la pretensión. El presidente Álvaro Uribe, finalmente, logró que el Congreso aprobara la reelección presidencial por lo que postulará a un nuevo periodo el 2006.

La reelección fue el mecanismo que utilizó el gobierno autoritario de Alberto Fujimori para mantenerse en el poder. Ello exigió no sólo imponer reglas de juego sino desarrollar elecciones semi competitivas y comprometer a instituciones para permitir el fraude electoral del año 2000 e intentar un tercer mandato, que duró menos de cuatro meses y terminó con su fuga al Japón en noviembre del mismo año.

Una de las primeras modificaciones normativas realizadas en la transición democrática fue justamente prohibir nuevamente la reelección presidencial inmediata (artículo 1° de la Ley 27365, del 5 de noviembre de 2000).

2.3. Segunda vuelta o *ballotage*.

La mayor parte de los países eligen a su presidente bajo el principio de mayoría. Este varía, sin embargo, entre los que exigen mayoría relativa o absoluta. Ecuador, en América Latina, fue el primer país en introducir la mayoría absoluta con la segunda vuelta electoral o *ballotage*. Perú siguió esta postura al exigir –a partir de la Constitución de 1979 y reafirmada por la de 1993– una mayoría absoluta. La segunda vuelta, a diferencia de Bolivia, se desarrolla mediante la elección directa.

Se ha manifestado reiteradamente que la segunda vuelta permite dotar de mayor legitimidad y fuerza al gobernante, así como facilitar la reducción del número de partidos políticos en el sistema. Es decir, procurar elementos para la gobernabilidad. Esta afirmación se ha vuelto tan aceptada que algunos consideran, para el caso peruano, extenderla a escala regional y municipal.

La segunda vuelta electoral es un mecanismo según el cual si ningún candidato ha logrado superar un porcentaje de votos (generalmente, pero no siempre, mayoría absoluta), los dos más votados vuelven a competir en una segunda elección. Tal como lo vimos en el Capítulo 2 este elemento del sistema electoral se aplicó por primera vez en Francia, en el siglo XIX. En Europa actualmente lo aplican Francia, Austria y Portugal. Originalmente intentaba reducir la cantidad de partidos políticos y así evitar la proliferación de agrupaciones, obligándolas más bien a establecer alianzas y negociaciones interpartidarias. Sin embargo, hay diferencias entre la aplicación inicial europea y la versión latinoamericana y peruana. En el caso francés, el *ballotage* es utilizado para elegir tanto al Presidente de la República como a los representantes de la Asamblea Nacional. Es un método completo y coherente para elegir representantes. Desde que comenzó a aplicarse, el número de partidos políticos franceses se ha reducido. El objetivo no es por lo tanto la legitimidad, pues ésta se logra en democracia ganando las elecciones, así sea por un voto.

Desde la década de los 80 y hasta la actualidad este sistema se aplica en casi todos los países de América Latina. El método se ha vuelto muy popular, pero se diferencia del modelo europeo, pues el *ballotage* se aplica sólo a la elección presidencial y no a la del parlamento. La idea que impera en nuestra región es dotar a la presidencia de un incuestionable respaldo mayoritario.

En el Perú post militar hemos tenido seis elecciones presidenciales con experiencias distintas de segunda vuelta. En 1980, no se aplicó la norma por acuerdo plasmado en la Constitución de 1979. En las elecciones de 1985, 1995 y 2000 no hubo segunda vuelta pues se retiró el candidato que ocupó el segundo lugar –Alfonso Barrantes– y ganó Alan García; Fujimori ganó con más de la mitad de los votos (en 1995) y él mismo volvió a ganar por el retiro de Alejandro Toledo (en los comicios fraudulentos

de 2000), respectivamente. En los dos casos que sí hubo segunda vuelta –Fujimori ganó a Vargas Llosa, en 1990 y Toledo a Alan García, en 2001–, los gobernantes carecieron de mayorías parlamentarias.

Si el objetivo de la ley era evitar la fragmentación política y dotar a la presidencia de un sólido apoyo, no se logró. El número de partidos políticos creció hasta cerca de 13, en alguna oportunidad. No se ha podido evitar el multipartidismo y no necesariamente los gobiernos elegidos por este sistema podrían calificarse como más legítimos y fuertes. ¿O fueron los de Fujimori (1990) y Toledo, más que los de Belaunde, García y Fujimori (1995)? De esta manera, *ballotage* y *semi presidencialismo* están íntimamente ligados, aunque esto no es así en sistemas presidencialistas como el peruano. Detrás de esta situación, se confunde la legitimidad de origen –que la da el triunfo electoral (así sea por un voto)– y la legitimidad de la gestión de gobierno, que es un asunto que no depende del porcentaje de votos. Tomar en cuenta estas consideraciones lleva a una evaluación distinta de la segunda vuelta.

3. RELACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS ELECTORALES PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIO.

A diferencia de los regímenes parlamentarios, en los presidencialistas se desarrollan dos sistemas electorales en forma paralela, constituyendo relaciones de influencia, que son las que pasamos a reseñar:

3.1. SIMULTANEIDAD ELECTORAL.

La elección presidencial tiene un efecto mayor cuando el parlamento nace de la circunscripción electoral única, como ocurrió en 1995 y en 2000. La lista parlamentaria nacional es *arrastrada* por la votación presidencial sin los frenos que se presentan cuando el territorio está distribuido en varias circunscripciones electorales. En estos casos, las ofertas de los candidatos y partidos son más claras y reconocidas por sus electores, cosa que no ocurre con la primera. Es decir, la circunscripción electoral única estimula el hecho de que la elección parlamentaria se *presidencialice*.

Otro elemento de singular importancia es el que hace referencia al momento en que se realizan las elecciones parlamentarias. Como el Congreso se elige en su totalidad y no parcialmente, existe un grado de *simultaneidad electoral* mayor. Esta favorece la creación de mayorías en sistemas presidenciales, debido a los efectos del voto inercial, que hace influir el voto por el presidente sobre el de la lista parlamentaria. Por ejemplo, en las elecciones de 1995 el efecto fue aún mayor, en la medida que se implantaba la reelección presidencial inmediata. El partido de gobierno Cambio 90-

Nueva Mayoría (C90/NM), constituido fuertemente alrededor de la figura del presidente Fujimori, se vio beneficiado por este artículo introducido en la Constitución de 1993. Gracias a ello, consiguió la mayoría absoluta en el Congreso.

3.2. NÚMERO DE VOTOS Y BOLETA ÚNICA.

Sin embargo, estos efectos pueden ser mayores o atenuarse dependiendo del número de votos y el tipo de la boleta (cédula o papeleta electoral). En el Perú, en la medida que existía la simultaneidad electoral, se elegía hasta 1990 en tres niveles distintos: presidente (ejecutivo), diputados y senadores (legislativo). A partir de 1995, se elige presidente y congresistas en cámara única, por lo que el elector tiene dos votos. Pero, es el único país latinoamericano que teniendo boleta (cédula) única, tiene también voto múltiple. Esto permite al elector la posibilidad de combinar su voto por lo que la *simultaneidad es mediana*.

4. RELACIÓN ENTRE SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS.

Si recordamos que por tamaño de las circunscripciones entendemos no la extensión del territorio sino el número de escaños que le corresponden a cada circunscripción; y, además, que a menor tamaño de ellas menor proporcionalidad, podemos sostener que el diseño constitucional de 1979 apuntaba a una *mediana proporcionalidad* entre votos y escaños. Otro elemento a destacar es que el tipo variado de tamaño de las circunscripciones en el sistema peruano no era tan *concentrador* en el número de partidos. Esto quiere decir que si bien los partidos pequeños no tenían posibilidades de obtener escaños en circunscripciones pequeñas y en algunas medianas, sí las tenían en las grandes. Esta situación también se presentaba cuando el electorado de un partido pequeño se encontraba totalmente concentrado en una de las circunscripciones; como fue el caso de una candidatura independiente en el departamento de Madre de Dios, en 1985 y el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTC), partido siempre presente en el Congreso, gracias a su voto casi exclusivo en el departamento de Puno.

Entre 1980 y 1990, el número de partidos políticos en la Cámara de Diputados fueron cinco y seis; mientras que en la Cámara de Senadores cinco y cinco, respectivamente. En realidad, los cuatro partidos más importantes de entonces –PAP, Izquierda Unida (IU), Acción Popular (AP) y PPC– concentraban alrededor del 95% de los escaños. Sin embargo, el *efecto concentrador* se debió en este caso a la presencia ideológica de las diversas ofertas políticas que, al quebrarse, dieron paso a la fragmentación.

Pero si el *tamaño* de las circunscripciones no tuvo un *efecto concentrador* tan notorio, sí lo tuvo la *distribución* de los escaños en cada una de ellas. Generalmente se delimitan las circunscripciones de acuerdo a las ya formadas por la división política-administrativa. Esta situación hizo que existieran algunas distorsiones en la medida de que muchas de las demarcaciones territoriales, dentro de América Latina (particularmente en el pasado), se realizaron de acuerdo a los intereses políticos de caudillos y caciques locales, siendo su efecto notorio en los sistemas mayoritarios. Como se sabe, una desproporcionalidad alta entre votos y escaños, debido al diseño de las circunscripciones electorales, afecta el principio de igualdad en el sufragio, favoreciendo a un partido en perjuicio de otros. En muchos casos, se manipula esta división para obtener ganancias extras, hecho que en la jerga electoral recibe el nombre de *gerrymandering*³³. Para evitar esta situación se deben *distribuir* los escaños con cierta prioridad. Es decir, atendiendo a la proporcionalidad poblacional de cada unidad.

4.1. LOS EFECTOS EN LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA.

La norma que distribuyó los escaños entre 1980 y 1990 tuvo un impacto sobre la composición del Congreso de aquel periodo. En otras palabras, al traducir los votos en escaños, se alteró dicha relación, distorsionando el principio de igualdad del voto. Como consecuencia algunos partidos perdieron y otros ganaron.

Así, la distribución de escaños para el periodo 1980-1990 provocó tres tipos de circunscripciones departamentales: 14 sobre representadas, 10 adecuadamente representadas y dos sub representadas. De estas últimas, la más significativa fue Lima, que en vez de 58 escaños tuvo 40. Los partidos políticos que tenían presencias significativas en estas últimas circunscripciones se vieron seriamente perjudicados. A la inversa, los que tenían peso electoral importante en los departamentos sobre representados se vieron altamente beneficiados. Se observa que varios de éstos favorecidos por la distribución conformaron el núcleo regional de destacada votación aprista y acciopopulista³⁴. A la inversa, otros partidos, como el PPC, encontraron reducidas sus representaciones parlamentarias debido a que varios de los departamentos en las que sus votaciones eran importantes, fueron castigados por dicha repartición³⁵.

³³ El nombre se debe al gobernador por el Estado de Massachussets, Elbridge Gerry, quien allá por 1812 en Boston, con ánimo manipulatorio, recortó una circunscripción a la medida de sus intereses, la que tenía forma de una salamandra (*salamander* en inglés).

³⁴ Los 14 departamentos sobre representados fueron: La Libertad, Piura, Cajamarca, Junín, Áncash, Arequipa, Lima Provincias, Cuzco, Lambayeque, Callao, Ica, Loreto, Amazonas y Apurímac.

³⁵ De 39 elecciones parlamentarias realizadas en América Latina durante la década de los 80, 20 de ellas alcanzaron mayorías parlamentarias. Pero sólo en ocho de los casos —y allí debemos incorporar los dos mencionados en el Perú— las mayorías fueron fabricadas por el sistema electoral. Dieter Nohlen (1992: 25).

Los efectos de esta *imperfecta distribución* los podemos observar en las cámaras de diputados de 1980-85 y 1985-90, que otorgaron mayorías absolutas a AP y al PAP, respectivamente (ver Cuadro N° 16). Éstas no hubieran sido tales si la distribución hubiera sido la adecuada, obedeciendo a la densidad relativa de cada departamento y sin limitarlos (como en Lima) con una cuota menor.

Por ejemplo, se puede apreciar que AP (en 1980) con cerca del 40% de la votación para sus listas de diputados, conseguía el 54% de la Cámara. Por otro lado, el PAP (en 1985) con el apoyo electoral de poco menos del 50%, conquistaba cerca del 60% de la Cámara de Diputados. Es interesante recordar que este último partido fue el promotor de esta distribución en 1978. En todo caso, es el único que en los tres procesos electorales (incluyendo el de 1990) obtuvo un porcentaje en su representación parlamentaria superior a su respaldo electoral. En el otro extremo se encuentra el PPC. Su porcentaje de escaños fue menor que su respaldo electoral, pues siempre ha sido un partido que aglutina gran parte de su votación en Lima, circunscripción castigada por la distribución de escaños.

Cuadro N° 16
Relación entre votos y escaños en la Cámara de Diputados
1980-1992

Partido	1980-1985		1985-1990		1990-1992*	
	%V	%E	%V	%E	%V	%E
PAP	27	32	50	59	25	29
AP	40	54	8	6	—	—
C90/NM	—	—	—	—	17	18
PPC	9	6	11	7	—	—
FREDEMO**	—	—	—	—	30	35
Izquierda***	18	6	25	27	15	11
FNTC	2	2	2	1	3	2

Notas:

* El parlamento de 1990 fue disuelto en 1992, producto del autgolpe dirigido por Alberto Fujimori.

** El FREDEMO fue la alianza (en 1990) entre AP, PPC y el Movimiento Libertad (de Mario Vargas Llosa).

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

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

Fuente: Tuesta (1994).

Es decir, los dos primeros gobiernos democráticos (encabezados por AP y el PAP) obtuvieron destacadas mayorías parlamentarias gracias a una distorsionada distribución de las

circunscripciones. Si las elecciones se hubieran realizado bajo una adecuada distribución, otra hubiera sido la composición del parlamento y, con seguridad, *el desarrollo del proceso político posterior*. En otras palabras, las mayorías parlamentarias en esos periodos fueron fabricadas por el sistema electoral, influyendo tanto en el sistema de partidos y la configuración de sus componentes como en las características de su competencia³⁶.

No es inadecuado que un sistema electoral contribuya a formar mayorías parlamentarias correlacionadas con los colores políticos del ejecutivo para favorecer la gobernabilidad. Pero la realidad del caso peruano es otra. Como aquí se ha tratado de demostrar, las mayorías se construyeron por una inadecuada distribución de escaños y no por la capacidad propia del sistema electoral de producirlas.

En el Perú, a pesar de que los partidos políticos se desarrollaron de manera inorgánica y sin el enraizamiento social propio de los europeos, surgieron algunos con cierta capacidad de convocatoria y liderazgos más permanentes que construyeron maquinarias políticas que los diferenciaban de los clubes electorales. Ideológicamente, algunos de ellos se alinearon con las grandes corrientes internacionales, pero manteniendo sus particularidades nacionales.

En la década de los 80 se observa en el espectro político los siguientes partidos políticos que expresan, de alguna manera, corrientes ideológicas: el centro- izquierda, cubierto por el PAP que gobernó entre 1985 y 1990; el centro-derecha, espacio cubierto por AP, que gobernó por primera vez entre 1963 y 1968 y, posteriormente, entre 1980 y 1985; la derecha socialcristiana, representada por el PPC, aliado de AP en su segundo gobierno; el espacio de izquierda cubierto por IU, frente en donde confluían un variado grupo de partidos provenientes de antiguas corrientes marxistas (maoístas, trotskistas, castristas, comunistas), así como también cristianos de izquierda, que se constituyó en el principal grupo de oposición política de aquella década. En dicho periodo, estas cuatro agrupaciones concentraban como promedio el 95% de las adhesiones electorales.

Una lectura de los resultados de las elecciones de 1990 muestra el inicio de la quiebra del sistema de partidos políticos. Fue también el inicio de la fragmentación de la representación política: ocho partidos en la Cámara de Diputados y seis en la de Senadores. Esta situación se acentuará con el cambio del tamaño de las circunscripciones, producida bajo el primer gobierno de Alberto Fujimori.

³⁶ Fernández Segado (1994: 43), recuerda que: "Sartori ha sostenido que el tamaño del distrito electoral afecta más a la eficiencia de la representación proporcional que las diversas fórmulas de traducción matemática (de votos a escaños)".

Con la crisis de representación de estas organizaciones políticas, aparecieron aquellas que se encontraban más allá de las ideologías y que justamente expresaban el rechazo, sino la distancia, de las grandes corrientes dominantes de la década de los 80. Surgen así los llamados *movimientos independientes*. En 1989, el dueño de una cadena de medios de comunicación pequeña (pero con gran capacidad comunicativa), Ricardo Belmont Casinelli, organiza un núcleo sobre la base de sus amistades y empleados, logrando derrotar a todos los partidos políticos y sus maquinarias en la competencia por la alcaldía de Lima. Sin ideología y sin programa triunfó allí donde ya todos los partidos políticos habían tenido la oportunidad de ocupar el cargo. Puso en evidencia la fragilidad de la representación partidaria y abrió los cauces para que el electorado dirigiera sus adhesiones más allá de los partidos políticos. Situación que tuvo su máxima expresión con el triunfo del independiente Alberto Fujimori, en el más espectacular éxito de la historia electoral peruana, derrotando al favorito Mario Vargas Llosa, en 1990. Fujimori no representaba ninguna ideología y carecía de programa. Era más bien la expresión de la no política, el hartazgo y desilusión del sistema de representación partidaria, el pragmatismo en época de crisis. A partir de aquel entonces la escena peruana comenzó a poblarse de nuevas expresiones políticas sin ideologías, carentes de programas y maquinarias organizativas. La única idea común era la independencia de la comunidad de partidos. Estos grupos representaron, en la década de los 90, un 90% de las adhesiones electorales, configurando una drástica modificación de la representación política.

Como ya se señaló líneas arriba, el sistema político y electoral fue modificado. Se establece una presidencia reelegible y un Congreso unicameral de 120 parlamentarios, elegidos en circunscripción única, con lista cerrada, voto preferencial y método D'Hondt de distribución de escaños.

El sistema electoral reformado tuvo importantes efectos sobre el sistema político y de partidos. Ello no impide señalar que el tipo de sistema electoral también está condicionado por la estructura político-partidista preexistente. Sin embargo, la debilidad de los componentes de un sistema hace que éste sea también frágil, pero no lo elimina. En todo caso, los efectos que encontramos relevantes son los siguientes:

- El sistema electoral, ya señalamos, alentó el incremento de partidos. Esto se puede observar en el año 2001, tanto con el número de candidaturas al parlamento (1.560) que fue la más alta de la historia, como por la cantidad de partidos presentes en él (13), habiendo conseguido –por ejemplo– el Partido Renacimiento Andino un escaño con tan solo el 0,93% de los votos válidos. Esta proliferación permite señalar que el sistema electoral no tuvo un efecto reductor importante, pero sí uno proporcional.
- No todos los partidos pesan igual que otros. C90/NM se vio favorecido por la combinación de la circunscripción electoral única con la cifra repartidora (D'Hondt),

gracias a la cual logró en uno de los casos (1992), una mayoría absoluta de los escaños. Para el año 2001, el partido del ganador de la presidencia, Alejandro Toledo –Perú Posible (PP)–, obtuvo por arrastre el 26,3% de los votos, constituyéndose en la primera mayoría parlamentaria con 52 congresistas sobre 120.

- En relación con la fortaleza de los partidos políticos, éstos se debilitaron en la década de los 90. Sin embargo, a partir de las elecciones del año 2001 recobraron cierto protagonismo que se tradujo en votos. El sistema favorecía, sin embargo, la presencia y permanencia de *los grupos fluidos* y *partidos ad-hoc*. La ley de partidos políticos promulgada en noviembre de 2003, tenía el propósito de fortalecerlos.
- El partido del candidato presidencial ganador normalmente ha logrado mayoría en el Congreso, permitiéndole gobernar sin necesidad de alianzas. Sin embargo, la poca diferencia existente entre el partido oficialista (PP) y el mayor de la oposición (PAP), obligó a formar una alianza estratégica con un grupo minoritario (Frente Independiente Moralizador, FIM) con apenas 6% de los escaños. Los otros partidos que forman el legislativo tienen, cada uno, menos del 10% de apoyo electoral, salvo Unidad Nacional (PPC y otros grupos), que tiene un 13,8%. Esta alianza parlamentaria gubernamental no resistió la fragmentación de todos los partidos que perdieron congresistas para engrosar otras bancadas o para formar nuevas. Al final del periodo, cerca del 30% de los representantes se ubicaban fuera de sus bancadas de origen. De esta manera, la alianza oficialista para el periodo 2003-2004 perdió el control de la presidencia del Congreso, y por lo tanto, de la mayoría.

A lo anterior debemos añadir que la distancia ideológica entre los extremos se redujo ostensiblemente, que la *competencia política fue centripeta* y que la derrota estratégica de Sendero Luminoso ha dejado de lado la presencia de un partido anti-sistema importante.

A partir de 1992 se estructuró un sistema de partidos fragmentado, ideológicamente moderado y que giraba alrededor de uno hegemónico (el fujimorista C90/NM). Sin embargo, los integrantes de este sistema fueron agrupaciones políticas débiles. Algunas nacieron sólo para un proceso electoral (Movimiento Obras, Movimiento Independiente Agrario, Covergencia Democrática) y otras no estuvieron capacitadas para enfrentar elecciones municipales que se realizaron en cientos de circunscripciones.

Sin embargo, el efecto fue mayor cuando se combinó el método D'Hondt con la circunscripción electoral única, lo que ocurrió desde 1992. Como se observa en el Cuadro N° 17, C90/NM se vio favorecido con esta combinación en los procesos electorales de 1992, 1995 y 2000; logrando incluso mayorías absolutas de escaños, sin haberlas conseguido en los votos.

Todo lo anterior permite afirmar que gracias al sistema escogido, a partir de 1992, se establece una *alta proporcionalidad* entre votos y escaños, pero también una gran fragmentación política y un beneficio al partido mayoritario. El método D'Hondt distribuyó la totalidad de los 120 escaños, no existiendo ninguno con carácter suplementario para grupos específicos.

Cuadro N° 17
Relación entre votos y escaños
Circunscripciones y método D'Hondt
1992-2001

Partido	1992-1995		1995-2000		2000-2001		2001-2006	
	%V	%E	%V	%E	%V	%E	%V	%E
Cambio 90/NM	49	55	52	56	38	43	5	3
Perú Posible**	5	5	4	4	21	24	26	38
FIM	7	8	5	5	7	8	11	9
SP	—	—	—	—	7	7	6	3
PAP	—	—	7	7	5	5	20	23
SN	—	—	—	—	4	4	—	—
Avancemos	7	8	3	3	3	3	—	—
UPP	—	—	14	14	2	3	4	5
AP	—	—	3	3	2	3	4	3
PPC***	10	10	3	3	—	—	14	14
Izquierda*		6	5	2	2	—	—	—
—								
FNTC	4	4	1	1	—	—	—	—
Otros	7	10	4	4	2	2	10	2

Notas: (*) Para la izquierda, en 1992, se toma la votación del MDI y en 1995, de IU. (**) En 1995, participó en alianza con el CODE. (***) El 2001 participó con SN y Renovación.

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

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

De lo anterior se puede concluir que las modificaciones elaboradas en el CCD fueron realizadas sin entender los alcances de los efectos del sistema electoral. Menos aun, buscando superar los errores en el diseño de las circunscripciones exhibidos durante la década de los 80. En cambio, se optó por la circunscripción electoral única debido a su sencillez y porque favorecía a los *grupos fluidos* u *outsiders*. No se arriesgó a utilizar la versatilidad que ofrece la sistemática electoral para construir un sistema cuyos ejes (las circunscripciones electorales) favorecieran la reconstrucción del sistema partidario peruano.

Los resultados de las elecciones de la transición, realizadas el 8 de abril de 2001, organizadas por la reformada Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y consideradas las más limpias de la historia electoral peruana, mostraron el triunfo de Alejandro Toledo y su partido PP, el desmoronamiento del fujimorismo (C90/NM y Solución Popular), la práctica desaparición de la izquierda y la recuperación de los partidos políticos históricos PAP y PPC. Este resultado –como es habitual en la política peruana– no consagró hechos irreversibles; así lo demuestran los escenarios que sugieren una alta probabilidad de reducida votación para PP y una recuperación de votos tanto hacia el fujimorismo como para los sectores de izquierda y centro-izquierda.

De otro lado, el *efecto reductivo* del sistema proporcional fue bajo. Hay 11 de 13 organizaciones políticas que tienen al menos un escaño en el Congreso, pese a que sólo cinco superan el 5% del total de votos válidos. Esta dispersión del voto hizo que el partido de gobierno no obtuviera mayoría en el Congreso; y para lograrlo, debió concertar con varias organizaciones políticas, lo que configura una evidente precariedad.

En realidad, la no aplicación de un umbral mínimo de representación en las circunscripciones medianas y grandes permitió el ingreso de un mayor número de partidos políticos, compensando el efecto *reductivo* de una mayoría de circunscripciones pequeñas y la aplicación del método D'Hondt (que premia a los partidos grandes y castiga a los pequeños). La situación probablemente cambiará en el futuro pues se aprobó la ley que establece un umbral de representación del 5% en el ámbito nacional para el ingreso de reparto de escaños.

La regulación jurídica de los partidos políticos en el Perú

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la tendencia a constitucionalizar los derechos políticos ha ido en aumento. Estos derechos fundamentales –los que como es conocido se pueden ejercer de manera individual o asociada– se incorporaron a la legislación electoral, en ejercicio de la libertad de asociación y mediante la constitución de partidos políticos. En América Latina, particularmente después de los 70, la tendencia ha sido constitucionalizar dichos partidos. Es por ello que hoy en día, en casi todas las constituciones latinoamericanas, encontramos este reconocimiento expreso.

En el caso del Perú, la relación Estado-partidos políticos transitó un largo y no poco conflictivo recorrido: antagonismo, ignorancia, legalización e incorporación constitucional. Recién en la Constitución de 1933 se incorporó por primera vez a los partidos políticos³⁷. Cabe mencionar que esta Constitución surgió luego de un proceso de crisis del sistema político y de la aparición activa de las masas (aunque incipientemente organizadas) en el escenario nacional. Los partidos que intentaron canalizar sus demandas, con claro contenido antioligárquico, se convirtieron de alguna manera en partidos anti sistema.

³⁷ Como antecedente histórico interesante podemos anotar los artículos de la ley electoral de 1896 que sostienen lo siguiente: Artículo 17º.- “Cada uno de los partidos existentes en la República tendrá derecho de designar un adjunto, con voz pero sin voto, que asista a las deliberaciones de la Junta”; y el Artículo 18º.- “Los partidos políticos, para tener derecho de enviar sus delegados a la Junta Nacional, deben tener existencia en la República, programa definido y jefe conocido, individual o colectivo”. Sin embargo, como puede apreciarse, no existía un tratamiento especial sobre los partidos políticos.

En tal razón, la elite oligárquica no solo reprimirá al PAP y al Partido Comunista Peruano (PCP), sino que, en virtud de lo expresamente establecido por el artículo 53° de la Constitución de 1933³⁸, constitucionalizará su exclusión del sistema político. Dos años antes, el PAP había obtenido –en elecciones parcialmente competitivas–, alrededor de un tercio de los votos. Así, estos partidos no pudieron participar en las elecciones generales de 1936 (anuladas), 1939, 1945, 1950 y 1956. A pesar de que ambos sí compitieron en las elecciones generales de 1962 y 1963; y en las elecciones municipales de 1963 y 1966. El referido artículo 53° no fue suprimido sino hasta la Constitución de 1979.

A fines de la década de los 70 y ante el retiro de los militares del poder, se presentó un hito en la relación entre el Estado y los partidos políticos. La transición democrática los colocó como su soporte, permitiendo que desapareciera de la Constitución el anterior articulado excluyente y que se incorporasen, de manera privilegiada (con clara influencia de la Constitución española de 1978), como hacedores de la voluntad popular y piezas fundamentales de la participación política ciudadana.

Si bien la Constitución de 1993 mantuvo un articulado que trata sobre los partidos políticos, éste carece del énfasis que se les otorgó en la Carta de 1979³⁹.

Sin embargo, la Constitución de 1979 no los consideraba como asociaciones al no inscribirlos en el libro respectivo de personas jurídicas. En concreto, se les reservaba casi como único fin la participación en elecciones. Esto se volvió evidente cuando se discutió su financiamiento, pues a nadie se le ocurrió solicitarlo en periodos no electorales. En otras palabras, eran partidos políticos en tanto tenían participación electoral. Se trataba pues de un marco constitucional con ausencia de una norma de desarrollo; por ejemplo, una ley de partidos políticos. Siendo la Constitución una norma de alcance general, existían muchos vacíos al no haberse regulado sobre materias específicas mediante la correspondiente ley; y es en las leyes electorales

³⁸ Artículo 53°.- “El Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional. Los que pertenecen a ellos no pueden desempeñar ninguna función política”.

³⁹ La Constitución de 1979 señalaba: Art. 68°.- “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”. Art. 70°.-“ El Estado no da trato preferente a partido político alguno. Proporciona a todos acceso gratuito a los medios de comunicación social de su propiedad, con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores”. Art. 71°.- “Durante las campañas electorales, los partidos políticos inscritos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado”.

donde se regulan los temas referentes a los partidos políticos; vale decir constitución, inscripción, candidaturas, entre otros.

2. UBICACIÓN DEL TEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN PERUANA.

2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

En el año 1993, luego del autogolpe encabezado por Alberto Fujimori, se promulga la Constitución Política que mantiene el tema de los partidos políticos en su articulado.

Sin embargo, además de carecer del ya referido énfasis que les dejaba la Constitución de 1979, un aspecto a tener en consideración es que en la Carta de 1993, los partidos políticos aparecen como un tipo más de organización dentro de un universo mayor al que se le acuña el término de *organizaciones políticas*, y que comprende también a los denominados movimientos o alianzas⁴⁰. Así, el término *organización política* lleva a confusión: ¿cuáles son las características particulares de un llamado movimiento?, ¿en qué se diferencia de un partido político?, ¿son permanentes o eventuales?

Por lo demás, el artículo 35° hace referencia a la inscripción en un registro. Sin embargo, al mencionar el financiamiento y acceso a los medios de comunicación alude a los partidos políticos, mas no a los llamados *movimientos*. Lo expuesto lleva a no saber si se trata de instituciones distintas o si por el contrario se trata de sinónimos, lo que ha llevado a establecer un término denominado *organizaciones políticas*. Esto crea mayor confusión y, como consecuencia, generará una serie de problemas que veremos al analizar la Ley de Partidos Políticos (LPP).

Cabe referir que, probablemente, este problema terminológico tiene que ver más con el mundo de la realidad del fujimorismo que con la confusión de los autores de la Carta Magna. En efecto, a lo largo de la década de los 90, el discurso político estuvo dirigido a desacreditar a la política, los políticos y a los partidos políticos. Se trataba de crear a otros sujetos portadores de prácticas y valores que superaran lo *tradicional*, señalaba el fujimorismo. De esta manera, la mayor distancia de la política y de los

⁴⁰ El artículo 35° de la Constitución de 1993 señala: “Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme 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. La ley establece nóminas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de los recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general”.

partidos era exaltada. Era la política de la anti política. Por eso no extraña que la Constitución incorporara un articulado que se resistía a reconocer a los partidos como los portadores centrales de la participación política.

2.2. LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS.

Es recién con la caída del fujimorismo, que se retomó la necesidad de discutir y promulgar una ley de partidos políticos, norma que por cierto estuvo precedida por un número grande de iniciativas (que databan desde 1982), las cuales nunca llegaron a prosperar. Existía, en realidad, una desconfianza alta hacia el Estado y sobre todo a que cualquier gobierno pudiera ingresar a manipular la vida de los partidos políticos, en un país de escasa tradición democrática. Es así que la primera LPP peruana fue finalmente emitida mediante Ley N° 28094, publicada el 1 de noviembre de 2003.

Es pertinente referir en primer lugar que, como toda norma, antes de su promulgación se pasó por una etapa de discusión de un proyecto que fue presentado multipartidariamente a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República. Posteriormente, de dicha comisión salió emitido el dictamen de la LPP y luego el pleno del Congreso la debatió y promulgó, siendo publicada el 1 de noviembre de 2003. Todo este proceso llevó a que se elaboraran tres versiones (por lo que a lo largo del texto haremos algunas referencias a lo expuesto anteriormente). Estas variaciones son el claro y natural resultado de negociaciones entre las bancadas parlamentarias.

En general, se trata de una norma que exige presencia y vida real de los partidos políticos, otorgándoles derechos de los que antes carecían, pero también obligaciones que antes tampoco tenían. El objetivo es claro: la ley debe crear las condiciones para la constitución y fortalecimiento de un sistema democrático de partidos.

Hasta antes de la dación de este dispositivo, la normatividad que regulaba aspectos sobre partidos políticos formaba parte de las diversas leyes electorales, que no sólo se caracterizaban por ser reglamentaristas en su regulación, sino también contradictorias entre sí, con gruesos vacíos y una dispersión que no ayudó a los propósitos armónicos que exigen normas de esta naturaleza. Así por ejemplo, la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) N° 26859, publicada el 1 de octubre de 1997, se ocupó de los partidos políticos a propósito de las inscripciones, indicando los requisitos y los procedimientos para su inscripción; sin embargo, no tocaba lo referido al reconocimiento o la conformación de partidos y/o agrupaciones políticas. De esta misma manera, leyes especiales, como la Ley de Elecciones Municipales (26864), la Ley de Elecciones Regionales (27683) y la Ley de Elecciones al Parlamento Andino, norman centralmente lo concerniente a la inscripción de candidaturas.

Finalmente, respecto a estas consideraciones generales cabe mencionar que, mediante una disposición transitoria⁴¹ esta ley permitió a los partidos políticos inscritos adecuarse a ella hasta el 2 de febrero de 2005, salvo el requisito de la presentación de firmas de adherentes. En los siguientes acápite veremos cuál fue su verdadero impacto.

La Ley N° 28094 consta de seis títulos, desarrollados a través de 41 artículos. Asimismo, contiene tres disposiciones transitorias. Esta norma contempla los principios generales de los partidos políticos y centra su atención básicamente en tres temas fundamentales: la constitución y el reconocimiento de los partidos políticos, la democracia interna y, finalmente, el financiamiento y acceso a los medios de comunicación de los partidos.

Gran parte de lo relativo al tema de los partidos políticos se encuentra relacionado con organismos electorales, salvo el asunto de su ilegalización, como veremos más adelante.

Los organismos electorales son reconocidos por la Constitución como independientes y autónomos. Pero la LPP es la primera que, desde 1993, otorga de manera acertada a la ONPE las funciones de la administración electoral y al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) las funciones de impartición de justicia electoral, ello siempre en el marco de lo dispuesto por la vigente Constitución⁴². Así, a partir de esta ley, la ONPE tiene las funciones administrativas de vender los materiales necesarios para la recolección de firmas de adherentes, verificar la autenticidad de las firmas de adherentes, dar asesoría y asistencia a los partidos políticos en sus elecciones internas y supervisar el financiamiento de las organizaciones políticas. Asimismo, se encarga de la asignación (a los partidos políticos) de espacios que son difundidos en medios de radio y televisión mediante la franja electoral, durante la campaña electoral; como también la designación de espacios gratuitos en medios de comunicación del Estado durante los periodos no electorales.

⁴¹ Primera disposición transitoria.

⁴² El JNE tiene, en la Constitución de 1993, seis funciones propias de la administración electoral. También encontramos 32 funciones de la administración electoral en la LOE, 15 en la Ley de Elecciones Municipales, cinco en la Ley de Elecciones Regionales y 10 en la Ley de Participación y Control Ciudadano. Este es el principal factor que viene creando problemas en la duplicidad de funciones entre los organismos electorales constitucionalmente autónomos, en la gestión de la administración electoral, en la garantía para los competidores y en el mayor gasto en los procesos electorales. Es precisamente por esta razón que la Comisión de Constitución del Congreso emitió un dictamen de reforma constitucional para separar las competencias de la administración electoral que corresponden a la ONPE (como organismo encargado de la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales) de las competencias jurisdiccionales que corresponden al JNE (como organismo encargado de impartir justicia en materia electoral).

Por su lado, el JNE, no obstante ser un organismo esencialmente jurisdiccional, debido a una inadecuada distribución de competencias de la Constitución de 1993, tiene a su cargo como función administrativa el Registro de Organizaciones Políticas, por medio de su Oficina de Registro de Organizaciones Políticas (OROP). En cuanto a sus funciones jurisdiccionales, la ley le encarga resolver las impugnaciones contra resoluciones emitidas por la ONPE con relación al financiamiento de los partidos.

Otras instancias que intervienen en el tema de los partidos políticos son: la Corte Suprema de Justicia, que a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos. Asimismo, dentro del marco de sus facultades, el Tribunal Constitucional podrá atender y resolver las demandas de inconstitucionalidad que puedan derivar de la aplicación o el ejercicio de las leyes por parte de las instituciones del Estado.

3. PARTIDOS POLÍTICOS.

3.1. CONCEPTO.

La definición del concepto de partidos políticos constituye un aspecto fundamental de la ley, pues a partir de allí se formaliza y consagra la real trascendencia de éstos, otorgándoseles un grado de institucionalidad del que antes carecían, por lo que los convierte en base y sustento del sistema democrático.

En relación con sus objetivos y fines, en realidad, se ha optado por un listado genérico de nueve literales. Entre ellos se encuentran: la defensa del sistema democrático, la contribución a la paz, la formulación de ideas y planes, la representación de la voluntad de los ciudadanos, la contribución en la educación y participación política, la participación en los procesos electorales, la contribución a la gobernabilidad del país, así como la realización de actividades de cooperación y proyección social.

Sin embargo, la definición conceptual que desarrolla la ley pareciera colisionar con lo dispuesto por la Constitución. A diferencia de la Carta de 1979, que dedicaba cuatro artículos al tratamiento de los partidos políticos, la vigente de 1993 sólo se refiere a éstos en el artículo 35°; en el que se incluye el confuso y genérico término *organizaciones políticas*, además de los términos partidos políticos, movimientos y alianzas. Cabe al respecto referir que los llamados *movimientos* constituyen una imprecisión que confunde más que aclara. Y, en cuanto a las alianzas (se supone que son entre partidos o movimientos) resulta, en todo caso, innecesario colocarlo como si fueran distintos a los anteriores.

Vale la pena recordar, tal como referimos anteriormente, que la Constitución de 1993 se elaboró al poco tiempo del golpe de Estado encabezado por Fujimori, que tuvo entre sus líneas discursivas más recurrentes el ataque a los partidos políticos. Quizá ello explique el único artículo genérico.

Ahora bien, no obstante haber sido elaborada en otro contexto político, la LPP tiene como marco lo dispuesto por la vigente Carta de 1993; es decir, tiene el límite de definición antes comentado. Sin embargo, a partir de una adecuada interpretación de las normas constitucionales, propone no una ley de *organizaciones políticas*, sino de *partidos políticos*. Por ello, en su artículo primero, señala que éstos expresan el pluralismo democrático y que: “Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y la base del sistema democrático”. Por lo demás, la ley señala, de manera restrictiva, que se reserva la denominación “partido” a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. La Constitución de 1993, ya señalaba, por su parte, que la inscripción de los partidos políticos se realizaba en el registro correspondiente. De otro lado, la ley les reconoce personería jurídica de derecho privado.

3.2. CONSTITUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

La constitución de los partidos está normada de manera rigurosa. De esta forma, la ley se constituye en la primera barrera de acceso y, por lo tanto, contiene una función *reductiva* indirecta en el número de partidos en el sistema que, sin embargo, no operó, pues en setiembre de 2005 ya se habían inscrito 29 organizaciones políticas en la OROP.

Si bien los partidos políticos se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores, deben cumplir los requisitos establecidos en la LPP e inscribirse, en un solo acto, en la OROP del JNE⁴³. Por lo tanto, la inscripción le otorga el nacimiento legal en virtud del cual obtienen derechos y deberes derivados de la ley. Es más, de conformidad con el artículo 4° de la ley, en tanto el partido político mantenga su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, no es necesaria ninguna adicional para efectos de la realización de actos civiles o mercantiles, cualquiera sea su naturaleza. Este registro tiene un carácter público y está abierto permanentemente, excepto los seis meses anteriores y tres posteriores al proceso electoral⁴⁴.

⁴³ En las versiones anteriores a la ley, este registro de partidos políticos se encontraba a cargo de la ONPE, pues se trataba de una función de la administración electoral. Sin embargo, esto colisionaba con el artículo 178° inciso 2 de la Constitución que dispone que compete al JNE mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas. Por lo tanto, para que esta competencia administrativa deje de ser otorgada al JNE se requerirá necesariamente de una reforma constitucional.

⁴⁴ Resulta importante referir que en el texto de la ley se utilizan diferentes términos para señalar el día de las elecciones. Por ejemplo, en este caso se habla de proceso electoral. Sin embargo, esta definición resulta incorrecta debido a que el proceso electoral no es una fecha sino es un conjunto de fechas, lo que lleva a confusión.

Por otra parte, resulta importante mencionar que de acuerdo a esta ley la OROP, como bien señala su nombre, ya no es solamente de partidos políticos sino en general de organizaciones políticas; término éste que ha sido acuñado en la Constitución de 1993 y que debilita el sentido inicial de una ley que pretendía ser exclusiva para partidos políticos.

4. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE ALCANCE NACIONAL.

Si bien antes las llamadas organizaciones políticas se inscribían centrando sus requisitos en la presentación de firmas de adhesión de ciudadanos que se encontraban en el padrón electoral (siendo aquel un requisito fundamental y casi único), con la LPP esto cambia⁴⁵. Los requisitos contemplados en la ley son seis: acta de fundación del partido político, relación de adherentes en un número no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones, presentación de comités partidarios, presentación del estatuto y la designación de personeros legales y representantes⁴⁶.

Estos en realidad contienen a su vez una serie de exigencias que los partidos deben cumplir. De esta manera, en la *acta de fundación* debe constar el ideario que contenga los principios, los objetivos y la visión que el partido tiene del país. Debe constar también la relación de los órganos directivos y de los miembros que lo conforman, la denominación y el símbolo partidario⁴⁷, así como el domicilio legal.

Un cambio sustantivo de la ley de partidos políticos es el que se refiere a la verificación de *firmas de adherentes*; las cuales, junto a sus respectivos documentos de identidad, deben ser presentados ahora ante la OROP en los formularios que proporciona la ONPE. Esta última entidad se encarga de emitir la constancia de la verificación respectiva, lo cual es un cambio importante pues la verificación de firmas de

⁴⁵ Para las elecciones de 1978, se solicitó 40.000 firmas. En 1984, se modifica la ley para exigir 100.000 firmas. Luego de las elecciones de 1995, el requisito cambia de ser un número absoluto a un porcentaje. Así, se exigió el 4% del padrón electoral, casi 500.000 electores.

⁴⁶ Cabe señalar que en las versiones anteriores, tanto del dictamen como del proyecto, se encontraba el requisito (posteriormente retirado) que obligaba a la presentación de una Declaración Jurada suscrita por los fundadores donde constaba la adhesión, el respeto y la contribución al fortalecimiento del sistema democrático.

⁴⁷ Estos tienen una serie de prohibiciones, como que no existan denominaciones iguales, semejantes o que induzcan a confusión. Tampoco está permitido el nombre de personas naturales, jurídicas o lesivas a nombres e instituciones o a una denominación geográfica como único calificativo; al igual que símbolos nacionales, marcas registradas o imágenes y figuras que correspondan a personas naturales o jurídicas.

adherentes estaba en manos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Con la LPP esta función regresa a la ONPE⁴⁸. Pero la modificación mayor se realizó en relación con el universo contemplado para el porcentaje exigido al momento de presentación de firmas de adherentes. En muchas leyes electorales se colocaba al padrón electoral como el universo de referencia, tanto para la recolección de firmas como para revocar a una autoridad municipal o regional. La crítica radicaba en que el padrón electoral no permitía dar un número referencial justo, pues generalmente señala una cantidad mayor a la existente, dado que la depuración no se hace con la premura y eficiencia que se requiere. El RENIEC, pese a sus esfuerzos, depende del envío de las bajas de muchos órganos públicos que no lo hacen debida ni oportunamente. De esta manera, se dispuso que el establecimiento del 1% debía hacerse en referencia a otro universo, siendo en este caso más seguro el número de electores que efectivamente se hicieron presentes en la última elección general.

Por otro lado, antes de esta ley, cualquier promotor podía comprar los formatos para la inscripción de un partido contando hasta con los cinco años que van entre el inicio y final de un periodo presidencial y parlamentario, reservando incluso el nombre. Ahora la ley restringe el plazo. De acuerdo con el artículo 5° de esta norma, los partidos políticos tienen el lapso de un año contado a partir de la adquisición de los formularios para la recolección de firmas y la presentación de la solicitud de inscripción ante el JNE. Esta es una medida que hace más exigentes los requisitos de inscripción.

Pero es en el artículo 8°, referido a la presentación de *comités partidarios de afiliados*, en donde se podría afirmar que se concentra el requisito más exigente. La LPP hace un deslinde entre los términos *adherente* y *afiliado*, que normalmente han sido usados de forma indistinta. Se entiende por adherente al ciudadano que apoya la inscripción del partido, movimiento político u organización política de alcance local; indicando su firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) en los plañones. En cambio, afiliado es el militante con derechos y deberes partidarios.

Los comités partidarios son, a final de cuentas, el requisito organizativo que fundamenta la existencia de la agrupación política. El artículo 8° hace referencia a que entre los requisitos deben presentarse actas de constitución de comités de partidos en un tercio de las provincias del país (es decir 65 de las 194), ubicadas por lo menos en las

⁴⁸ En 1997 hubo una contienda de competencia ante el Tribunal Constitucional (TC), entre el RENIEC y la ONPE. El TC señaló que correspondía a ONPE la función de verificación de firmas de adherentes. Así lo hizo hasta el 2000, cuando con motivo de la falsificación de firmas de adherentes de la agrupación política Perú 2000 (en la que estuvo involucrado personal de la ONPE de entonces) se modifica la ley, pasando esta función al RENIEC, quien la tuvo hasta la LPP. Los proyectos y las leyes aprobadas, como la Ley de Incentivos de Creación de Regiones, devuelven a ONPE dicha función.

dos terceras partes de los departamentos (es decir 17 de los 25); las que además deben ser suscritas al menos por 50 afiliados debidamente identificados. En consecuencia, un partido político requiere como mínimo 3.250 afiliados. Este es un hecho fundamental, no solo porque ya determina un mínimo de militantes de un partido, situación que ninguna ley electoral antes contemplaba, sino que éstos deben estar distribuidos territorialmente en casi todo el país. Por lo demás, esta relación de afiliados pasa a ser un listado público, pues constituye el *padrón partidario*, siendo los únicos que tendrán derechos y obligaciones en la organización política.

Por su parte, el *Estatuto* es otro de los nuevos requisitos estipulados por la ley. En él se debe normar la vida interna del partido político y, basándose en la transparencia de la información, es un documento público que se mostrará en la Internet. Si bien cada partido tiene libertad de elaborar su propio estatuto, en este deben figurar la denominación y símbolo partidario, la descripción de la estructura interna, la existencia de por lo menos un órgano deliberativo en donde estén presentes todos los afiliados, los requisitos de afiliación, los requisitos para tomar las decisiones internas al interior de la organización política, el órgano máximo que debe estar constituido por una Asamblea General, las normas de disciplina, las sanciones y los recursos de impugnación, el régimen patrimonial y financiero, la regulación de la designación de representantes legales y la del tesorero y las disposiciones de la disolución del partido. El partido político está obligado a entregar una vez al año el padrón de afiliados actualizado a la OROP para ser publicado en su sitio web.

Como se observa, los requisitos para la inscripción de partidos políticos resultan ser exigentes. Sin embargo, un balance de lo ocurrido hasta fines de 2005 muestra una situación distinta a la esperada. En el momento de promulgada la LPP tenían inscripción vigente 24 organizaciones políticas, quienes podían adecuarse a la ley presentando ante la OROP la documentación exigida en el artículo 5º, salvo el literal b), que exigía la presentación del 1% de firmas de adherentes, para lo que tuvieron un plazo de 15 meses. Finalizado dicho periodo, todas las organizaciones cumplieron e incluso se les sumaron cinco más. Un hecho de esta naturaleza llamó la atención⁴⁹.

⁴⁹ Con relación a este suceso se difundieron denuncias en los medios de comunicación sobre supuestas inscripciones de comités partidarios con irregularidades. El fraccionamiento de la representación partidaria peruana, si bien podía responder a una realidad de serios problemas para agregar y sistematizar demandas e intereses sociales de parte de los partidos políticos, parecía tener raíces también en algo más simple: la falsificación de supuestos comités partidarios. Según las denuncias periodísticas, varias agrupaciones políticas consiguieron su inscripción falsificando actas de fundación con nombres fraguados y apelado a otros métodos ilegales. Todo parecía indicar que la OROP del JNE no había cumplido con verificar (con todos los métodos y recursos disponibles) de manera rigurosa la documentación que le presentaron los 30 partidos que habían alcanzado su inscripción hasta fines de 2005. El JNE respondió que había cumplido con la ley y no podía hacer nada más de lo que ésta exigía. Añadió, por otro lado, que se trataba de una campaña para desprestigiarlo. Sin embargo, no se daba respuesta

Como toda inscripción, el artículo 10° de la LPP exige un periodo y un proceso de tacha contra la solicitud de inscripción. Para tal efecto, lo interesante de este artículo es que se debe publicar dicha inscripción en el sitio web de la OROP, además de un resumen en el diario oficial El Peruano. En dicho resumen deberá constar la denominación y símbolo del partido, el nombre de sus fundadores, dirigentes y apoderados, así como el de sus personeros y representantes legales.

Cabe mencionar al respecto que no quedó claro si debía entenderse por solicitud de inscripción únicamente aquel documento corto, en el cual se solicita la inscripción del partido; o si, por el contrario, que tal documento debe acompañarse del conjunto de la documentación que la sustenta. De acuerdo con lo establecido por el artículo 5°, la solicitud de registro se efectúa en un solo acto y debe incluirse, como ya se ha dicho, el acta de fundación, relación de adherentes, comités partidarios, estatuto y la designación de personeros y representantes legales.

Esta necesidad de determinar si se trata de la solicitud que debe adjuntar toda la documentación o si simplemente se trata del documento de solicitud, resulta importante, pues la tacha debe presentarse dentro de los cinco días posteriores a la publicación y se realizaría sobre la base de lo publicado en El Peruano. Y, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 10°, dicha publicación lo único que hace es dejar constancia resumida, como habíamos señalado, de la denominación y símbolo del partido, el nombre de sus fundadores, dirigentes y apoderados, el nombre de sus personeros y el nombre de sus representantes legales. En consecuencia, de ser así no estarían sujetas a tacha, por ejemplo, el acta de fundación, que a su vez contiene la relación de adherentes o el acta de constitución de comités partidarios o el estatuto. Aquí la ley ha dejado un vacío que puede crear problemas más adelante (art. 10° LPP).

Como efectos de la inscripción en el artículo 11°, se otorga al partido político personería jurídica. Por su parte, el artículo 12° establece que no se requiere de autorización previa para la apertura y funcionamiento de locales partidarios, disponiendo asimismo que la OROP publique en su página electrónica el domicilio legal de cada partido político. El caso del local partidario fue un tema en las denuncias periodísticas de supuestas irregularidades en la inscripción, pero según el JNE la ley no obliga a que los comités partidarios tengan locales.

al alto número de organizaciones políticas inscritas en la OROP, que contravenían los supuestos de la realidad política peruana. Si existían indicios de irregularidades, estos debieron ser investigados, lo cual no se hizo. De esta forma, el proceso electoral presidencial y parlamentario se encaminaba con un tema no esclarecido y peligroso para el futuro.

5. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE ALCANCE REGIONAL Y LOCAL.

Un tema ya mencionado que se encuentra consagrado de manera singular en la ley, ha sido todo lo referente a las organizaciones que no son de carácter nacional. La Constitución señala en el artículo 35°, ubicado en el capítulo correspondiente a los Derechos y Deberes Políticos, que quienes canalizan la participación política son las organizaciones políticas como los partidos políticos, movimientos o alianzas. De esta manera se abrió un abanico de posibilidades allí donde antes solamente existían partidos políticos. Así, la LPP tenía que señalar dentro de su articulado aquellos correspondientes a los partidos que no son de alcance nacional.

Tanto en el proyecto de ley como en el dictamen, se incluyó un artículo cuyo título trataba de las *listas independientes*. Sin embargo, a lo largo del debate se señaló que justamente el término *independiente* había sido usado por el fujimorismo contra los partidos políticos. El independentismo pasó a ser el término que concentraba todo un periodo y una época de lucha contra los partidos políticos. No sólo era un término que encaminaba la imprecisión y confusión, sino que la ley tenía un propósito reivindicativo para los partidos. Finalmente, en la LPP aparece de una manera totalmente distinta a los proyectos anteriores. Así, se consagra en el Título III, la *Constitución y Reconocimiento de los Movimientos y de las Organizaciones Políticas de Alcance Local*. De allí parte una solución ingeniosa: se impide la existencia de partidos regionales, pero como la Constitución señala la existencia de *movimientos*, la LPP precisa que son aquellas organizaciones de alcance regional o departamental. Asimismo, la ley prevé la existencia de *organizaciones políticas locales*, es decir, de aquellas que tienen alcance provincial o distrital. Los movimientos de alcance regional o departamental pueden participar en elecciones regionales o municipales y las organizaciones políticas de alcance local lo pueden hacer en elecciones municipales, provinciales y distritales.

Para ello tienen que escribirse en la OROP, que abrirá un registro especial. La ley precisa que tanto las organizaciones de alcance regional como las de alcance local tienen que cumplir, al igual que los partidos, con presentar el 1% de firmas de ciudadanos que se adhieren a esa lista y el número de sus documentos de identidad en la circunscripción en donde desean competir. Deben, además, presentar actas de constitución de comités, en el caso de las organizaciones de alcance regional o departamental, en la mitad más una de las provincias y, en el de organizaciones locales, en la mitad más uno de los distritos. En el caso de una organización local que participa en el ámbito distrital deberá presentar un comité partidario en aquel distrito donde compite. Estas actas no constituyen un mero formalismo, sino que deben estar suscritas por no menos de 50 adherentes debidamente identificados. A diferencia, sin embargo, de los partidos políticos, en el caso de las organizaciones políticas de alcance local, concluido el proceso se procede a la cancelación de oficio del registro respectivo. La ley no señala

nada con relación a los movimientos de alcance regional. En principio, ante la ausencia de mención explícita, éstas mantendrían su inscripción.

De todo lo anterior se colige lo siguiente: si bien la LPP no se circunscribe a normar la vida de los partidos políticos de alcance nacional, ha tenido que hacerlo porque así lo señala la Constitución con otro tipo de organizaciones no llamadas partidos políticos, pero haciendo más exigente su inscripción, pues antes tenían como único requisito la presentación de firmas de adherentes. Si bien el porcentaje ha bajado del 2,5% del padrón al 1% de los electores que se presentaron en la última elección nacional, este requisito no constituye lo central de la inscripción. Por ejemplo, en el caso de la candidatura a la alcaldía de Lima se requerirá aproximadamente unos 20 comités con 50 afiliados, vale decir al menos 1.000 afiliados. En conclusión, el artículo 17° de la ley aspira a cumplir una función *reductora* en el número de partidos políticos.

5.1. CONDICIÓN DE AFILIADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Un título particular de la ley es el cuarto, que trata sobre la condición de afiliado, a quien se define como ciudadano con derecho al sufragio, es decir, mayor de 18 años; no solamente para fines de candidaturas, sino también para la pertenencia a los comités partidarios. Los jóvenes menores de 18 años quedan al margen del reconocimiento que la LPP propone.

Un elemento de transparencia y de control sobre los partidos políticos, es el que estos entregarán el padrón de afiliados a la OROP; el cual será publicado en la página electrónica de ésta y se actualizará una vez por año. Se ha intentado de esta manera poner fin al simple formalismo que se practicaba en muchas organizaciones políticas, en las cuales habían listas de afiliados que en realidad no lo eran. Ahora, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el afiliado no sólo ostenta derechos y deberes sino que forma parte de un padrón electoral, que es referente para una serie de actividades y decisiones que tiene que llevar adelante un partido.

Finalmente, la ley impide que se pueda postular por más de una la lista. Quien desee hacerlo tendrá que renunciar a su organización cinco meses antes del cierre de la inscripción de candidaturas; es decir, siete meses antes de la fecha de la elección. (Ver Cuadro N° 18.)

6. DEMOCRACIA INTERNA.

El título V de la LPP está dedicado a la democracia interna. Forma parte de los articulados más demandados, pues las críticas más frecuentes a los partidos políticos eran

Cuadro N° 18
Categorías de las organizaciones políticas

	<i>Partidos Políticos</i>	<i>Movimientos</i>	<i>Organizaciones de alcance local</i>
Alcance	Nacional.	Regional o “departamental”.	Provincial y distrital.
Participación política	Todo tipo de elección.	Elecciones regionales y municipales.	Elecciones municipales.
Órgano ante el que se inscriben	Oficina de Registro de Organizaciones Políticas (OROP).	Registro Especial (adscrito al OROP).	Registro Especial (adscrito al OROP).
Requisitos para su constitución	a) Acta de fundación b) Relación de adherentes no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional (con firmas verificadas). c) Actas de constitución de comités partidarios en por lo menos un tercio de provincias del país, ubicadas en al menos los dos tercios de los departamentos. d) Estatuto del partido. e) Designación de personeros legales, titulares y alternos. f) Designación de uno o más representantes legales del partido.	a) Relación de adherentes no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional dentro de la circunscripción donde: <ul style="list-style-type: none"> • desarrolle actividades, • pretenda presentar candidatos. b) Actas de Constitución de comité partidario en más de la mitad más uno del número de provincias.	a) Relación de adherentes no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional dentro de la circunscripción donde: <ul style="list-style-type: none"> • desarrolle actividades, • pretenda presentar candidatos. b) Actas de constitución de comités partidarios en la mitad más uno del total de distritos (provincial) y un comité partidario en el distrito (distrital).
Plazo para la inscripción	<ul style="list-style-type: none"> • 180 días (6 meses) anteriores a la fecha de la elección). • Dentro del año posterior a la adquisición del kit electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> • 210 días anteriores a la fecha de la elección. • Dentro del año posterior a la adquisición del kit electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> • 210 días anteriores a la fecha de la elección. • Dentro del año posterior a la adquisición del kit electoral.
Concluido el proceso electoral	Mantiene su registro, salvo que no alcance el umbral o no obtenga la representación parlamentaria que prevé la ley.	Mantiene su registro.	Cancelación automática de oficio.

con relación a su vida interna. Es decir, a que estos tengan una vida interna sometida a la decisión y participación de sus miembros. Esto se busca lograr al señalarse el uso de la elección interna, tanto de las autoridades como de los candidatos de cada partido en todos los niveles.

Si bien es cierto que hay aspectos de la ley que pueden calificarse de reglamentaristas, también es verdad que el estatuto (documento elaborado por el propio partido) adquiere un nivel normativo fundamental, pues en él se establece y regula todo lo concerniente a la democracia interna. Un aspecto señalado por la ley es que la elección de las autoridades y candidatos a cargos públicos de elección popular la debe realizar el órgano electoral central del partido; el cual debe estar conformado por un mínimo de tres miembros y contar con órganos descentralizados colegiados funcionando en los comités partidarios provinciales. En consecuencia, se está refiriendo la ley a un mínimo de 65 órganos electorales descentralizados. El órgano electoral tiene a su cargo la realización de todas las etapas del proceso electoral. Este ha sido un punto débil de los partidos políticos, en la medida que las elecciones internas (cuando las había) se realizaban de manera artesanal y carecían muchas veces de legitimidad. El artículo 21° de la ley establece que los partidos políticos podrán contar con el apoyo y asistencia técnica de la ONPE en una serie de etapas que van desde el planeamiento del proceso y su cronograma, elaboración del padrón, la inscripción de candidatos, la elaboración del material, la publicidad electoral, la conformación de la mesa receptora de votos, el acta de votación, el escrutinio, la entrega de resultados, la resolución de impugnaciones y la proclamación de resultados. Se señala que la ONPE debe emitir informes sobre el desarrollo del proceso y, en el caso de constatar irregularidades, debe notificar al órgano electoral central del partido para que éstas se subsanen.

Es decir, la participación de la ONPE no consiste en la observación, supervisión o fiscalización del desarrollo del proceso, sino en asistir y apoyar técnicamente al órgano central en cada una de las etapas. Por lo demás, su intervención no es obligatoria, sino a pedido de la organización política. Este hecho no es solamente nuevo, sino que también permite subrayar la legitimidad del órgano electoral que, mediante la ley, tiene un nivel de vínculo con la democracia interna de los partidos.

Asimismo, la LPP exige una *renovación* de autoridades partidarias que debe hacerse cada cuatro años. En el cronograma electoral, la ley señalaba que los partidos deberían realizar *elecciones internas* para elegir sus candidatos a puestos de representación entre los 210 y 180 días anteriores a la fecha de elección. Lo que implicaba, por ejemplo, entre setiembre y octubre del año 2005, para los que postulaban para las elecciones del 2006. El artículo 23° dispone que quienes están *sujetos a la elección* interna son los cargos a postulación para la Presidencia y dos Vicepresidencias de la República, los candidatos al Congreso, los candidatos a la presidencia y vicepresidencia y consejeros de los gobiernos regionales, los alcaldes y regidores de

los concejos municipales y cualquier otro que disponga el estatuto del partido. En la práctica nos encontramos frente a un número muy alto de cargos (14.369 a la fecha) sujetos a una elección al interior de un partido político. Para el caso de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República se trata de una pequeña lista de tres, pero los representantes al Congreso son 120. En total 123 cargos que deben someter los partidos políticos inscritos⁵⁰.

La *modalidad de la elección* es importante y, de conformidad con el artículo 24° de la ley, la decide el órgano máximo del partido: la asamblea general de sus miembros o representantes. La ley estima que al menos las cuatro quintas partes del total de candidatos, tanto al Congreso como a consejeros regionales o regidores, deben ser elegidos bajo alguna de las siguientes modalidades: a) elección universal, libre, voluntaria, igual, directa y secreta de los afiliados y ciudadanos no afiliados, es decir, una suerte de primarias; o b) la elección universal, libre, igual, voluntaria, directa y secreta de los afiliados, es decir una típica elección interna partidaria; o c) la elección mediante los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto. En esta última modalidad, sin embargo, los delegados deben nacer por el voto libre, igual, secreto de los afiliados, conforme lo señale el estatuto.

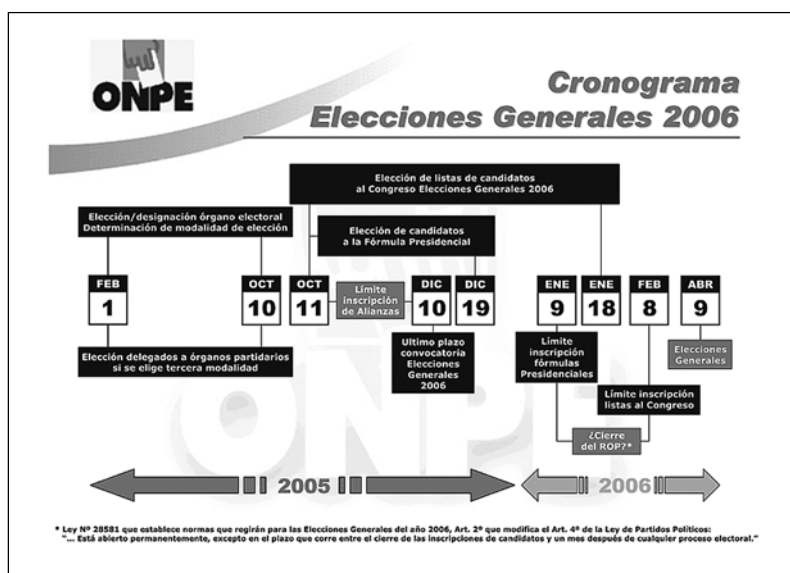
La ley señala que hasta la quinta parte del total del número de candidatos, salvo para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, pueden ser designados directamente por el órgano partidario que disponga el estatuto, siendo esta facultad indelegable. Por lo tanto, el estatuto tiene discrecionalidad para señalar qué órgano del partido debe tener esa facultad. Puede ser la secretaría general, la presidencia o un órgano colegiado. La crítica que se hace a este artículo es que en los partidos altamente personalizados el líder puede manejar la confección de las listas y evadir la voluntad de los afiliados. En el caso de elección de autoridades del partido, ésta se realizará conforme a lo que disponga el estatuto y de acuerdo al órgano máximo del partido, que como hemos visto es la asamblea general de sus miembros o sus representantes.

En la práctica, las elecciones internas constituyen un serio problema para los partidos políticos. Su fragilidad constitutiva y la alta desaprobación ciudadana hacia ellos los condujo a modificar la LPP. Así, el Congreso de la República aprobó la Ley 28581, en sesión del 22 de junio de 2005. La modificatoria, sin embargo, desnaturalizó el

⁵⁰ Con mayor razón si se tiene en cuenta que en noviembre de 2006 se realizarán elecciones municipales y regionales en las que se disputan los cargos de presidente, vicepresidente y consejeros regionales, además de alcaldes y regidores de los concejos municipales. En total son 14.246 cargos. Es decir, entre abril y mayo de 2006, los partidos (así como las listas de alcance regional y local) deben desarrollar procesos electorales internos bastantes complejos. El problema que debe tenerse en consideración es que en abril de 2006 se estará realizando la primera vuelta electoral presidencial y elecciones para el Congreso y la probable segunda vuelta a fines de mayo.

concepto del orden y exigencia que contenía la LPP. Esto se manifestaba en que los partidos políticos debían primero decidir si competían solos o establecían alianzas o coaliciones. Después de la fecha límite desarrollaban elecciones internas. De esta manera el 10 de octubre (medio año antes) los electores conocían exactamente quiénes estaban legalmente aptos para inscribir sus candidaturas. El único escenario distinto sería si alguno no se inscribe, con lo que podía haber menos candidatos inscritos, pero nunca más del número que nacía de las elecciones internas. Esta era una medida que tenía también el propósito de reducir el espacio de los *outsiders*, dado que éstos requieren tiempos cortos de exposición y no los seis meses que contemplaba la ley. Mediante esta modificación, los partidos políticos realizarían sus elecciones internas de candidatos a cargos electivos de elección popular entre los 180 días anteriores de la fecha de elección y los 21 días anteriores al plazo para la inscripción de candidatos, tal como lo muestra el Gráfico N° 1.

Gráfico N° 1



Fuente: Sitio web de la ONPE: www.onpe.gob.pe. Visitada el 1 de diciembre de 2005.

Sin embargo, con la modificatoria se aplaza la elección del candidato presidencial del 10 de octubre al 19 de diciembre y la de los congresistas también del 10 de octubre al 18 de enero, es decir, cerca del límite de la inscripción oficial. Se hace lo propio con la fecha límite para la constitución de alianzas o coaliciones partidarias, desplazando la fecha límite del 10 de octubre al 10 de diciembre. En consecuencia, se trastoca las fechas, se confunden entre ellas, se acercan a los plazos de inscripción, con lo que se perdió todo lo avanzado en materia de orden del cronograma, que garantizaba claridad y transparencia en los procesos previos por parte de los partidos políticos.

7. TRATAMIENTO DE LA CUOTA DE GÉNERO.

Finalmente, con relación a la cuota de género, la legislación esquivó el término para señalar más bien que se trata de *participación de hombres y mujeres*. La ley señala que para la elección de autoridades, así como candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres o varones no puede ser inferior al 30% del total de candidatos. No se estipula, sin embargo, ninguna alternancia. Se repite lo que ya se encuentra normado en la ley orgánica de elecciones y las leyes de elecciones regionales y municipales, siendo nuevo únicamente lo referente a la cuota para elegir autoridades de los partidos. Sin embargo, no existen en la LPP sanciones por el incumplimiento de la cuota de género, particularmente en el caso de la elección de las autoridades del partido. En cambio, la inscripción de las listas puede ser anulada por el JNE si no cumplen con presentar el porcentaje mínimo señalado por la ley electoral.

Después de la cuota de género el método se fue extendiendo a otros casos, no siempre con éxito. Así, no existe ninguna regulación de cuotas para el caso de la juventud. En el caso de los grupos étnicos existe un tratamiento en la ley de elecciones municipales y regionales, mas no en la LPP. En esta se estipula que las listas de candidatos deben incluir al menos un 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios.

8. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Otro aspecto importante en la ley es el referente al financiamiento de los partidos políticos, normado en el Título VI. En el Perú se reconoce el financiamiento público y privado.

8.1. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.

El financiamiento público directo lo reconoce el artículo 29°, al destinar el Estado el 0,1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada voto emitido para el Congreso en la última elección general. Para el año 2004 la UIT es de 3.200 nuevos soles. Por lo tanto, si en la última elección general del año 2001 hubo 9.305.950 votos para todos los partidos políticos, el financiamiento público llegaría a 29.779.040 nuevos soles, equivalente a 8.508.297 dólares. Este debe ser entregado a razón de un quinto por año. Es decir, casi seis millones de soles anuales o su equivalente: 1.700.000 dólares americanos. Este financiamiento se otorgaría con cargo al Presupuesto General de la República y los fondos deberán ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación, así como para los gastos de funcionamiento ordinario.

El financiamiento público directo se debe gastar en el quinquenio posterior a la elección general. Por ejemplo, haciendo un ejercicio de simulación, los partidos en su conjunto habrían recibido este año 5.955.808 nuevos soles; para la distribución de este financiamiento, el 40% se entrega en partes iguales a los partidos que obtienen representación parlamentaria y el 60% restante se distribuye en forma proporcional a los votos obtenidos por el partido en la elección de representantes al Congreso.

Sin embargo, debido a una discusión pública, el articulado anterior se convirtió en polémico, por lo que en la tercera disposición transitoria de la ley se estableció que la distribución de los fondos públicos se aplicaría a partir de enero del año 2007 y de manera progresiva de acuerdo a las previsiones presupuestales. Es decir, el financiamiento público no necesariamente va a tener una aplicación inmediata posterior a la elección general del año 2006.

8.2. EL FINANCIAMIENTO PRIVADO.

De otro lado, lo que siempre ha existido en el Perú es el financiamiento privado, pero sin ninguna regulación. La LPP señala, en su artículo 30°, que son recursos privados las cuotas y aportes de los afiliados, los productos de las actividades del partido, los rendimientos del patrimonio, los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la ley, los créditos que contraten, los legados que reciban y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan. Con relación a los ingresos por actividades, éstos no deberán exceder de 30 UIT al año en el caso que no se pueda identificar a los aportantes; eso significaba 96.000 nuevos soles para el año 2004. Por otro lado, si bien se ha restringido el aporte de una misma persona natural o jurídica, el límite es alto; en este caso son 60 UIT al año, es decir, una misma persona podría aportar hasta 192.000 nuevos soles. Cabe mencionar que estos ingresos de cualquier fuente deben estar registrados en los libros de contabilidad.

De otro lado, los aportes prohibidos se han reducido a tres: no pueden recibir de parte de alguna entidad de derecho público o empresa del Estado, de alguna confesión religiosa ni de partidos ni agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes estén destinados a formación, capacitación e investigación.

En principio, los candidatos no pueden recibir donación directa de ningún tipo. Pero en el artículo 31° de la ley aparece una variación con relación al proyecto. Los candidatos pueden recibir, con conocimiento de su partido, aportaciones directas dentro de los límites del artículo 30°. Difícilmente un partido no toma conocimiento o le va a impedir, por ejemplo, a su candidato presidencial, no recibir donaciones directas por un equivalente a 192.000 nuevos soles. Los aportes no declarados, se presumen que son de fuente prohibida.

La recepción de los gastos (de todos los fondos partidarios) es de competencia exclusiva del tesorero, quien es designado de acuerdo a lo que señala el estatuto, junto con el suplente. En realidad, el tesorero debe abrir las cuentas en el sistema financiero nacional. Asimismo, el régimen tributario aplicable a los partidos es el que la ley establece para las asociaciones. Nada de esto se exigía a los partidos antes de la ley, por lo que esta nueva situación exige formalización a muchos partidos que vivían exactamente de lo contrario, es decir, en la informalidad.

8.3. EL CONTROL Y LAS SANCIONES.

En cuanto a la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos, si bien es cierto se señala que el estatuto debe prever un sistema de control interno, en el caso de verificación de control externo éste le compete a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) que está adscrita a la ONPE.

De conformidad con lo establecido por el artículo 34°, los partidos políticos deberán presentar un informe financiero a los seis meses después de concluido el ejercicio anual. Por otro lado, la GSFP puede requerir a los partidos y organizaciones para que en el plazo que les indique, presenten una relación de las aportaciones a que se refiere el artículo 30°⁵¹. La GSFP, en un plazo de ocho meses contados desde la recepción de la documentación, se pronunciará sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto por la ley y podrá aplicar las sanciones respectivas.

En cuanto a las sanciones, de acuerdo con el artículo 36°, las aplica el Jefe Nacional de la ONPE, previo informe de la GSFP. Hay tres formas de sanciones. Una es la pérdida del financiamiento público, cuando el partido no cumple con presentar la contabilidad detallada. Otra es una multa que debe ser mayor de 10 y no menor de 50 veces el monto de la contribución si fuera de fuente prohibida, o que la información haya sido omitida o adulterada por el partido. Finalmente, una multa que debe ser mayor a 10 y menor de 30 veces el monto cuando se acredite la existencia de contribuciones individuales o aportaciones anónimas superiores a los topes establecidos en el artículo 30°. Estas resoluciones de la ONPE pueden ser impugnadas dentro de los cinco días hábiles ante el JNE.

Finalmente, la publicidad de la contabilidad es poco exigente. Sólo se señala que los partidos deben llevar libros de contabilidad (como no podría ser de otra manera) y que

⁵¹ Dicho artículo trata sobre el financiamiento privado; es decir, los aportes y cuotas de los afiliados, las actividades propias de los partidos, los ingresos procedentes de otras aportaciones, los créditos legados, los préstamos, así como las personas naturales o jurídicas que han aportado al partido.

Cuadro N° 19

Financiamiento de los partidos políticos

<i>Privado</i>	<i>Público</i>	
	<i>Directo</i>	<i>Indirecto</i>
a) Cuotas y aportes en dinero de sus afiliados. b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio. c) Anónimos. d) Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente ley. e) Los créditos que concierten. f) Los legados que reciban. g) Cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.	Presupuesto de la República.	Medios de comunicación privado: porcentaje del canon.
	Recibido por partidos que obtienen representación en el Congreso.	Recibido por partidos políticos.
<ul style="list-style-type: none"> • Hasta 30 UIT de aportes anónimos. • Hasta 60 UIT de una misma persona natural o jurídica. 	El 0,1% de la UIT por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.	a) Franja electoral: acceso a medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada y del Estado. b) Espacios de publicidad permanentes en los medios de comunicación del Estado.
Se establece fuentes de aporte prohibidas, pero sin embargo se permite fuentes anónimas, por lo que podrían canalizarse las aportaciones de fuentes prohibidas por esa vía. Se prohíbe que los candidatos reciban donaciones directas de ningún tipo siempre y cuando no cuenten con la autorización de su partido.	Destino: a) Formación y capacitación. b) Investigación. c) Gastos de funcionamiento ordinario.	Destino: Publicidad de sus propuestas, planes.
	Periodo de distribución: Quinquenio posterior a la elección a razón de un quinto por año. Proporción: <ul style="list-style-type: none"> • 40% de forma igualitaria entre todos. • 60% de manera proporcional a los votos obtenidos. 	Franja electoral: Desde los 30 días hasta los dos días anteriores a la realización de las elecciones generales. Proporción: <ul style="list-style-type: none"> • La mitad del tiempo total disponible: igualitaria entre todos los partidos con candidatos inscritos en el proceso. • La otra mitad: proporcional a la representación con la que cuenta cada partido en el Congreso. El partido nuevo recibirá lo mismo que el partido que obtuvo la menor asignación.

éstos deben ser conservados hasta 10 años después de realizada las actividades. Sin embargo, en las versiones anteriores se señalaba que la información debía ser difundida mediante la página web por la GSFP. La transparencia que se buscaba no es recogida por la ley.

8.4. EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Dentro del mismo título tenemos lo concerniente al financiamiento público indirecto, referido al acceso a los medios de comunicación. El artículo 37° trata de la franja electoral, mecanismo que permite a los partidos en elecciones generales el acceso gratuito a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, entre los 30 días hasta los dos previos a la realización de las elecciones. Es decir, que en una determinada hora todos los canales comprometidos deben emitir, de manera simultánea, los espacios de los partidos. Esa es la idea de una franja electoral.

Por su lado, el Estado compensa a los medios de comunicación mediante la reducción proporcional en el pago de canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético. Señala también el mencionado artículo que el Estado pone a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de estos espacios. Pues bien, ¿cuál es la duración y frecuencia de esta franja? En realidad, ella se emite diferenciadamente en tres momentos bajo la duración siguiente: entre los 30 y 15 días anteriores al acto electoral es de 10 minutos diarios; entre los 14 y seis días anteriores al acto, es de 20 minutos; y entre los cinco y dos días, de 30 minutos. La distribución del tiempo para los partidos es del 50% del total, en forma equitativa y la otra mitad en proporción a la representación del Congreso. Es la GSFP la que determina el tiempo disponible y tiene que reglamentarlo. Los partidos que participan por primera vez tienen un tiempo igual al partido al que se le ha asignado el menor tiempo. Un agregado que hace la ley es que los espacios no utilizados deben servir para que la ONPE difunda todo lo concerniente a educación electoral.

En cuanto a la publicidad contratada, la ley señala que las tarifas no pueden ser superiores a los promedios efectivamente cobrados para el caso de la difusión de publicidad comercial. Dicha tarifa debe ser informada a la GSFP dos días después de la convocatoria de elecciones. Esta publicidad contratada también tiene una duración de frecuencia entre los 60 y los 10 días previos al acto electoral. Señala que, cuando se trata de una elección general, el partido está impedido de contratar publicidad por más de cinco minutos diarios por radio y televisión. Esto es una limitación a los gastos de campaña, pues la televisión es lo más costoso.

Finalmente, un artículo que intenta ir más allá de las elecciones es aquel que otorga espacios de radio y televisión en periodo no electoral en los medios de comunicación de

propiedad del Estado, en razón de cinco minutos mensuales por cada partido con representación en el Congreso, a fin de difundir sus propuestas y planeamientos. La GSPF realiza la asignación correspondiente.

9. ALIANZAS Y FUSIONES DE PARTIDOS.

La ley, en su artículo 15°, estipula la figura de las alianzas y fusiones de partidos. Las alianzas de partidos se deben dar entre partidos o movimientos políticos debidamente inscritos para fines electorales y bajo una denominación común. Estos también se inscriben en la OROP, pero con una anticipación no menor de 210 días, es decir, siete meses previos a la realización de la votación. En concreto, para el caso de las elecciones de 2006 (que se realizarían el segundo domingo del mes de abril) el referido plazo sería la primera semana de setiembre de 2005.

En cuanto a la fusión, prevista en el artículo 16°, ésta se puede realizar entre partidos o movimientos debidamente inscritos. Como se trata de un registro, debe constar el acuerdo de la fusión y la firma de las personas autorizadas para celebrarlo. Existen dos posibilidades claras: se crea un nuevo partido, por lo que se abre un registro nuevo y se cancelan los registros anteriores o, si se trata de una fusión por absorción, se mantiene el registro del partido que asume todas las responsabilidades y quedan cancelados los demás. A diferencia de otros países, se permite, por lo tanto, la alianza de partidos (art. 15°) o la fusión de partidos (art. 16°).

10. CANCELACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN.

Un tema fundamental es la cancelación de la inscripción de los partidos políticos. En realidad, de conformidad con lo establecido por el artículo 13°, la cancelación procede de manera precisa por factores objetivos. Por ejemplo, cuando el partido no haya alcanzado el 5% de la totalidad de los sufragios emitidos en una elección general, salvo que hubiera obtenido representación parlamentaria. Si bien es cierto que se establece una barrera para mantener la inscripción, no se trata de un umbral de representación. Sin embargo, esta medida pierde gran parte de su eficacia al compensarla cuando un partido obtiene al menos un parlamentario. Por ejemplo, haciendo un ejercicio de simulación, para las últimas elecciones generales de 2001, el 5% de los votos emitidos constituían alrededor de 600.000. Sin embargo, un partido podía acceder al Congreso, supongamos, como representante del departamento de Madre de Dios, con tan solo 15.000 votos.

Otra causa, previo acuerdo del órgano autorizado por el estatuto, para la pérdida del asiento de inscripción de un partido político, es por disolución o por la fusión con otros

partidos. También en el caso de alianzas, cuando concluye el proceso electoral, salvo que sus integrantes deseen ampliar su plazo de vigencia. Sin embargo, se retiró del dictamen un literal que era interesante, pues señalaba que se cancelaba la inscripción cuando el partido político no haya participado en dos procesos electorales nacionales generales consecutivos. Este artículo no permitía la abstención en un proceso electoral.

A diferencia de los anteriores existe, sin embargo, un supuesto que otorga un amplio margen de subjetividad y es el referente a la decisión de la autoridad judicial competente cuando se declara la ilegalidad del partido por conducta antidemocrática. Se trata del artículo 14°, el cual señala que a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo y garantizando la pluralidad de instancia, la Corte Suprema de Justicia de la República podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades violan la legalidad, vulnerando sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, así como apoyando acciones terroristas y/o de narcotráfico. La sentencia que declara la ilegalidad tiene efectos claros: cancela la inscripción del partido político de la OROP, cierra sus locales e imposibilita su reinscripción. (Ver Cuadro N° 20.)

11. EVALUACIÓN.

En conclusión, la LPP constituye un hito en la regulación jurídica de los partidos políticos en el Perú. Si bien sus efectos han sido reducidos por las modificaciones de junio de 2005, no es menos cierto que es el más grande esfuerzo por encaminarse a un sistema de partidos formalizado, con exigencias de tal magnitud que será difícil que sobrevivan membresías sin soporte organizativo. La ley ha colocado barreras de ingreso altas para una realidad partidaria peruana débil, precaria, sin tradición de organización nacional, transparencia en su gestión o participación en su vida interna. Pero, si bien hay un empeño por superar estos problemas endémicos, también es cierto que la ley deja márgenes para que la regulación –particularmente en el control del dinero– sea menos rigurosa que sus versiones iniciales. El gran problema quizá no se encuentre en la propia ley, sino en la Constitución de 1993, hija del fujimorismo anti partido, que creó un híbrido terminológico para dar paso al llamado *independentismo* como solución a la crisis de los partidos políticos y así negarle a éstos el monopolio de la representación política. La ley muestra esta huella. Sin embargo, con todas las críticas que se le puedan encontrar, estamos delante de una norma que mostrará sus frutos cuando los partidos políticos se vean forzados a cumplirla. La reforma, por lo tanto, difícilmente será parte de la agenda legislativa mientras no se modifique la Constitución.

Cuadro N° 20

Sanciones a los partidos políticos

	<i>Administrativas</i>	<i>Judiciales</i>
Causa	Se produce ante la verificación del incumplimiento, por parte de la organización política, de un requisito necesario para su subsistencia.	Se produce cuando el partido político realiza actividades que atentan contra el Estado democrático de derecho, también denominadas “conductas antidemocráticas”.
Órgano competente	Registro de Organizaciones Políticas. Jurado Nacional de Elecciones (que conocerá las apelaciones contra las resoluciones del OROP).	Corte Suprema de Justicia.
Supuestos de infracción	<p>a) Cuando no haya alcanzado el 5% de la totalidad de los sufragios emitidos en una elección general, salvo que hubiese obtenido representación parlamentaria.</p> <p>b) A solicitud del órgano autorizado por su Estatuto, previo acuerdo de su disolución. Para tal efecto se acompañarán los documentos legalizados respectivos.</p> <p>c) Por su fusión con otros partidos, según decisión interna adoptada conforme a la presente ley.</p> <p>d) Por decisión de la autoridad judicial competente, conforme al artículo 14° de la presente Ley.</p> <p>e) Para el caso de las alianzas, cuando concluye el proceso electoral respectivo. Salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquella, lo que deberán comunicar al Jurado Nacional de Elecciones a más tardar dentro de los 30 días naturales posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos. • Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones, que para la consecución de fines políticos, practiquen el terrorismo o que con su prédica contribuyan a multiplicar los efectos de la violencia, el miedo y la intimidación que el terrorismo genera. • Apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico.
Sanciones	Cancelación del registro.	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de ilegalidad del partido político. • Cancelación de su inscripción en el ROP. • Cierre de sus locales partidarios. • Imposibilidad de su reinscripción. • La Corte Suprema pondrá en conocimiento del Ministerio Público para que adopte las acciones pertinentes.
Legitimidad para solicitarla	De parte: Personeros legales. De oficio: Registro de Organizaciones Políticas.	<ul style="list-style-type: none"> • El Fiscal de la Nación. • El Defensor del Pueblo.

Segunda parte

REGLAS Y PARTICIPACIÓN
POLÍTICA

La campaña electoral: de la plaza pública a los escenarios mediáticos

Puede definirse como campaña electoral al conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizadas por los candidatos y partidos que tienen como propósito la captación de votos. Estas actividades están sujetas a normas y pautas de actuación que garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos. En muchos países, estas actividades son financiadas, directa o indirectamente, por fondos públicos.

Sin embargo, en la legislación latinoamericana, cada país tiene elementos particulares que definen a la campaña electoral. Por ejemplo, en Nicaragua se entiende como campaña electoral a las actividades, tanto de los partidos políticos, alianzas o asociaciones de suscripción popular “encaminadas a obtener los votos de los ciudadanos explicando sus principios ideológicos, sus programas políticos, sociales y económicos y sus plataformas de gobierno, las cuales pueden ser realizadas en cualquier lugar en el cual se concentren ciudadanos con derecho al voto”. En cambio, en Venezuela se entiende por campaña electoral a “toda actividad pública que tenga por finalidad estimular al electorado para que sufrague por determinados candidatos de organizaciones políticas o grupos de electores”. Sin embargo, aunque no exista un significado único, dichas actividades constituyen la campaña electoral y parte importante del proceso.

Una campaña electoral comprende dos aspectos básicos: uno de proselitismo político tradicional y otro relacionado con los medios de comunicación. En el primero de los casos se manifiesta un contacto más próximo y directo entre candidatos y electores; por ello, su impacto es más reducido. En el segundo, la emisión de los mensajes políticos utilizando los medios de comunicación permite la recepción de miles o millones de electores, por lo que la comunicación es impersonal, pero su impacto mayor. En el ámbito económico, los costos son menores en el primer caso que en el segundo, que ha visto incrementar los suyos de forma importante debido principalmente a la televisión. En el ámbito organizativo, el llamado proselitismo político tradicional encuentra en el aparato

partidario y en la organización local el centro de su actividad y toma de decisiones. En cambio, la campaña que emplea los medios de comunicación se encuentra en manos del aparato central del partido y de profesionales de las comunicaciones.

Si bien formalmente son los candidatos y partidos quienes, previamente inscritos bajo una serie de variados requisitos, pueden únicamente realizar una campaña electoral, lo real es que hay una serie de personas e instituciones que haciendo valer su derecho de expresión participan de manera directa o indirecta en la campaña, intentando persuadir al elector en la dirección de su voto. Así, podemos observar a organizaciones como sindicatos, asociaciones profesionales, agrupaciones patronales, colectivos ciudadanos, medios de comunicación e incluso personajes populares completamente ajenos a la política (ex militares, académicos, miembros del clero y personajes de los medios y la farándula) expresando públicamente su apoyo a una determinada candidatura o solicitando el voto para ella, lo que implica realizar actos de campaña electoral. Las normas democráticas sobre elecciones no imponen restricciones sobre ellos, salvo en algunas disposiciones que limitan la campaña en un tiempo corto previo al acto electoral, pero que incluye también a candidatos y partidos. La única restricción que se observa es para aquellas personas que tienen cargos en organismos públicos (ministerios, instituciones electorales, Poder Judicial, etc.).

En gran parte de las legislaciones existen regulaciones referidas al inicio, duración y finalización de la campaña electoral. De esta manera, el comienzo de las campañas está determinado, como en los casos de Bolivia y Guatemala, por la *convocatoria para las elecciones*. Sin embargo, no en todas las legislaciones se señala el comienzo tan sólo con la convocatoria, sino que algunos lo determinan con la inscripción de los candidatos, como en el Perú. Otro es el caso de Argentina, República Dominicana y Uruguay, en donde no están claramente estipuladas las fechas de inicio de la campaña. Pero todas las legislaciones entienden la campaña electoral como un periodo de tiempo determinado, que suele tener regulaciones particulares, incluyendo desde las prerrogativas de los candidatos y partidos hasta una serie de limitaciones y prohibiciones. Una de éstas últimas es la llamada “jornada de reflexión”, que prohíbe actividades de campaña en un tiempo corto (24 o 48 horas) antes del inicio de la votación, para que el elector tenga un cierto tiempo de pensar la dirección y el sentido de su voto.

1. COMUNICACIÓN E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.

Uno de los aspectos fundamentales de la realización de elecciones libres y democráticas, es el desarrollo de una serie de normas y prácticas que permitan igualdad de oportunidades y equidad electoral. Es decir, lo que ocurre en una campaña electoral mostrará efectivamente si una elección es libre y justa. Para ello se han elaborado normas en una serie de ámbitos:

1.1 ESPACIOS PUBLICITARIOS.

Una de las formas más frecuentes de la comunicación política en la campaña electoral es la utilización de los espacios públicos por donde transitan con mayor frecuencia los potenciales electores. De esta manera, en muchos países se ceden de manera gratuita determinados espacios públicos para la realización de actividades electorales y para la colocación de publicidad de los candidatos. Esta distribución debe responder a criterios democráticos de igualdad, aunque otras legislaciones pueden apelar a criterios de porcentaje de votos o bancadas previamente establecidos.

1.2. ESPACIOS GRATUITOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS.

Al igual que el caso anterior, las legislaciones modernas permiten a los candidatos disfrutar de espacios gratuitos en los medios de comunicación públicos (diarios, radio y televisión). Si bien en Europa los medios públicos tienen una importancia mayor que en América Latina, en esta región también se establecen normas de acceso gratuito para los candidatos. Los principios que deben regular esta materia son: gratuidad de los espacios para todas las candidaturas; neutralidad informativa de los medios de comunicación, que debe abarcar no sólo los espacios de campaña electoral sino el conjunto de la programación informativa; respeto al pluralismo político, por lo que no se debe excluir la información sobre una determinada candidatura; prohibición o fuertes limitaciones a la posibilidad de contratación de espacios de publicidad, que en cualquier caso deben aparecer perfectamente diferenciados de los espacios informativos y distribución de aquellos espacios conforme a criterios objetivos y preestablecidos.

1.3. ESPACIOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PRIVADOS.

Las normas más frecuentes suelen señalar los límites en la emisión de *propaganda*, un tope a los gastos que pueden realizarse en este rubro y prohibición a los medios de comunicación de discriminar a determinados candidatos en cuanto a la posibilidad de comprar o emitir su *propaganda política*.

2. FINANCIAMIENTO DE LA CAMPAÑA ELECTORAL.

El interés de los partidos políticos por mantener un funcionamiento continuo y permanente para llegar al electorado utilizando nuevos y más costosos medios y estrategias propagandísticas, motivó que la recaudación de fondos se convirtiera en un problema. De esta manera, a lo largo de la década de los 80, América Latina rehabilita los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder, reanimando el

papel y el funcionamiento de los partidos en el escenario político y colocándolos frente al problema de la recaudación de fondos necesarios.

Actualmente, las regulaciones sobre la *financiación de las campañas electorales* pueden realizarse mediante los recursos públicos, privados o mixtos.

El financiamiento público se refiere a los recursos brindados por el Estado, rigiéndose por una serie de factores como en el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras; en el que se toma en cuenta el número de votos obtenidos en las elecciones para asignar el presupuesto.

El financiamiento con recursos del Estado permite evitar que las agrupaciones o candidaturas accedan a fuentes de financiamiento extrañas, tales como empresas u otros sectores que más tarde intentarán cobrar el apoyo.

El financiamiento privado se obtiene de diferentes fuentes, tales como: el aporte de los afiliados de sus partidos o agrupaciones políticas, el financiamiento con donaciones, el aporte de los propios candidatos o por las actividades que realizan las organizaciones políticas. En cambio, el financiamiento mixto consiste en un sistema en el que participan el Estado y las propias agrupaciones políticas. En este caso, el financiamiento estatal se realiza por la propaganda gratuita en medios de comunicación públicos y por la publicación de los planes de gobierno en el diario oficial, como ocurre en Perú.

3. RESTRICCIÓN DE LA PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS.

La restricción de las *encuestas* es otro de los temas de regulación en las campañas electorales. Se prohíbe publicar los sondeos que intentan registrar exclusivamente la preferencia del voto. Inclusive, en algunos países se impide emitir resultados extraoficiales de las elecciones como los “boletines” o los “flashes”.

Esto debido a que los medios, en muchos casos, instrumentalizan políticamente la publicación de los resultados de los sondeos, bajo el objetivo de persuadir al elector para que oriente su voto en un sentido. Es decir, realizan propaganda indirecta. De allí que varios países han establecido diversas normas para limitar la emisión de encuestas de opinión durante la época electoral e incluso fuera de ella, como veremos en el siguiente capítulo.

4. EL CASO DE LA CAMPAÑA ELECTORAL DE 1998.

Para ilustrar estos temas analizaremos una campaña electoral específica: la que opuso en 1998 al alcalde limeño Alberto Andrade con Juan Carlos Hurtado Miller, candidato

de un movimiento con apoyo gubernamental por la municipalidad provincial de la capital peruana. Cabe recordar que Andrade ya había ganado previamente esta plaza contra un candidato oficialista (Jaime Yoshiyama) tres años antes y que este proceso se dio en un periodo político dominado por el colapso del sistema de partidos y la eclosión de los llamados movimientos “independientes” en el tramo final del régimen fujimorista.

Fue durante una situación política altamente conflictiva y sirvió para observar un tipo de campaña electoral y un juego de estrategias que cambiaron, en parte, el curso político del país, como veremos en adelante.

Pocos días antes de las elecciones municipales de 1998, el candidato de la lista apoyada por el gobierno de Alberto Fujimori, ingeniero Juan Hurtado Miller, llegó a la Plaza de Armas de Lima. Allí lo sorprendió el alcalde de Lima, Alberto Andrade Carmona, quien, a su vez, postulaba por la reelección. Se le acercó al centro de la Plaza (donde se encuentra una fuente de agua) y delante de un equipo de periodistas, retó al candidato de Vamos Vecino a bañarse en la fuente quien perdiera las elecciones del domingo 11 de octubre. Finalmente, ganó Andrade, y Hurtado buscó una excusa para no afrontar lo acordado. La campaña electoral terminó, de esta manera, sin el clásico mitin de cierre de campaña y sin polémica entre los candidatos con mayores opciones a la alcaldía de Lima. Esta anécdota mostró de manera clara cómo los escenarios, las prácticas y los actores políticos habían cambiado la comunicación política en la década de los 90, la década de la anti política. De la plaza pública a los escenarios mediáticos fue el camino transitado por los candidatos de aquella década.

En 1998 estaban en competencia 1.817 municipios, de los cuales 1.623 eran de ámbito distrital y 194 provincial. Por tal razón, para su conquista se debían movilizar varias decenas de miles de candidatos. Esta alta movilización política tenía, en la década de los 90, una particularidad y es que la aplastante mayoría de ellos tenían poco en común. Es decir, no se conocían ni se reconocían entre sí, sino en la medida en que se proclamaban independientes de los partidos políticos e instituciones que entonces tenían una disminuida representatividad.

Son notorios los cambios que se produjeron desde el tránsito hacia la democracia a inicios de la década de los 80. Los cuatro partidos políticos (PAP, PPC, AP e IU) que tenían la responsabilidad de sostener el edificio democrático, congregaban cerca del 95% de los votos en todas las elecciones de aquella década. Las listas independientes reducían su presencia a pequeños porcentajes. Y es que los partidos políticos articulaban las demandas y canalizaban, mal que bien, los intereses ciudadanos. Realizaban también la función de ser los que ocupaban, mediante sus candidaturas, los puestos públicos de elección, rotando a la elite política. Por lo tanto, quienes tenían posibilidades de triunfar en una competencia electoral eran los candidatos que militaban en

partidos. Los candidatos independientes que lograron triunfar, como Alfonso Barrantes, en 1983, lo hacían también por medio de los partidos políticos. Esta dinámica llegó a su fin en la década de los 90. Inicialmente con Ricardo Belmont, quien en las elecciones municipales de 1989 derrotó a sus rivales de los partidos, mientras que Fujimori hizo lo propio unos meses después. Si Belmont perforó el dique del sistema de partidos, Fujimori abrió todas las compuertas. La década de los 90 mostró así el resultado (que fue un colapso) del sistema de partidos y la presencia significativa de una dispersión de movimientos y listas independientes que ganaron las elecciones municipales de 1989, 1993 y 1995. Los comicios de 1998 mantuvieron esta tendencia.

Las elecciones municipales de 1998 tenían la particularidad de realizarse a la mitad del segundo mandato de Alberto Fujimori. Sus resultados dibujarían, en gran parte, el escenario de la elección presidencial del año 2000. Las municipales de 1998 se encontraban delante de una elección a mitad del periodo presidencial que iniciaba su noveno año. La densidad de los acontecimientos, la política gubernamental y la aparición y ubicación de los diversos actores políticos concentraban también sus efectos en cómo llegaban a las elecciones municipales.

Dos acontecimientos marcaron los meses previos a la campaña electoral: la aceleración de las conversaciones con el Ecuador para llegar a un acuerdo de paz y el impedimento, de parte de la mayoría oficialista en el Congreso, de la realización del referéndum que tenía como propósito preguntar al electorado si Fujimori podía o no volver a postular a la presidencia el año 2000. Ambos pasaron a ocupar el interés de la ciudadanía. El segundo de ellos provocó incluso efectos negativos en la campaña de Vamos Vecino y, particularmente, en la de Hurtado Miller en Lima. La medida tomada por el Congreso era profundamente anti popular, no solo porque era notoria la manipulación del régimen para evitar una confrontación electoral mediante referéndum, sino porque esta iniciativa era respaldada por algo más del 70% de la población⁵². De esta manera, con una desaprobación alta y el desprestigio de los organismos electorales, el oficialismo llega al inicio de la campaña electoral (ver Cuadro N° 21)⁵³.

Paralelamente, la oposición estaba conformada por un grupo muy variado de agrupaciones políticas. Allí cohabitaban los partidos políticos de mayor tradición y partidos electorales. A ellos se le sumaba la primera fuerza opositora en el parlamento de entonces, la Unión por el Perú (UPP). En total 12 agrupaciones políticas. Algunas de ellas cercanas al oficialismo, otras de abierta oposición. Unas más organizadas y otras

⁵² Ver "Informe de Opinión" de Apoyo Opinión y Mercado, meses de junio, julio y agosto.

⁵³ Al respecto, un sondeo de opinión de la Universidad de Lima, en setiembre, arrojó los siguientes resultados: 49% de los encuestados no confiaban en el RENIEC, 60% no confiaban en la ONPE, y 59% en el JNE.

Cuadro N° 21
Intención de voto municipal (julio-octubre de 1998)

	<i>Alberto Andrade</i>	<i>Juan Hurtado Miller</i>
Julio	60,0	10,0
Agosto	52,0	21,0
Septiembre	60,0	23,0
Octubre (*)	58,8	32,6

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado.

(*) Resultados oficiales, 12 de octubre de 1998.

reducidas a su bancada parlamentaria. Algunas de larga experiencia en la política, otras hacían la suya con serios problemas. En realidad, lo preciso era hablar de oposiciones más que de oposición política. Esto debido a que al margen del parlamento aparecían personalidades, líderes de opinión, algunos medios de comunicación y agrupaciones⁵⁴ que jugaron un rol importante para abrir un espacio de oposición política considerable. Ante la opinión pública, estas oposiciones fueron ganando terreno conforme se manifestaba el deterioro del régimen. Si bien no apoyaron abierta y decididamente a Alberto Andrade, su objetivo era la derrota de Vamos Vecino y de Juan Carlos Hurtado Miller.

5. LAS CANDIDATURAS EN COMPETENCIA.

Somos Perú tuvo su origen en el movimiento independiente Somos Lima, el cual había sido fundado por el dos veces alcalde del distrito de Miraflores, Alberto Andrade Carmona, abogado y empresario que ya había trabajado como empleado en la Municipalidad de Lima. Incursionó en la política en el socialcristiano PPC, partido político con regular peso electoral nacional, pero importante en Lima, particularmente en distritos medios y altos de la capital. El PPC, desde 1980, ganó todas las elecciones municipales en Miraflores, incluyendo las dos de Alberto Andrade, en 1989 y 1993⁵⁵. En esta última elección logró obtener incluso el 93,5% de los votos, el más alto porcentaje de la historia electoral. Con la crisis de los partidos políticos, Andrade tuvo como objetivo claro mantenerse en la política municipal, por lo que decidió retirarse de su agrupación política y fundar, juntamente con algunos allegados y ex militantes del PPC, la agrupación independiente Somos Lima.

⁵⁴ En particular el llamado Foro Democrático, agrupación que llevó adelante el acopio de firmas para el referéndum.

⁵⁵ Entre 1982 y 1985 fue concejal en el municipio de Miraflores.

Con la proximidad de las elecciones municipales de 1995, su destacada gestión en el municipio miraflorentino lo colocó en una situación inmejorable. Invitó a una serie de candidatos para que lo acompañen en la competencia de aquel año en el ámbito distrital. De esta manera, Somos Lima lanzó su candidatura al municipio limeño y colocó candidatos en todos los distritos de la capital. Se enfrentó y derrotó al considerado segundo hombre del régimen de Fujimori, el ingeniero y expresidente del CCD, Jaime Yoshiyama, quien encabezó la lista oficialista C90/NM. Fue el único caso en que un candidato no gobiernista derrotó al candidato oficial, poco tiempo después de realizarse una elección presidencial⁵⁶.

En 1998, Alberto Andrade no sólo decidió postular para la reelección al municipio de Lima, sino transformar su movimiento independiente de alcance local en una agrupación nacional. Para ello, Somos Lima se transformó en Somos Perú, logrando inscribirse como partido político; lo cual le permitió colocar listas en muchas provincias y distritos del Perú en forma directa, utilizando el mismo símbolo (un corazón) y desplegando un mismo discurso. En 1998, Andrade gozaba de una imagen sólida, con experiencia y, para muchos ciudadanos, confiable. En otras palabras, Alberto Andrade fue un líder político que se construyó en las competencias electorales.

La dificultad que debía afrontar el alcalde de Lima era la organización de su movimiento. Hasta ese momento era una agrupación con presencia limeña y articulada alrededor de él y del trabajo municipal. Como ya se señaló, convertir Somos Lima en Somos Perú era intentar organizar un partido político y servir de soporte organizativo y político a Andrade. Sus características eran las de un partido electoral. Se constituye como tal para competir en las elecciones municipales de 1998, reclutando a candidatos en muchas provincias y distritos del país. Somos Perú mostraba debilidad orgánica y carecía de referentes ideoprogramáticos, que si bien son menos importantes en los últimos años, hacía más dependiente al partido del centro. Quizá la única idea en común que tenían los miembros de Somos Perú era la identidad y lealtad a Andrade y las perspectivas de incursionar, de momento, en la política municipal. Somos Perú colocó candidatos en los 41 distritos de Lima y en gran parte de las provincias del país.

Vamos Vecino aparecía como la otra organización con intenciones de constituirse en una agrupación nacional. Ante la cercanía de las elecciones municipales se presentaba al oficialismo la disyuntiva de lanzar una candidatura propia para la alcaldía de Lima. Era un problema, puesto que en anteriores oportunidades (1993 y 1995) los candidatos apoyados por el gobierno habían sufrido sendas derrotas. Al interior de las

⁵⁶ En abril de 1995, Alberto Fujimori es reelegido presidente en primera vuelta. Andrade derrota a Yoshiyama en noviembre del mismo año.

dos agrupaciones de gobierno –Cambio 90 y Nueva Mayoría– se presentaron opiniones divergentes. No existió acuerdo entre ambas sobre este punto. Paralelamente, a fines de 1997, un sector oficialista, encabezado por el ex Ministro de Agricultura Absalón Vásquez, inicia el reclutamiento de una serie de funcionarios, alcaldes y ex-dirigentes partidarios en el ámbito de las provincias. El resultado fue la conformación de Vamos Vecino, agrupación que no contaba públicamente con conocidas figuras del régimen. Esto les permitió señalar que si bien apoyaba la política del gobierno, se constituía como una agrupación independiente. La oposición y la prensa, a lo largo de la campaña, lograron develar las relaciones firmes que existían entre Vamos Vecino y el gobierno. Su articulación nacional le permitió colocar candidaturas en la mayoría de provincias. Muchas de ellas para alcaldes que habían ganado su puesto con algún movimiento independiente y que ahora postulaban por Vamos Vecino, que les ofrecía, según la prensa, apoyo del gobierno. Su problema mayor fue conseguir un candidato para la alcaldía de Lima. Era conocida la alta aprobación de Andrade y la desaprobación del gobierno.

No tuvo un líder o cabeza de lista sino hasta el 24 de julio de 1998, cuando fue presentado Juan Carlos Hurtado Miller como candidato a la alcaldía de Lima por esta agrupación. Por lo tanto, a diferencia de Andrade, Juan Hurtado Miller era el resultado de la búsqueda de un candidato que debería cubrir una plaza⁵⁷. Cuando se le anuncia como el candidato para Lima, era notorio que su campaña iba a ser de imagen. Éste declaraba ser independiente, pero que mantenía una relación cordial con el gobierno y, en particular, con Fujimori. Una de las condiciones de la postulación de Hurtado fue la dirección de la campaña en Lima y que la dirección nacional de Vamos Vecino no tuviera ninguna injerencia, condición que aparentemente se cumplió. Vamos Vecino también colocó candidatos en los 41 distritos de Lima y en gran parte de las provincial del país.

Los demás partidos políticos, altamente debilitados, no tuvieron mayores posibilidades en el escenario de un sistema de partidos fraccionado, que daba cuenta también de los problemas de la democracia peruana.

⁵⁷ Juan Carlos Hurtado Miller nació el 16 de noviembre de 1940; casado, con tres hijos, estudió primaria y secundaria en el colegio SS.CC. Recoleta y se graduó de ingeniero agrónomo en la Universidad Nacional Agraria de La Molina. Cursó un master en economía agrícola en la Universidad de Iowa (Estados Unidos) y ciencias administrativas en Harvard, Massachusetts. En el sector público se desempeñó como programador agrícola en el Instituto Nacional de Planificación (INP), asesor del Programa de mercados minoristas y estudio de ubicación del nuevo Mercado Mayorista (Municipalidad de Lima). También trabajó en el Banco Central de Reserva (BCR), Cofide, Banco Industrial, Municipalidad de San Isidro y Banco Agrario del Perú. En 1983, fue Ministro de Agricultura y en 1990, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Finanzas. En el sector privado fue asesor, gerente, presidente del directorio e investigador asociado de diversas empresas. Autor del libro *Por una causa agraria*.

6. LA ESTRATEGIA ELECTORAL DE ALBERTO ANDRADE.

Como ya señalamos, Alberto Andrade ingresaba a la campaña electoral con una clara ventaja, la cual permitía a su estrategia de campaña no sentir la presión que sí existía sobre la de su competidor principal. Si bien Somos Perú desarrolló una estrategia electoral, ésta no se construyó con todos los elementos que observan los expertos; debido a que aún no se desarrolla en el Perú una extensa oferta de asesores y expertos de campaña y muchos de los lineamientos de las estrategias se elaboraron sobre la base de una combinación de intuiciones y conocimientos profesionales. El objetivo principal de la estrategia de Somos Perú era ganar la reelección en Lima, posicionar a Andrade como líder político nacional e implantarse como organización a lo largo del territorio.

Básicamente el símbolo de un partido político debe de ser figurativo, su valor reside en la simplicidad con que nos muestra una idea, pues "... estos diversos símbolos evocan de por sí todo un conjunto de ideas y sentimientos" (Domenach, 1993: 54). El corazón rojo y el nombre de Somos Perú, en azul, inscrito sobre él, fue el símbolo de esta agrupación política. El corazón tiene una connotación denotativa, relacionadas con el amor, cariño, pasión, etc. El partido de Andrade aprovecha este elemento queriendo dar esa impresión de amor por nuestra ciudad y el país. De otro lado, los colores usados eran adecuados. En la historia de la publicidad se ha aprendido que un *logotipo* rojo sobre fondo blanco llama mucho la atención, sin parecer necesariamente estridente. Asimismo, la frase que da nombre al partido, Somos Perú, nos inscribe a todos como partícipes de algo grande, de un gran equipo, tanto los alcaldes como los votantes. La frase hace una referencia marcada al nacionalismo, usando el nombre Perú (de fácil recordación). En algunos *logotipos* de tipo distrital se acota encima del corazón la palabra Todos (*Todos Somos Perú*), la cual incorpora a los demás candidatos, sobre todo los distritales, al equipo de trabajo. Esta es una constante en toda la campaña: resaltar a "ese gran equipo que va a salvar a Lima". Se puede traducir que ellos también pertenecen a ésta agrupación y además son peruanos.

Es curioso notar que la fotografía dejó de presentar al candidato sobrio y elegante, para pasar a mostrar al candidato bonachón y amistoso. En el caso de Somos Perú, era un elemento primordial en los folletos y demás papelería. La imagen de Andrade nos mostraba a un hombre alegre, confiado, de camisa abierta e informal.

Desde la campaña de Fujimori en los 90, el nuevo concepto de la presentación de los candidatos era mostrarlos lo más cercano a los electores. Es por eso que el saco y la corbata fueron canjeados por la camisa abierta y la casaca, además del retoque fotográfico en el bronceado de la piel y la saturación de colores en la foto.

Uno de los ejes fundamentales de las estrategias de campaña electoral está constituido por la construcción de las imágenes de los candidatos. Estas no son artificiales,

sino que se crean en el tiempo y se basan en las características personales y la trayectoria en la vida pública del candidato. En ese sentido, la imagen de Andrade tenía varios elementos de interés. Uno de ellos fue el que lo mostraba como un hombre trabajador, con vocación de servicio a su ciudad, así como su falta de interés lucrativo. Este último tema era sensible para los electores. Dicha imagen era combinada con un estilo y lenguaje sencillos, además del sentido de familiaridad en la comunicación. Su reconocimiento exitoso en el ámbito empresarial⁵⁸ le permitía aparecer como una persona que podía conducir la alcaldía sin fines de enriquecimiento. De ello se extiende la idea de que si su empresa era triunfadora también lo sería la alcaldía que seguiría dirigiendo. Por otro lado, explotó la imagen de un hombre con un entorno familiar estable, que contribuyó favorablemente a construir una figura confiable y cercana. En esa línea destacó en varias oportunidades que parte de su patrimonio familiar era el *limeñismo* de sus ancestros.

Su imagen se materializó también en su vestimenta, su forma de hablar, sus movimientos corporales, su mirada, su sonrisa, entre otros detalles que intentaban mostrar su carisma. A ello se le añadió el aparecer como el candidato portador de costumbres tradicionales limeñas⁵⁹. El lenguaje utilizado se alejó de los complicados y extensos discursos políticos. Por el contrario, en muchas de sus intervenciones y declaraciones fue directo y conciso. El sentido del humor fue otro de los argumentos que esgrimió y que lo caracterizó a lo largo de la campaña frente a algunos retos y agresiones de su adversario. Andrade optó por tomar ligeramente las acusaciones y hasta mantuvo, en algunas ocasiones, una posición irónica frente a ellas. Otro aspecto de importancia al nivel de imagen lo manifestó su manera y estilo de vestir. Se le vio vistiendo desde una camisa arremangada y casaca de colores claros, hasta un sobrio terno (Reátegui y Villar: 1998).

Toda esta imagen se fue construyendo a lo largo de los últimos años, permitiendo un destacado posicionamiento en la mente de los ciudadanos. Mas tarde éstos, convertidos en electores, tenían una imagen clara de Andrade. La campaña electoral sirvió entonces para reforzar lo que el alcalde de Lima posicionó en la mente del elector. Estos no son aspectos determinantes en la decisión de un voto, sin embargo, el aporte de la construcción visual es significativo y considerable. Así ocurrió con el candidato de la reelección.

Un aspecto clave de la estrategia de campaña de Somos Perú fue la de construir un discurso prometiendo hacer de Lima una ciudad moderna, de desarrollo productivo, así como de atractivo turístico y cultural. Su propuesta se basó en los siguientes ámbitos: el establecimiento del orden, la limpieza, la seguridad ciudadana, insistiendo en la

⁵⁸ Alberto Andrade es dueño de una empresa familiar de artículos de cuero.

⁵⁹ El día de la elección desayunó ante un numeroso grupo de periodistas, particularmente de la televisión, con platos limeños de día domingo, a diferencia de su competidor.

preocupación por la obra de la recuperación del Centro Histórico. A partir de ello enfatizó cuatro temas con la expresión: “Lima: Ciudad Productiva, Lima: Ciudad Turística, Lima: Ciudad Moderna y Lima: Ciudad Saludable”. El manejo de este eje se puede observar en los siguientes aspectos:

- El desarrollo de los contrastes.- Se trataba de recalcar el estado en el que se encontraba Lima en 1995 y el que se podía apreciar después de una labor de tres años de gestión. El objetivo era recordar al electorado y obtener credibilidad de parte de éste.
- La continuidad en la gestión municipal.- Para ello se presentó el plan general para los siguientes cuatro años de gobierno municipal, el plan de gobierno 1998-2002, que incorporó los cuatro temas señalados.
- La combinación de los cuatro temas en la propaganda televisiva.- Por ejemplo, se combinó la idea de Lima como ciudad productiva, con Lima como ciudad turística. Así como se relacionaron la de ciudad moderna con la de ciudad saludable.

La estrategia electoral de Somos Perú fue formulada a partir de un claro y ventajoso posicionamiento de su candidato. A partir de este hecho se utilizaron algunas técnicas de propaganda y contra propaganda para enfrentar al candidato de Vamos Vecino⁶⁰.

6.1. EL SILENCIAMIENTO.

Esta táctica se basa en guardar silencio respecto a los puntos en los que el candidato se encuentra más débil (incluyendo el abandono de ciertos temas que podrían ser contraproducentes para él), en caso de exponerse a un debate o a una justificación pública. Alberto Andrade se negó reiteradamente a realizar debates públicos y a exponer su plan de gobierno. Evitó y se cuidó de colisiones frontales. Esto hizo que Andrade no contestara todas las críticas de Hurtado Miller. Esta técnica fue utilizada durante gran parte de la campaña, teniendo como referencia más conocida su negativa a participar en un debate electoral, tal como lo solicitaran sus adversarios (particularmente Hurtado) y otros personajes, como los tres ex alcaldes de Lima, Ricardo Belmont, Jorge Del Castillo y Alfonso Barrantes. Cuando no pudo evitar responder sobre su participación en el debate electoral, Andrade argumentó que el candidato de Vamos Vecino no sabía nada sobre municipios, que no había presentado un plan de gobierno municipal y que trataba de engañar al pueblo diciendo que no tenía nada que ver con C90/NM.

⁶⁰ Jean-Marie Domenach (1993) es quien mejor ha desarrollado las características de las técnicas de propaganda.

Otra ocasión del uso de ésta táctica ocurrió ante las acusaciones de Hurtado Miller sobre los gastos excesivos del municipio de Lima. Andrade realizó una reunión para explicar los gastos realizados, invitando, entre otros, a los representantes de Vamos Vecino. Finalmente, ante la protesta de sus adversarios, no acudió a la reunión. Sus asesores informaron que no estuvo presente porque esta labor competía a los técnicos.

6.2. LA DIVERSIÓN.

Andrade utilizó mucho esta táctica como complemento de la anterior. Por ejemplo, cuando Alex Kouri, candidato por una lista independiente en la provincia del Callao, lo acusó de no estar preparado para presentarse como candidato a las elecciones presidenciales del año 2000, Andrade reaccionó sin responder directamente, interponiendo una tacha ante el organismo electoral contra la organización política de Alex Kouri, *Chim Pum Callao*, por usar como símbolo de campaña el corazón. Argumentó que anteriormente no lo había hecho porque su movimiento (Somos Lima) era solo limeño, en cambio en ese momento lo era nacional (Somos Perú), por lo que era necesario que sólo existiera un símbolo en forma de corazón para evitar confusiones.

6.3. LA ORQUESTACIÓN.

Andrade empleó también ésta técnica pues crea un efecto de unanimidad. Hace sentir a los miembros de diversos sectores que son parte de un grupo, que viven bajo los mismos principios y comparten los mismos sentimientos. De esta manera, utilizó a líderes regionales para propagar el éxito de su gestión municipal, a jóvenes que fueron curados de la drogadicción, a las personas en edad de jubilarse que les consiguió trabajo. Es decir, todos los que alguna vez estuvieron relacionados con Andrade y fueron beneficiados por él, convirtiéndose en retransmisores del mensaje del candidato, multiplicando de esta manera sus efectos.

6.4. EL REFORZAMIENTO DE LA IMAGEN.

La imagen de Andrade no se construyó en la campaña sino en un proceso que abarcó los tres años como alcalde de Lima y los dos periodos de seis años como alcalde de Miraflores. La propaganda no hizo otro trabajo que reforzarla. Esto contribuyó a incrementar la credibilidad con los argumentos de su gestión municipal. Así, el día ocho de setiembre expuso su plan de gobierno municipal, analizando y debatiendo los problemas que afrontan los municipios de las diferentes regiones. Este refuerzo intentó conseguir que el electorado se identificara con el candidato mediante las obras realizadas. La presentación que realizaron los integrantes de su plan de gobierno municipal

en los rubros más destacados (administración municipal, transporte vial, participación vecinal, limpieza pública, actividades productivas, desarrollo humano, asistencia social, deportes y cultura), se basaron en dichas obras. Esto indicaba la necesidad de continuar los proyectos elaborados e iniciados.

6.5. LA PERSUASIÓN EMOTIVA.

La persuasión emotiva la transmitió valiéndose de dos fuerzas impulsoras: la del temor y la esperanza. El primer factor surgió ante la imagen de Hurtado Miller, su principal competidor, como representante directo del gobierno. El mensaje fue: “si el pueblo vota por él, está permitiendo la continuidad de un gobierno controlador y anti municipal”. Este peligro podía ser tanto real como imaginario. No importaba. Para eso existían los elementos de apoyo que el aparato del Estado y las Fuerzas Armadas facilitaban a las listas de Vamos Vecino. De esta manera, Alberto Andrade reclamó la renuncia del Ministro de la Presidencia, Tomás González Reátegui, por el apoyo a la campaña electoral de Vamos Vecino con recursos estatales y aseguró que la renuncia de Carlos Waldorth y Flavio Rubio confirmaron las denuncias que realizó Somos Perú⁶¹. El segundo factor fue la esperanza en el cambio y la ruptura del control total del gobierno. Esa opción la ofrecía Andrade y sus propuestas. Al mismo tiempo, se fundaba en el descontento del público con el gobierno de entonces. Ambos factores entrecruzados y convergentes robustecieron los efectos políticos que Somos Perú esperaba conseguir.

6.6. MINIMIZAR AL CONTRINCANTE.

Minimizar al adversario es una de las técnicas de la llamada contra propaganda. En muchos momentos de la campaña, Andrade no sólo atacó a sus adversarios, sino que ignoró las acusaciones que éstos le hacían. En otros casos, contestó con frases burlescas y despectivas, como cuando calificó a Hurtado Miller de ignorar los temas municipales o cuando declaró que Alex Kouri bien podía usar el símbolo del hígado (obvia referencia al estado de enfado del alcalde del Callao) en lugar del corazón.

Otro ejemplo fue cuando afirmó que Hurtado podía ser especialista en muchos campos, pero que ignoraba lo que era la gestión municipal. Por lo tanto, no podía debatir con una persona que desconocía el tema. Esto, sin embargo, creó un serio problema

⁶¹ El diario El Comercio informó que el ministro, en una de sus presentaciones en provincias, exhortó a los pobladores que votaran por la lista de Vamos Vecino para que reciban la ayuda del gobierno. Igualmente, un programa periodístico emitió un informe en donde se probaba que una dependencia estatal prestaba apoyo a la lista de Vamos Vecino en la provincia del Callao. Posteriormente, los funcionarios implicados debieron renunciar.

pues la prensa tergiversó la declaración publicando que Andrade había dicho que su rival era un ignorante. Incluso el diario La República publicó que el alcalde no debatía con Hurtado porque este no había pasado el examen.

7. LA ESTRATEGIA ELECTORAL DE JUAN CARLOS HURTADO MILLER.

A diferencia de Somos Perú, la estrategia de Vamos Vecino tenía como particularidad que la campaña de su candidato en Lima –Juan Carlos Hurtado Miller– era autónoma e independiente de la elaborada por la organización nacional. Si bien existían elementos en común con la directiva nacional, los lineamientos básicos fueron trabajados por el comité de campaña del candidato a la alcaldía de Lima. Pero la independencia se observó también con relación a los candidatos de Vamos Vecino en el ámbito distrital. Esta fue una de las condiciones para aceptar la candidatura que impuso el ex ministro de economía. El movimiento, al no compartir una sola estrategia, tenía diferentes directores de campaña⁶².

De hecho, no hubo una estrategia delineada previamente, sino que se fue construyendo a lo largo del proceso electoral. Como ya se señaló, este plan elaborado sobre la marcha no contó con la coordinación de los candidatos distritales, salvo en los momentos en los que Juan Hurtado Miller iba a visitar un distrito determinado⁶³. Esta curiosa relación, entre el candidato de Lima y la organización que lo respaldaba, fue consecuencia de la urgente necesidad de Vamos Vecino por encontrar un candidato de reconocida presencia pública que enfrentara a un competidor con una alta probabilidad de ser elegido; a tal punto que estaba dispuesto a dejarlo en total libertad para elaborar su propia campaña.

Por lo tanto, al tener un abanico muy grande de propuestas y estrategias, se las agrupó en dos: la seguida por Juan Carlos Hurtado Miller como candidato provincial y la de los demás candidatos distritales de Vamos Vecino.

El principal problema de Hurtado fue que el electorado limeño no lo conocía. Mediante la técnica de *focus group* los directores de campaña descubrieron que algunos recordaban el nombre pero no lo asociaban a ningún rostro. Esto era una clara

⁶² El equipo de prensa que lo acompañó en todos sus recorridos constaba de un fotógrafo, un camarógrafo y el jefe de prensa. La campaña publicitaria del candidato estaba encargada a la agencia de publicidad de Daniel Borobio, la misma que trabajó para el gobierno.

⁶³ Prueba de la descoordinación fue lo ocurrido en el distrito de La Victoria. Al inicio de la campaña se podían observar murales y afiches de tres candidatos distintos del movimiento Vamos Vecino. Luego se eligió a uno, Miguel Ángel Mufarech, que continuó con la campaña.

desventaja en relación con Andrade. Desventaja propia de un candidato que enfrentaba a otro que tenía una presencia permanente en los medios, gracias al cargo que ostentaba. Es por ello que el comité de campaña decidió mantener una fuerte presencia de Hurtado tanto en televisión como en los diarios, mostrándolo con una imagen amigable y sencilla en espacios urbanos populares y marginales.

Si bien el sector del electorado al que se orientó la campaña de Hurtado Miller fue muy diverso, se puede afirmar que trató de dirigirse a aquellos agrupados en los sectores pobres y muy pobres. Pues por medio de sondeos de opinión los jefes de campaña observaron algo que fue recurrente en el voto fujimorista y es que en estos sectores el mensaje de Vamos Vecino tenía mayor recepción. Desde esa posición dirigió sus ataques al alcalde de Lima. Desarrollaba de esta manera, la técnica de la identificación.

El centro de la estrategia de Vamos Vecino estuvo construido alrededor de la llamada contra propaganda. Para ello tomó como único blanco a Alberto Andrade y dejó de lado a los otros candidatos que también competían. Esta es una técnica de simplificación a partir de la individualización que permite concentrar los esfuerzos propagandísticos y tener mayores posibilidades en la capacidad persuasiva. Un ejemplo de la utilización de la contra propaganda fue estudiar los aspectos conflictivos de la gestión de Alberto Andrade para ubicar sus puntos débiles y atacarlos. Tal fue el caso de los trabajadores ambulantes, problema del que se sirvió Hurtado para elaborar su plan de gobierno, basándose principalmente en la promoción de trabajo para los informales. Otro método desarrollado por la campaña de Hurtado Miller fue el desdeñar y desprestigiar a Andrade, acusándolo de mentiroso por no responder sobre su probable candidatura presidencial al 2000, que lo alejaría del municipio al poco tiempo de haber sido elegido. Y, por último, la demostración de que la campaña de Andrade estuvo en franca contradicción con los hechos. Esto lo fundamentó con el argumento del incumplimiento de ciertas promesas que Andrade hiciera al inicio de su anterior gestión.

7.1. LAS FLORES.

Uno de los primeros ataques que se esgrimió durante la campaña electoral fue la acusación que hizo Hurtado Miller sobre el manejo del dinero del municipio por parte del Alcalde Alberto Andrade. Tal acusación tuvo como tema principal el supuesto derroche de dinero del municipio en el arreglo de parques y jardines por un monto de 85.000.000 de soles, lo que equivalía al 28% de los fondos municipales. Agregó, además, que tal cantidad era destinada a cuatro viveros que abastecían a la municipalidad de las flores y plantas en mención⁶⁴. El municipio respondió que dicha cantidad era

⁶⁴ La acusación fue hecha el 2 de setiembre en el programa informativo de televisión "Enlace Global con César Hildebrandt". En realidad Juan Hurtado Miller fue invitado a dicho programa para aclarar las altas deudas que tenía.

falsa y que el presupuesto destinado por concepto de recuperación de áreas verdes era mucho menor al monto mencionado. En cualquier caso, la denuncia sirvió para obtener una gran cobertura de los medios.

7.2. LA CAMPAÑA MILLONARIA DE ANDRADE.

En una conferencia de prensa realizada por Vamos Vecino para tratar el tema del transporte público, Juan Hurtado Miller comentó que la campaña de Alberto Andrade le recordaba a la millonaria inversión que hiciera el FREDEMO para las elecciones de 1990⁶⁵. Aseguró, además, que su campaña (y la de Vamos Vecino) eran franciscanas y austeras en comparación con la espectacular campaña del Alcalde. Fundamentó esta acusación señalando que los *spots* publicitarios de Andrade salían en programas de alta sintonía y que habían saturado Lima con paneles y afiches. “Se dice que tengo todo el apoyo del gobierno. Habría que preguntarle a Andrade quién respalda su fabulosa propaganda: sus *spots* salen desde hace semanas en programas punta y ha saturado Lima con sus paneles y afiches”. Con esto Hurtado Miller demostró su desconfianza respecto al origen del dinero utilizado en el despliegue de una campaña de la magnitud de esta y, además, afirmó que Somos Perú utilizó recursos de los municipios haciendo que los trabajadores de limpieza pública retiren los avisos, letreros y pancartas que Vamos Vecino instaló en las calles del Cercado de Lima y Magdalena del Mar. “Eso no es juego limpio y la actitud del doctor Alberto Andrade es de doble cara; por un lado acusa y por el otro, hace lo mismo” dijo Hurtado Miller. En realidad, la diferencia sobre inversión publicitaria no fue tan grande, como veremos más adelante.

7.3. EL MONOPOLIO DE LA EMPRESA DE LIMPIEZA.

Otra crítica que Hurtado Miller hizo a la gestión de Andrade fue la relacionada al monopolio que se otorgaba a la empresa brasileña de limpieza municipal Relima. Afirmó, además, que el presupuesto para esa entidad crecía al permitir que la empresa brasileña recoja basura también en las zonas marginales, lo cual no estaba comprendido en el contrato entre las partes. En este caso no se ponía en tela de juicio el funcionamiento empresarial de Relima, sino el mayor gasto por concederle a dicha empresa la

⁶⁵ El FREDEMO, alianza que lanzó la candidatura del novelista Mario Vargas Llosa en 1990 invirtiendo la mayor cantidad de dinero en la historia electoral del Perú. Lo curioso es que el propio Hurtado Miller participó en aquella época en el FREDEMO, como militante de Acción Popular.

facultad de efectuar la limpieza en las zonas marginales de la capital. Es decir, que el convenio no había previsto la operación en estas zonas, dejando entrever que se había hecho premeditadamente.

7.4. EL TERROR AL DEBATE.

Quizá uno de los debates más conocidos y estudiados de la historia sea el que protagonizaron John F. Kennedy y Richard Nixon durante la campaña electoral estadounidense de 1960. Este fue importante no sólo por haber sido el primero, sino porque se transmitió por televisión y, según los estudios, fue una de las razones de que Nixon perdiera algo menos de 100.000 votos decisivos. Desde entonces, la inclinación por realizar debates entre los líderes de partidos políticos ha ido en aumento. Sin embargo, los debates televisados están lejos de ser un espacio en donde los electores se informan. Esto se debe entre otras razones a que la televisión ha sido creada para entretener y, por tanto, todo lo presentado en ella deberá tener componentes de entretenimiento más que de información. Esto convierte al debate electoral en un espectáculo en el que “los contendientes pueden confundir y atacar el uno al otro, pero hay poco de la esgrima política de un auténtico debate” (Qualter 1994: 204). Esto es perfectamente conocido por los expertos en imagen y es por ello que su principal labor consiste en explotar las características de la personalidad del candidato para formar una personalidad televisiva. Aquí vale aquella frase muy cara en las elecciones modernas: “Lo importante no es lo que dices, sino cómo lo dices”.

No obstante esta teoría, que tomada estrictamente descartaría el debate como método esclarecedor para el elector, el candidato Hurtado Miller insistió en que éste era necesario para que el público conozca bien los planes de gobierno de cada partido y haga un correcto uso de su derecho a voto. Fueron innumerables las veces que el candidato de Vamos Vecino retó públicamente al alcalde Alberto Andrade para realizar una polémica entre ellos.

Ante la negativa reiterada de Andrade, Hurtado Miller lanzó severas críticas al entonces burgomaestre limeño, señalando que se corría al debate porque tenía temor y demostrando que no conocía la gestión municipal. Hurtado Miller aprovechó para relacionar la negativa al debate con el resultado electoral. Por ello dijo que la actitud de Andrade “es un desaire que se verá en los resultados del próximo domingo”⁶⁶. Lo único que respondió Andrade (en tono irónico) ante la insistencia de Hurtado sobre el debate fue que este se realizaría el 11 de octubre, es decir, el día de las elecciones. El debate nunca se realizó.

⁶⁶ El Comercio, 3 de octubre de 1998.

7.5. ANDRADE AL 2000.

Constantemente Hurtado Miller acusó a Andrade de mentiroso, fundamentándose en la negativa del alcalde de Lima de postular a la presidencia de la República en el año 2000. Afirmaba que Andrade, lo que realmente quería era ser presidente y, por lo tanto, si llegaba a ser reelecto estaría a cargo del municipio solo por escasos seis meses ya que luego se dedicaría a su campaña presidencial⁶⁷. Con esto quería dejar en claro que la postulación de Andrade era un engaño porque su verdadera meta era la presidencia del país. Hurtado Miller, siguiendo esta línea argumental y creando la imagen de dos polos, aseguró que de no salir electo en los comicios municipales no postularía a la presidencia en el 2000: “Él (Andrade) va a ser candidato a la Presidencia de la República, tiene todo el derecho de hacerlo y la ley lo asiste, pero que no diga a la población: voy a ser alcalde y a los seis meses (de gestión) comenzaré la campaña electoral (...). Creo que engaña a la gente. He dicho que Andrade es un voto perdido; que diga si va a ser candidato a la Presidencia, que se decida e inicie su carrera y que no vaya a la alcaldía”. Esta fue una de las ideas fuertes de la campaña, por lo que en cada oportunidad lo repetía haciendo uso de un clásico método de propaganda.

7.6. OPORTUNISMO FRENTE AL REFERÉNDUM.

Otro elemento de la contra propaganda de Hurtado Miller fue el de acusar a su adversario de ser un oportunista. Esto se basó en la posición de Andrade con relación al referéndum⁶⁸. “Andrade quiso subirse al carro del referéndum a pesar de no haber brindado las firmas de su movimiento”. Con esta frase, Hurtado acusaba de oportunista a Andrade por sumarse a la gente que sentía pisoteados sus derechos con el resultado del Congreso. Quiso evidenciar que Andrade sólo buscaba solidarizarse con la opinión pública ahora que ya todos tenían un juicio claro con respecto a lo sucedido en el tema del referéndum, pero que mientras duró este largo proceso Andrade no se pronunció ni a favor ni en contra, omitiendo dar las firmas correspondientes de su organización. Es decir, la decisión de Andrade dependió de la respuesta de gran parte de la ciudadanía, con el mero propósito de ganar más votos. La situación fue delicada para Hurtado,

⁶⁷ Este tema fue utilizado de manera recurrente por Hurtado Miller, incluso en su spot de propaganda que decía: “Este hombre quiere ser presidente, y abandonará a Lima para postular...” frase dicha mientras aparecía el rostro de Alberto Andrade en el anuncio o spot publicitario.

⁶⁸ Un grupo de ciudadanos, encabezados por el Foro Democrático, recolectó firmas a lo largo de casi dos años para proponer un referéndum que decida si Fujimori podía postular nuevamente como Presidente de la República el año 2000. Entregó el número solicitado (cerca de 1.500.000 de firmas) al organismo electoral, quien en una discutible decisión trasladó la solicitud al Congreso de mayoría oficialista, que finalmente la rechazó. Esta situación produjo un profundo malestar en la opinión pública, la que mediante las encuestas expresaba, en un 78%, su deseo de la realización del referéndum.

pues la actitud del oficialismo con relación al referéndum lo afectó, pese a que él tomó distancia de dicha decisión señalando que no la compartía.

8. LA PROPAGANDA ELECTORAL.

La propaganda electoral que se desarrolló en las elecciones municipales permitió observar que si bien las organizaciones políticas no mostraron una maquinaria electoral de dimensiones comparables a la de los 80, ésta no dejó de estar presente en el desarrollo de la campaña al margen de los medios. Lo claro era que ante la ausencia de militantes de las dos organizaciones aquí estudiadas, estas se sirvieron de simpatizantes y allegados que trabajaron voluntariamente por el tiempo de campaña. Así, en el caso de Somos Perú se organizaron grupos mediante comités zonales, quienes se encargaban de coordinar las actividades de los candidatos distritales, así como también de la propaganda. Esta organización se extendía y su directiva buscó divulgar que detrás de Andrade existía un colectivo capaz de apoyar la complicada tarea de gobernar la ciudad. De allí el slogan: “Equipo que trabaja bien”. Si parte del objetivo de la campaña era no solo ganar la alcaldía de Lima sino la mayor cantidad de alcaldías distritales, la campaña tenía que ajustar los planes de Andrade con sus candidatos distritales y ello no se podía hacer sin los comités distritales. La organización no era sólo un soporte sino una necesidad para el éxito de la campaña electoral.

Otro fue el caso de Hurtado con relación a Vamos Vecino, dado que pretendía ofrecer una imagen de independencia con respecto a la organización nacional que lo apoyaba. Por lo tanto, debió improvisar un grupo de apoyo de campaña que no pertenecía a Vamos Vecino. Coordinaba con este sólo en contadas ocasiones. Lo que sí se pudo observar fueron los intentos planificados de este grupo por servirse de las estrechas relaciones con el aparato gubernamental.

En ambos casos, la maquinaria política se encargaba de la organización de las actividades públicas (mítines, caminatas, caravanas, etc.), así como de la propaganda escrita, gráfica y básicamente estática. En general, la actividad central de la campaña electoral, con relación a las actividades públicas, dejó de ser el mitin a favor de actividades que involucraban menos gente, pero siempre bajo la exposición constante ante los medios de comunicación. A su vez, la propaganda estática (paneles, carteles, entre otros), estaba precedida por un levantamiento de fondos que se traducían en apoyo económico o material. Esto señalaba otra función importante del aparato en la campaña electoral.

Uno de los formatos característicos de la propaganda estática son los paneles y las banderolas⁶⁹. Somos Perú los utilizó con sus colores clásicos, el rojo y el azul, que

⁶⁹ F.J. Barranco llama a este tipo de propaganda “exterior fija” y señala que: “En general es un tipo de publicidad espectacular por su tamaño (ya que suele ser de grandes dimensiones), por la profusión de

fueron ubicados a lo largo de las avenidas más transitadas de la ciudad. Los afiches fueron trabajados principalmente como apoyo a los candidatos para alcaldías distritales y en ellos se mostraba la imagen del candidato de dicha jurisdicción y la de Andrade como refuerzo. Contaron, asimismo, con dípticos, folletos y volantes como material de apoyo, promoviendo en ellos a los candidatos distritales. Utilizaron fotografías de la ciudad también con los colores rojo y azul. En el caso de los paneles, Somos Perú decide no colocar la imagen del candidato provincial, simplemente se menciona su apellido, “Andrade”, intentando de esta manera explotar el alto grado de recordación que tiene su apellido, más allá de conocerle el rostro.

Es importante destacar cómo la frase “trabaja bien” es constantemente utilizada en los paneles (Corilloclla y Sotelo, 1998)⁷⁰. Al lado de ésta se pudo observar, entre otras: “Ponle corazón a Lima y a sus distritos”. Los mensajes intentaban persuadir a los electores que el voto por los dos corazones era la mejor decisión. Esto es, que el voto a favor de Andrade también debe suponer otro para el candidato distrital, con el propósito de que este último, al ser electo, forme parte de un equipo que sea provechoso para el elector y su comuna.

Pero al repasar el material propagandístico, se observa que Somos Perú concedió importancia a los formatos visuales y masivos, desde el empleo de herramientas de Internet (como la creación y mantenimiento de una página web por el periodo electoral) hasta la abundante folletería que utilizaron, tanto para el candidato principal (con boletines extensos, afiches, dípticos) como para los postulantes distritales pertenecientes también a Somos Perú.

La elaboración de un video, que aunque no fue masivo sí impresionó en presentaciones privadas, fue otra muestra indicativa del trabajo especializado. Dicho audiovisual tuvo una realización y producción impecable, lo que supuso la presencia de personal capacitado. El video cumplía dos funciones: una de carácter institucional (como parte de la municipalidad) y, a la vez, otra destinada a destacar los logros que Andrade había conseguido en su gestión edil y especialmente con la recuperación del Centro Histórico (Reátegui y Villar, 1998: 16).

La peculiaridad de la campaña de Juan Carlos Hurtado Miller fue recorrer las diversas calles de la ciudad en un tractor, lo que rememoraba la mítica campaña electoral realizada por Alberto Fujimori en 1990. Ese mismo elemento simbólico fue el que

imágenes y colores que emplea y, en algunas ocasiones, por su originalidad, como es el caso de los carteles manuscritos. Por otro lado, para muchos electores va a ser el primer mensaje que reciba del partido y, en muchas situaciones, va a ser el mensaje diario, por estar en su ruta cotidiana al trabajo o al centro de estudios” (Barranco, 1982: 160).

⁷⁰ Sobre el tema del slogan puede verse el acápite correspondiente.

utilizó la agrupación *Vamos Vecino* como símbolo de su agrupación y la identificó en todo el país mediante sus listas distritales y provinciales.

El caso de *Vamos Vecino* confirmó que los mítines en Lima casi no existen. Aun así Hurtado logró convocar a un grupo de seguidores para realizar uno en la Plaza San Martín, antigua receptora de varias de las más importantes concentraciones políticas de la historia. El mitin se realizó el 4 de setiembre. Hurtado llegó subido en un tractor y, posteriormente, hizo la presentación pública de los candidatos distritales de su agrupación. Si bien se observó la presencia de cierto número de simpatizantes, éste no llegó a igualar a aquellos que impactaban en plena campaña por su grado de convocatoria. Caso parecido ocurrió con las marchas, pues no cobraron mayor importancia. Estas contaban con una limitada asistencia de seguidores y no formaban parte principal de su campaña política.

Por el contrario, lo que utilizó Hurtado Miller con mayor frecuencia fueron las caminatas que realizó tanto en el Cercado de Lima como en asentamientos humanos, con el fin de poder ser seguido y visto por los electores. De esta manera fusionó la caminata con la visita, haciendo una campaña más dinámica y eficiente, que si se hubiera limitado únicamente a marchas⁷¹.

Se pudo observar también el uso de las llamadas caravanas, compuestas por un variado número de autos y con una serie de pancartas y banderolas que promocionaban al candidato. Si bien los recorridos no eran muy extensos, fueron realizados en un gran número de distritos de Lima.

Como muchos candidatos en elecciones modernas, Hurtado trató de mostrar respeto por los hábitos y tradiciones populares. De esta manera, se lo pudo observar, por ejemplo, en la procesión de la Virgen de las Mercedes, en el populoso cerro San Cosme, y no como un creyente más, sino cargando el anda.

Es decir, a diferencia de Andrade, Hurtado Miller tenía que realizar una campaña más intensa, no sólo porque los sondeos lo colocaban a mucha distancia del alcalde limeño, sino porque su comando de campaña había descubierto su bajo reconocimiento de parte de los electores⁷².

⁷¹ Estas visitas fueron criticadas por su adversario, Alberto Andrade, advirtiendo que Hurtado no sólo iba a dar a conocer sus proyectos para Lima o para el distrito en cuestión, sino que a la vez llevaba hortalizas, entre otros alimentos, para obsequiarlos entre los electores reunidos a su paso. Es decir, alimentos a cambio de votos. Andrade lo acusaba, por lo tanto, de populismo.

⁷² Hurtado realizó una concentración electoral en la Plaza San Martín, cuatro visitas, tres inauguraciones, cinco marchas, cuatro conferencias de prensa y tres presentaciones en eventos referidos a temas municipales. Esta estadística es sólo aquella registrada por los medios, pero indica una tendencia.

Las campañas electorales han visto trasladar cada vez más la responsabilidad de las tareas que le son propias, de los militantes y dirigentes a los asesores y consultores, que no necesariamente son parte permanente de la organización política. Si bien en algunos casos se han contratado consultores extranjeros para desarrollar las campañas electorales, en la mayoría de ellas han sido asesores y consultores peruanos los que han estado presentes. Así ocurrió tanto en Somos Perú como en Vamos Vecino.

Las campañas electorales de Somos Perú y Vamos Vecino estaban compuestas básicamente por áreas de trabajo en cuyas cabezas se encontraban los líderes de dichos movimientos. Estas áreas se concentraban en el diseño de campaña, las estrategias de comunicación, de difusión, organización y economía⁷³. En ambos casos se encontraron profesionales destacados, pero que en su mayoría carecían de experiencia en la realización de campañas electorales. Esta situación es menos problemática, pues ahora ellas emplean más los medios de comunicación; esto, a su vez, requiere una mayor profesionalización y un tipo de conocimiento y experiencia que no necesariamente se encuentra en el campo de la política.

Pero si bien los candidatos utilizaron una variedad de recursos propagandísticos ya mencionados líneas arriba, en realidad, fue en el escenario de los medios en donde se desarrolló la campaña más intensa y extensa de los candidatos. Es también el principal componente del incremento de los costos de una campaña electoral.

La presencia en televisión de Alberto Andrade como alcalde en gestión y como candidato fue variada. Se le vio tanto en programas políticos como en espacios cómicos o de entretenimiento. No restó importancia a ningún formato televisivo, presentándose y adecuándose a cada uno de ellos, manteniendo una postura no agresiva ni retadora; sumada a una imagen de hombre sencillo, querendón y cercano, haciendo reconocible ante la audiencia los avances alcanzados en su gestión.

Pero al lado de su exposición ante la televisión, Somos Perú desarrolló una propaganda televisiva que estaba compuesta por tres spots (cuñas) de 40, 30 y 24 segundos respectivamente; los cuales tenían en común una misma musicalización así como también el recurso de tomas similares que se repetían entre una y otra.

Por ejemplo, uno de los spots (“Andrade trabaja bien”), se iniciaba con una serie de tomas enlazadas mediante disolvencias, en las que se veían a obreros, arquitectos, ingenieros y jardineros realizando sus respectivas labores. Seguidamente se mostraban las

⁷³ En Somos Perú éstas áreas estaban integradas por un asesor publicitario (Juan Gardel), un asesor de imagen (Oswaldo Carpio), una asesora de prensa (Gloria Pineda), un asesor de plan de gobierno municipal (Jorge Ruiz de Somocurcio), un sociólogo; y, apoyando a estas personas, un grupo de investigadores.

obras de la gestión municipal, pero bajo la secuencia de un antes y un después. Se observa, por ejemplo, la reconstrucción de la Plaza San Martín, el Parque Universitario y de la calle Capón en el Barrio Chino. Las tomas estaban acompañadas de una voz en off que decía: “Construyendo y eliminando pistas y puentes, limpiando y ordenando la ciudad, rescatando sus plazas y parques se está logrando lo que parecía imposible, que Lima renazca, que Lima sea una ciudad donde tú y tus hijos puedan vivir”. Paralelamente se mostraban imágenes intercaladas de niños jugando, con vistas panorámicas de la ciudad capital, queriendo inducir con ellas la visión del futuro de una ciudad recuperada. Finalmente, se pasa a una toma en un primer plano del rostro de Alberto Andrade, quien decía: “Si seguimos trabajando unidos podemos hacer mucho más”, para luego mostrar los dos corazones (provincial y distrital), símbolo de Somos Perú, acompañados de la voz en off: “Ponle corazón a Lima y sus distritos, marca los dos corazones”. Al finalizar el spot aparecía nuevamente la imagen de Andrade acompañado del slogan del partido: “Andrade trabaja bien”. Este spot intentaba resaltar diferentes puntos. Mostraba el trabajo realizado por la gestión municipal de Andrade, haciendo una comparación temporal del antes y el después de sus obras. Con esto lo que se quiso lograr era dar la imagen de un candidato con experiencia en la gestión municipal y, gracias a ello, se aseguraba la continuidad de sus obras y el ordenamiento de la ciudad (Peralta y Piérola, 1998).

La musicalización de los tres spots incluían una letra repetitiva de fácil recordación y carácter andino, apreciándose queñas, zampoñas, charangos, etc. Hecho que tiene sentido si tenemos en cuenta que un considerable porcentaje de los limeños es migrante.

Por su lado, las cuñas radiales tuvieron presencia en las más importantes emisoras de Lima: Radio Programas del Perú (RPP), Radio Stereo Lima 100, Radio Comas, Radio Miraflores y Radio Inca. Sin embargo, el contenido de dicho formato fue básicamente el mismo que el del spot televisivo, manteniéndose el slogan “Andrade trabaja bien”.

Otro fue el caso de los medios periodísticos impresos, siendo la propaganda política menos intensa. Esta se restringió a los avisos de las conferencias y seminarios en los que Somos Perú participó y mediante los que difundió su plan de gobierno municipal.

Es claro que la estrategia publicitaria de Somos Perú no se centró en los diarios, ya que su objetivo era llegar a la mayor cantidad de electores. Por eso no sorprende la falta de inversión publicitaria en periódicos como *El Comercio*, cuya lectoría se concentra en sectores medios y altos. Por otro lado, la lectoría de diarios es relativamente pequeña. Por este motivo Andrade no publicó ningún aviso publicitario en este medio⁷⁴. Los únicos que sí invirtieron fueron los candidatos a las alcaldías distritales y

⁷⁴ En realidad, Somos Perú sólo publicó dos comunicados, uno sobre el plan de gobierno y el otro sobre el agradecimiento por el apoyo del partido Unión por el Perú (UPP), de Javier Pérez de Cuellar.

los diarios donde más publicaron fueron en El Comercio, El Bocón, El Chino, Ojo y La República.

En el caso de Vamos Vecino se encuentra una marcada diferencia entre las estrategias seguidas por el candidato a la alcaldía de Lima y los candidatos distritales. Cada uno de ellos mostraba propuestas distintas en sus propagandas.

En televisión, Hurtado Miller utilizó tres spots a lo largo de la campaña. En ellos se pudo ver claramente el desarrollo de su estrategia de contra-propaganda que fue enfatizada principalmente en sus dos primeros spots⁷⁵. Una de las razones para elegir este tipo de campaña era la evidente ventaja que tenía el burgomaestre limeño.

En el spot de lanzamiento se reconocen ligeramente las obras de Andrade, para luego contrastarlas con los errores y deficiencias de su gestión. Es un ataque directo a la administración municipal en funciones. Indirectamente, se intentó decir que Andrade no trabajaba para todos los habitantes pues no tomaba en cuenta a las zonas marginales.

La idea era que se conociera quién era Hurtado y marcar muy bien las diferencias con su contrincante (o con su gestión). Una vez que la gente ya conociera o relacionara el nombre de Hurtado Miller con su rostro, se podía continuar con el resto de la estrategia.

El otro spot también mantiene el formato de la contra propaganda. Se aprecia en su primer segmento el uso de la foto del competidor. Usualmente en el Perú la propaganda política no solía hablar de sus competidores, sino por el contrario, seguía el formato ya conocido: mostrar en el spot las buenas intenciones y propuestas del candidato, todo ello con el fin de construir una imagen positiva. Esto no ocurre en las últimas campañas electorales. Como bien señalan Gómez Fernández y Perales (1998) en la actualidad “se va configurando en cierto modo una situación paradójica, según la cual cada partido parece más interesado en hablar de sus competidores”. El segundo segmento muestra una comparación bastante clara entre ambos candidatos. Al hablar del candidato de Somos Perú la voz suena de manera displicente contribuyendo a generar alrededor de él una imagen poco seria. En cambio la voz seria y contundente sigue al candidato Hurtado Miller, además las imágenes descritas anteriormente contribuyen a crearle una imagen positiva.

En el tercer y último spot, de 40 segundos, Hurtado Miller apela al recurso de la promesa. Con éste se marca la diferencia con respecto a toda la campaña que ha venido desarrollando desde su inicio. Ya próximo a las elecciones, el candidato ofrece

⁷⁵ Para algunos la utilización de este tipo de estrategia no es considerada como propaganda. Desde el punto de vista de la psicología, por ejemplo, “no es una propaganda en el sentido estricto. No aporta ningún adoctrinamiento ni ninguna idea positiva (...), es exclusivamente destructora” (Muchelli, 1977:139).

al votante un elemento más tangible que las críticas y denuncias realizadas anteriormente. A lo largo de esta propaganda se hace hincapié en los planes que tiene el candidato de ganar las elecciones, nombrando como principales problemas la limpieza, la seguridad ciudadana, el transporte y la falta de trabajo; apelando a imágenes contundentes que ejemplifican cada uno de los tópicos mencionados.

En general, la propaganda de Hurtado Miller apareció un mayor número de veces en América Televisión, lo que indica una mayor inversión. En cuanto al público al que se dirigía, se trataba de sectores bajos y muy bajos, adulto (25 años a más), así como al público femenino⁷⁶.

La campaña en radio fue muy similar al de la televisión, sus cuñas eran las mismas. Esto ocurrió tanto con Hurtado Miller como con los candidatos distritales. Las emisoras escogidas para emitir las cuñas son solamente de frecuencia modulada y no tienen una tendencia definida; lo que no permite definir el público específico al que se dirigió. La campaña radial comenzó junto con la televisiva, teniendo de esta manera la misma duración. Las emisoras utilizadas fueron cinco, las más escuchadas por los diferentes tipos de público de las clases C y D.

La campaña en diarios no fue muy intensa, se podría decir que mucho menor que en años anteriores. Esto se debe a que los sectores de menores recursos económicos ya no los compran y, cuando lo hacen, son diarios sensacionalistas como *El Chino*, *Ajá* o los deportivos populares. En estos invirtió Hurtado Miller.

En una campaña electoral cuyo propósito es llegar a un público masivo, los planes de gobierno, los idearios políticos e ideológicos se ven restringidos debido a su extensión, la complejidad de su estructura comunicativa y a la especialización de sus contenidos. Muchos de ellos se reducen y traducen en frases cortas. Estas, trabajadas en un sentido de comunicación, se convierten en slogans o lemas de campaña de manera que permita al candidato acercarse rápida y extensamente al electorado. A su vez, si el slogan es adecuadamente construido, el electorado puede identificarse y ser impactado por la propuesta comunicativa de los mensajes.

El movimiento *Somos Perú* había mantenido el símbolo que había caracterizado a *Somos Lima* en la campaña anterior: el corazón con la inscripción de la agrupación en su interior. Éste jugará un papel de identificación visual como también para la articulación de los mensajes.

⁷⁶ Esto debido a la cantidad de avisos en programas de aquel año como *Utilísima*, *La Cocina de Don Pedrito* y en telenovelas.

La campaña electoral Somos Perú en 1998 (diferente a la de 1995, en donde trabajó con cinco slogans o lemas) giró alrededor de tres, siendo el principal “Andrade trabaja bien”. Éste se apoyó en otros dos secundarios: “Ponle corazón a Lima” y “Lima renace, su gente lo hace”. El primero encabezó gran parte de la campaña comunicacional de Somos Perú. Este lema contenía una serie de elementos que lo convirtieron en clave para presentar una campaña coherente⁷⁷.

Como se observa, el slogan principal de Somos Perú era un enunciado formulado en tercera persona sugiriendo que somos nosotros, los electores, quienes reconocemos en el lema que el alcalde “trabaja bien”. Es decir, Andrade construyó su imagen en función de nosotros, bajo el propósito de colocar la acción persuasiva en el campo del receptor (electores) y no en la del emisor (candidato).

Por otro lado, es un enunciado cuya carga principal apela a un valor de alto consenso como es el caso del trabajo, que difícilmente puede ser rechazado (Murillo, 1998: 3). El trabajo es uno de los problemas cruciales y delicados de la sociedad peruana, particularmente para los sectores urbano-populares. Estos grupos sociales son un blanco sensible para un discurso que, por cierto, no promete trabajo sino que valora a quien lo tiene y trabaja bien.

Asimismo, la frase no dice que Andrade “trabajaré bien”, sino que –haciendo un reconocimiento a su recorrido público como alcalde tanto de Miraflores y Lima– presupone el reconocimiento del público; es por ello que él “trabaja bien”. Esto correspondía a una reiteradamente alta aprobación de Andrade en las encuestas de entonces. Asimismo, el trabajo no hacía referencia a la actividad profesional ni empresarial del alcalde sino al ejercicio de sus funciones. Y esta no es otra que la del ejercicio del poder como alcalde. En otras palabras, un político competente (Murillo, 1998: 7). De esta manera, Andrade consolidó su imagen no sólo como candidato, sino también como líder que trascendía la coyuntura electoral. Lo importante para el candidato de Somos Perú en esa elección (y el slogan juega en ese sentido) era acumular capital simbólico, imprescindible para enfrentar con éxito las elecciones presidenciales del año 2000.

En el caso de Vamos Vecino el lema principal fue: “Con la fuerza de un tractor”, pero cada distrito tuvo su slogan particular. Lo primero que llama la atención es el símbolo usado. Éste evoca la candidatura de Alberto Fujimori a la presidencia del Perú en 1990, por esto se relacionó en varias oportunidades a Hurtado Miller con el gobierno central. Hubo, por otro lado, variaciones con respecto al lema principal. Por ejemplo, en la campaña televisiva y radial se utilizaba un coro que decía: “Lima

⁷⁷ Gran parte de este acápite se sirve del interesante trabajo de Murillo (1998), quizá el único en el Perú que analiza de manera fina un slogan de campaña electoral.

necesita la fuerza de un tractor”. Como se observa, su fuerza no estuvo referida a un candidato en particular, lo que sí ocurrió con Somos Perú. La referencia recae sobre la cualidad de un tractor, que es la fuerza. Pero éste, como símbolo, estaba asociado a Fujimori. Y esa era la fuerza con la que contaba también la candidatura de Hurtado Miller. Si bien es un lema que permitía relacionar y asociar, no deja de tener una connotación agresiva; particularmente en Lima, en donde Hurtado Miller quería mantener una prudente distancia con el gobierno. Lo que sucedió fue que el slogan estaba pensado para ser utilizado en todo el país. La contradicción era inevitable.

Cuadro N° 22
Lemas de campaña

<i>Candidato</i>	<i>Lema principal</i>	<i>Lemas secundarios</i>
Alberto Andrade	“Andrade trabaja bien”.	* “Equipo que trabaja bien”. * “Ponle corazón a Lima”. * “Lima renace, su gente lo hace”.
Juan Hurtado Miller	“Con la fuerza de un tractor”.	* “Lima necesita la fuerza de un tractor”.

Existe en la historia de los medios de comunicación un prejuicio sobre la neutralidad en el ámbito periodístico. Marcia Vidal Nunes (1996: 128-129), al hablar sobre el diario La Folha en Brasil y los demás medios de comunicación, señala que estos “trabajan con el poder de legitimidad que las palabras llevan en sí, sedimentado por años y años de una trayectoria respetable y digna de confianza, atribuida a los propios medios de comunicación”. A pesar de que es un supuesto falso de neutralidad, todo medio de comunicación tiende a parcelar la información que transmite sobre la realidad y a jerarquizarla. Esto ya constituye un modo de distorsionar en la imagen de la realidad a la realidad misma, fenómeno que José Luis Dader (1992: 406) ya señalaba cuando dice: “Todo instrumento de mediación entre la realidad y el conocimiento de la realidad a través de ese medio plantea una definición de la realidad que ‘controla’ el conocimiento de lo real de los sujetos informados”. Es decir, esta interpretación genera una imagen pública de lo descrito. Dader sigue más adelante: “De ahí a plantearse la posibilidad de distorsión de la realidad por el tipo de control o selección que ejerce el medio de difusión hay solo un paso (...) es preciso reconocer, al menos, una fuerza potencial de distorsión de la realidad (...) que sería inherente a cualquier instrumento de intermediación entre el hombre y su realidad particular o social”. Estos argumentos son particularmente válidos para el caso de las campañas electorales, quizá el tiempo político en donde los medios difunden, en mayor medida, la idea de la neutralidad periodística.

En todo medio, la selección de noticias y su jerarquización implica ya una interpretación de la realidad. Dado que es imposible para el medio periodístico seleccionar todas

las noticias correspondientes a la realidad, no es necesario confrontarla con su imagen construida para saber de antemano que ambas son diferentes. Sabemos también que otro elemento del proceso es el productor de la noticia, importante factor para conocer los métodos de selección de la información. Veamos esto de manera más cercana con la prensa escrita y televisiva, lo que nos permitirá tener una aproximación del papel jugado por los medios en la campaña electoral. En el caso de los diarios en general, El Comercio filtraba una relación de imágenes que desfavorecía al movimiento Vamos Vecino. La República, favorecía a Andrade y Expreso hacía lo propio con Hurtado Miller.

La televisión pasó a ser el escenario de la espectacularización de la política. De allí que para estas elecciones todos los canales de televisión (Frecuencia Latina, América Televisión, Panamericana Televisión, TNP –hoy IRTP–, ATV, Austral y Red Global) crearon espacios especiales destinados a la cobertura de los comicios.

Estructuraron bloques electorales dentro de sus principales programas (en distintos formatos) de género informativo. Explotaron, asimismo, otros géneros televisivos (femeninos, entrevistas, cómicos), ajenos al informativo, mediante creaciones intertextuales destinadas a mostrar aspectos menos formales de los candidatos. Obviamente la cobertura varió según la emisora televisiva. Si bien es verdad que concedieron espacios a todos los candidatos, no lo hicieron en la misma proporción para cada uno.

Frecuencia Latina enfrentó las elecciones municipales evitando ser percibida como una emisora oficialista. Pese a ello, el flujo de información periodística estuvo dirigido mayormente hacia el candidato a la alcaldía de Lima por Vamos Vecino, Juan Carlos Hurtado Miller. Esto no fue, sin embargo, evidente. La cobertura trató de ser sobria, sin dejar de inclinarse hacia él. Las acusaciones de la afiliación política de Hurtado, el respaldo de las fuerzas armadas a su candidatura, la financiación de su campaña política, la crisis económica por la que atravesaba la empresa relacionada con su gestión o el desconocimiento del manejo municipal fueron temas que Andrade supo aprovechar durante esta campaña pero que no recibieron cobertura alguna por parte de Frecuencia Latina.

La situación de América Televisión fue distinta. Decidió cubrir en forma equitativa a los dos primeros candidatos. Sin embargo, los compromisos de los dueños del canal con el gobierno se hicieron evidentes⁷⁸. Una de las razones de esta debilidad del canal,

⁷⁸ El periodista de oposición, César Hildebrandt, reprodujo una conversación entre uno de los dueños del canal y un publicista que trabajaba para el régimen fujimorista; más tarde lo hizo con el propio Vladimiro Montesinos. En ellas se evidenciaba el monitoreo que sobre materia de política informativa desarrollaba el gobierno mediante los dueños de las empresas televisivas.

y que a partir de noviembre de 1998 asomó con fuerza, era la cuantiosa deuda de la empresa.

Las elecciones municipales coinciden con el momento en que Panamericana Televisión intenta reestructurar sus programas periodísticos, después de una larga crisis que condujo al declive de su audiencia. Al igual que el resto de canales, Panamericana presentó su cobertura apelando a la neutralidad que no pudo cumplir debido a los claros vínculos entre el candidato Juan Carlos Hurtado Miller y el dueño del canal, así como por uno de sus asesores que anteriormente tuvo un alto cargo en Panamericana.

En general, se puede señalar que la cobertura periodística fue igual o ligeramente mayor para el candidato retador con mayor posibilidad (Juan Hurtado Miller), pero representando de alguna manera una lista oficial.

Cuadro N° 23
Resultados electorales para la alcaldía de Lima Metropolitana

<i>Nombre Lista</i>	<i>Votos</i>	<i>%</i>
Movimiento Somos Perú	1.837.100	58,75
Movimiento Vamos Vecino	1.021.208	32,66
Partido Aprista Peruano (PAP)	150.071	4,80
Acción Popular (AP)	118.492	3,79
Total votos válidos	3.126.871	89,58
Votos blancos	243.050	6,96
Votos nulos	120.619	3,46
Total de votos emitidos	3.490.540	100,00

Fuente: ONPE.

Finalmente, las elecciones municipales mostraron el acentuado desplazamiento de las campañas electorales de los espacios públicos a los mediáticos. Esto fue, en el caso peruano, consecuencia directa de la crisis de los partidos políticos y del debilitamiento de los organismos partidarios y de sus miembros y militantes. En este contexto, el papel de los medios y los sondeos adquirieron una relevancia mayor, permitiendo una acentuada personalización de las campañas electorales. En tal sentido, a continuación analizaremos el papel de las encuestas de opinión en el contexto electoral.

Sondeos de opinión y elecciones

1. LA AMERICANIZACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.

La comunicación política moderna es el espacio en donde se muestra un permanente e intenso flujo de información entre la política, medios y público. En épocas electorales, estamos haciendo referencia a candidatos, periodistas y electores. Entre ellos se manifiesta una serie de intentos de influir unos sobre otros. Esta dinámica sólo es posible y permitida en los marcos de la democracia representativa, que es a final de cuentas la democracia de los millones. Viendo que esta característica cuantitativa es muy importante, la comunicación entre representantes y representados no se realizaría de otra manera sino mediante los grandes medios de comunicación de masas. Por esta razón, se señala sin error que para un buen sector de la ciudadanía, la política es básicamente lo que los medios transmiten. Y lo que ellos entregan es una permanente oferta de comunicación política de parte de gobernantes y políticos. Propuesta que a su vez toma la forma discursiva y de eventos.

Con la televisión, la oferta conjuga el discurso y los actos mediante la imagen. Como bien lo ha señalado Swanson (1995), esta presencia construye lo que ha denominado con acierto la democracia centrada en los medios. Si estos, particularmente los privados, se encuentran en permanente competencia, su dinámica abre toda una gama de escenificaciones precisas: visualizar, personalizar, dramatizar, escandalizar, organizar seudo eventos. Por lo que “sólo es noticia lo que según las reglas del sistema autorreferencial de los medios se define como tal: novedad, actualidad, relevancia, importancia, conflicto, violación de reglas establecidas” (Kaufmann, 1994).

Este proceso particular de espectacularización de la política mediante los medios se ha denominado el proceso de *americanización* de la política, que presiona a un creciente desarrollo de su personalización. Sin embargo, fomenta rasgos extremos e intensos cuando se trata de un proceso electoral.

2. LOS SONDEOS COMO SUJETO ACTIVO DE LA CAMPAÑA ELECTORAL.

Uno de los aspectos que ha cambiado los contenidos de las campañas electorales ha sido la aparición y generalización del uso de las encuestas o sondeos de opinión. Se han convertido en referentes obligados de gobiernos, candidatos y electores. Pero las difundidas por los medios tienen características particulares; en concreto, adquieren vida cuando son publicadas y de esta manera son conocidas por el gran público. Esto hace que los medios masivos de comunicación sean fundamentales para diseminar sus resultados; ya que en el proceso de publicación interpretan y convierten en noticia sus resultados.

Realizadas generalmente por empresas privadas, las encuestas de opinión pública se ven en la actualidad cada vez más comprometidas con la política. Esto hace que los límites entre política y medios ya no sean tan perceptibles, por lo que el proceso de la formación de opinión pública ya no es tan transparente. Como afirma Margarita Kaufmann (1994): “Ya no se sabe cuál es la acción y cuál la reacción, quien es actor y quien espectador. El proceso electoral como comunicación pública se convierte en una nueva especie de salón de los espejos”.

En este juego de espejos los sondeos construyen el imaginario de la competencia electoral. Este se cuantificará a lo largo del tiempo que ocupa la campaña electoral, con una meta precisa (el día de la elección), convirtiéndola de esta manera en una carrera. Es esta dinámica la que recogen los medios, que pasan a informar sobre las elecciones como si se tratara de una verdadera *carrera de caballos*, en la cual interesa sólo las ubicaciones de los candidatos y en menor medida el tipo y la calidad de sus propuestas. Se espectaculariza el sondeo convirtiéndolo en noticia y se tiende a borrar los contenidos (programas, propuestas) para dar paso a una competencia de candidaturas.

La dinámica es muy clara cuando se observa el uso de los titulares en diversos diarios durante la campaña electoral. A modo de ejemplo citamos algunos de ellos, que se dieron en las elecciones municipales peruanas de 1995:

- “Andrade encabeza preferencias con 46,7%; Yoshiyama capta el 26,1%” (Ex-preso, 28 de agosto de 1995).
- “Andrade continúa adelante con el 46,3%” (La República, 29 de septiembre de 1995).
- “Se acorta distancia electoral entre Andrade y Yoshiyama” (El Comercio, 3 de octubre de 1995).
- “Yoshiyama a cinco puntos de Andrade” (La República, 9 de octubre de 1995).

3. EFECTOS DE LOS SONDEOS: LA INCIDENCIA DE LA PRENSA.

Es conocido que los medios de comunicación no sólo son vehículos de expresión, sino también, creadores de opinión pública. Por lo tanto, la publicación de las encuestas puede producir algunas consecuencias, por lo que ha sido un tema debatido en muchos países. Algunos sostienen, por ejemplo, que en épocas electorales puede causar los siguientes efectos (Gómez, 1982: 156):

- Reducir el número de sufragantes. Esto se observa en países donde el voto no es obligatorio y hace que quien observa en las encuestas a su candidato como seguro ganador, se abstenga de votar. Parecido efecto sucede con aquellos cuyos candidatos se encuentran en posiciones atrasadas. En este caso, los electores lo hacen por frustración.
- Perjudica a los perdedores, ya que disminuye su moral y se ven presas del desánimo.
- Fortalece indebidamente a la mayoría, debido al efecto *Panurgo* (furgón de cola), como veremos más adelante.

En realidad, muchos investigadores señalan que la publicación del resultado de las encuestas favorece a los candidatos que las encabezan. No es difícil pensar que el candidato que va primero en las encuestas pre electorales ve en muchas ocasiones reforzada su posición cuando se publican los sondeos.

Investigadores como González Seara (1968: 65), basándose en el *principio de indeterminación de Heisenberg*, alude que el estudio de un fenómeno puede producir modificaciones en él. Si esto es válido en las ciencias naturales, el efecto será más poderoso en las ciencias sociales. Lo que quiere decir que si se hace una predicción sobre algo que va a suceder, esta pasa a formar parte del hecho mismo y afectará sus consecuencias finales.

El profesor Floyd Allport señala, por ejemplo, que el efecto *Panurgo* —es decir, el efecto de imitación o de grupo—, hace que la publicación del resultado de una encuesta mostrando la opinión mayoritaria de un grupo sea “uno de los métodos más poderosos para estimular esa tendencia y para acumular, deliberada e inconscientemente, vastas mayorías que se fundamentan más en la influencia social y en la sugestión que en una decisión racional” (Gómez, 1982:156).

Por su lado, el sociólogo Robert Merton alude a un doble efecto de profecía. La *profecía autocumplida* hace que “la publicación de un informe en el que se sostiene que un banco quebrará, precipita la quiebra” y la *profecía suicida*, cuando “un análisis económico prevé la baja de los precios de un producto en un lapso determinado de seguir vigentes las condiciones actuales, la publicación del análisis permitirá un

ajuste de diversos factores y se podrá evitar el cumplimiento del vaticinio” (Gómez, 1982: 157).

De esta manera, la publicación puede afectar en uno u otro sentido. Las dos tendencias pueden resumirse en el efecto *bandwagon* (furgón de cola) o de *Panurgo* –es decir, acomodarse con la mayoría– y el efecto *underdog* o de *David*, el cual sostiene que la publicación de la encuesta favorece al más débil.

Por el contrario, según el politólogo y encuestador ecuatoriano Jaime Durán⁷⁹, está demostrado que “la publicación de encuestas no ejerce ninguna influencia en los votantes” (Durán, 1993: 44). Por tanto, sostiene que son falsas ideas –o verdades a medias–, las siguientes: a) cuando un candidato aparece ganando una encuesta consigue más votos, b) los electores, especialmente los menos politizados, son fáciles de engañar, c) todos los ciudadanos o al menos la gran mayoría de ellos lee resultados de las encuestas, d) la gente vota por ganador, e) las encuestas polarizan la elección entre partidos con más posibilidades, f) los electores deben decidir cómo votar, serenamente, sin que su conciencia sea alterada por elementos externos, como las encuestas.

Ello porque (y distanciándose de Napolitan en este punto) la publicación de las encuestas sí produce efectos, pero “esos efectos son múltiples, contradictorios y que pueden ser favorables o desfavorables a una candidatura, según sean las circunstancias” (Durán, 1993: 60). Con lo cual quiere decir que los resultados contradictorios se anulan entre sí.

Ante todo queda claro que una cosa es la encuesta y otra el modo en que ésta es difundida. Por eso, como bien lo recuerda otro consultor argentino, Hugo Haime, “en muchos casos el impacto de la encuesta sobre la opinión pública radica en el modo en que es publicada y no en la encuesta misma” (Haime, 1997: 100).

En concreto, las encuestas ofrecen elementos informativos de las campañas electorales, pudiendo ser persuasivos particularmente en las que se refieren a la intención de voto. Si dichos elementos son el conjunto de actividades realizadas por las organizaciones políticas en competencia, los sondeos no son estrictamente parte de ellos. Sin embargo, es imposible no reconocer su capacidad de atracción en la campaña electoral. El mismo José Ignacio Wert, experto español en sondeos señala que “la propia difusión del cuadro de preferencias electorales contribuye tendencialmente a modificarlas: las preferencias reflexivas incluyen el corrector que induce (en una parte de los electores) el conocimiento de las preferencias de los demás” (Alcubilla, 1995: 228). Es decir, se reconoce que los sondeos o, más bien, su publicación, introduce efectos

⁷⁹ Apoyándose en el libro *Cómo ganar una elección* del prestigioso consultor Joseph Napolitan.

persuasivos en una campaña en la cual los sujetos reconocidos por el público sólo son los candidatos y partidos.

4. EL EJEMPLO DE LAS ELECCIONES DE 1998.

Para desarrollar este punto, volvemos al contexto peruano de 1998 pero esta vez analizando el efecto de los sondeos de opinión sobre el desarrollo de dicho proceso electoral.

Surgidas a mediados de los 60 (pero profesionalizadas desde mediados de los 80) las empresas encuestadoras peruanas se han convertido en actores principales de las campañas electorales (Tuesta, 1997). Las que se dedican sistemáticamente a analizar las opiniones políticas de la población son: Apoyo Opinión y Mercado, Analistas & Consultores, Datum, Imasen y CPI. Son las que regularmente publicaban sondeos de opinión en la década de los 90. Otras incursionaron eventualmente como: Cuánto, Ca-landria, Mercadeo y Opinión, Epeim, etc.

En las elecciones municipales de 1998 aparecieron publicados los resultados de sondeos de opinión de dos universidades privadas: Universidad de Lima y Universidad San Martín de Porres. La primera desarrolla, a partir de entonces, sondeos de opinión en forma regular; en cambio, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad San Martín de Porres, proporcionó un solo sondeo cuyos resultados fueron muy discutidos, como se verá más adelante.

El diario El Comercio publicó sondeos básicamente de la empresa Datum, con quien trabajaba desde hacía varios años. Fiel a su tradición, reprodujo varios cuadros de intención de voto y aprobación de gestión y otros temas de coyuntura, sin colocar los resultados en lugares destacados y haciendo uso de titulares impactantes.

Expreso, por su lado, mostró una marcada simpatía al candidato del movimiento fujimorista Vamos Vecino, Juan Hurtado Miller. Uno de los temas que trató con especial énfasis fue el de la encuesta realizada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad San Martín de Porres, cuyos resultados beneficiaban a ese candidato.

La República, por el contrario, no ocultó su favoritismo hacia el candidato de Somos Perú, Alberto Andrade. Esto se basó en reportajes, artículos publicados, titulares presentados y una crítica al sondeo de la Universidad San Martín de Porres. Es el diario que más instrumentalizó la información sobre los sondeos de opinión.

Es muy importante para todo candidato conocer el grado de aceptación que tiene entre los votantes. Los sondeos, más allá de ser una fuente informativa para ellos, son

Cuadro N° 24
Cobertura de los diarios sobre sondeos de opinión
(9 de agosto - 27 de setiembre de 1998)

<i>Diario</i>	<i>Artículos periodísticos</i>	<i>Titulares</i>	<i>Total</i>
La República	38	19	57
El Comercio	6	2	8
Expreso	19	6	25
TOTAL	63	27	90

Elaboración propia.

un indicador político para la misma población, en la medida en que esta ve reflejada su opinión acerca de los postulantes que aspiran a representarla.

En las elecciones municipales se pudo observar, como ocurre en cada proceso electoral, el ambiente de tensión que vivían los candidatos a la alcaldía de Lima; al igual que esa relación ambivalente que producía la publicación de encuestas. Es así que Hurtado Miller fue afectado por los resultados negativos que arrojaron los sondeos y por ello manifestó: "...ya van a conocer otras encuestas". Con esta frase, lo que trató de hacer fue disminuir el impacto de esos estudios de opinión, insinuando que las cifras mostradas en los medios no eran reales. Incluso advirtió sobre la existencia de otras encuestas que el público aún no conocía. Mientras que Hurtado desdeñaba los sondeos, Andrade manifestó siempre total conformidad, ya que los resultados lo mostraban como el favorito.

Si bien es cierto que en nuestro país las elecciones obligatorias reducen la importancia de los efectos de influencia y manipulación (Duradin, 1991: 210), estos fueron tomados en cuenta para la realización de una encuesta presentada por el candidato Hurtado Miller (aparentemente realizada por la Universidad San Martín de Porres). En ella el ex ministro aumentaba considerablemente su intención de voto, situándose a 7,4 puntos de Alberto Andrade. Vamos Vecino le otorgó particular importancia a dicha encuesta y la tomaron como referencia para muchos de sus discursos de campaña. A su vez, intentaron crear un clima de incertidumbre al insistir sobre la validez de dichos resultados. La diferencia de esas cifras con las de otras encuestas que se habían publicado era muy grande. Algunos diarios desconfiaron de esta encuesta y sus datos fueron comparados con otros resultados de empresas como Apoyo y Analistas & Consultores. La República, por ejemplo, publicó la encuesta con el título "Para creer y no creer" (19 de setiembre de 1998).

Cuadro N° 25
Resultados de sondeos en forma comparada (Intención de voto)

<i>Candidato</i>	<i>UPSMP</i>	<i>Analistas & Consultores</i>	<i>Apoyo</i>
Alberto Andrade	46,2%	74,2%	70%
Juan Hurtado	38,8%	13,4%	13%
Gálvez	-	1,6%	1%
Carlos Roca	-	0,5%	3%
Otros	15,0 %	-	-
Ninguno	-	3,6%	8%
No sabe / no opina	-	6,6%	5%

Elaboración propia.

Hurtado Miller, para validar los resultados de tal encuesta, expresaba que de acuerdo a la investigación se entrevistó a 11 mil personas en 24 distritos de la capital y también señaló que la encuesta se realizó en cuatro sectores de la población divididos en A, B, C y D. Explicó: “En el primer grupo (A y B) el candidato de Somos Perú recibe un buen respaldo, mientras que en los pueblos jóvenes y sectores urbano-marginales (C y D), nosotros ganamos” (La República, 19 de setiembre de 1998). Tanto expertos como analistas declararon su sorpresa por la ficha técnica de esta encuesta, como dudas sobre su propia existencia.

Sin embargo, hasta el 26 de setiembre, Juan Carlos Hurtado Miller insistió en su crecimiento en las encuestas y en la posibilidad de superar a su adversario Alberto Andrade. Lo acompañaron titulares como: “Hurtado niega que pagó a Universidad por sondeos”, “Hurtado cree en sondeo de San Martín” e incluso llegó a acusar a Somos Perú en una entrevista radial de “manipular intencionalmente a la opinión pública” asegurando que el grupo político de Andrade sorprendió a los medios de comunicación mediante una nota de prensa afirmando que la Universidad San Martín de Porres no respaldaba una encuesta electoral efectuada por el Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas de esa casa de estudios. Anotó: “Hemos averiguado y no existe ningún pronunciamiento oficial de la Universidad San Martín”. Esta encuesta pasó a convertirse en un tema de propaganda para el candidato de Vamos Vecino, apoyado de forma clara por el diario Expreso. Este medio publicó, el 4 de octubre, un titular que decía: “Existe un empate técnico y la tendencia es positiva, afirma Hurtado Miller”. En esta nota se hablaba de un empate técnico gracias a sondeos de opinión que se manejaban internamente en Vamos Vecino. Su candidato agregaba que “... la tendencia es positiva y en favor de nuestra agrupación para ganarle a Alberto Andrade. Aunque no se puedan decir los porcentajes, el próximo domingo daremos una sorpresa”.

De otro lado, la encuesta a la salida de los centros de votación el día de las elecciones o *exit poll*, es de un tipo especial que, bajo una muestra numerosa, busca acercarse de manera más exacta al resultado oficial de las elecciones⁸⁰. Su valor reside en adelantar los resultados con márgenes de error pequeños. En el Perú, desde los inicios de la implantación de los sondeos de opinión, las empresas televisivas contratan a encuestadoras para que les elaboren el *exit poll*. Ese es el interés central de los programas especiales que los diversos canales preparan con gran despliegue de producción los domingos en que se desarrollan las elecciones; y se presenta inmediatamente después de cerradas las mesas de votación al darse inicio al escrutinio. La legislación peruana permite que cualquier medio de comunicación presente cifras extraoficiales (como las del *exit poll*) con el sólo requisito de que estas sean presentadas a partir de ese momento y no antes, bajo pena de multa. Esta penalidad se fundamenta en considerar que la emisión de resultados podría alterar la actitud de los electores que todavía no han ejercido su derecho al voto.

En las elecciones municipales de 1998 fueron tres las empresas televisivas que se disputaron la exclusividad de los *exit poll*. Presentar estas encuestas constituye un elemento positivo de imagen para los canales de televisión, por lo que invierten en un producto costoso. Para las empresas encuestadoras es una demostración de fortaleza organizativa, pues el despliegue debe ser a nivel nacional. Se explota el interés ciudadano por conocer rápidamente el resultado, a tal punto que los canales son capaces de violar la propia ley electoral⁸¹.

América Televisión contrató los servicios de Apoyo Opinión y Mercado, Panamericana Televisión los de Cuánto, y Red Global los de Analistas & Consultores. Fueron los tres canales que ofrecieron una cobertura completa del proceso electoral. Sus proyecciones estuvieron cercanas al resultado final, como muestra el Cuadro N° 26.

El ejemplo que hemos mostrado señala con claridad la importancia que candidatos y medios otorgan a los sondeos y su difusión. No es, sin embargo, un ejemplo nuevo ni aislado. Desde hace algunos años este tema se convirtió en un asunto que debería legislarse.

5. LA LIMITACIÓN LEGAL DE LA DIFUSIÓN DE LAS ENCUESTAS.

En el ámbito del desarrollo de las encuestas se originan dos tipos de conflictos. Por un lado, la relación encuestadora y cliente; y, por otro, la que se genera como consecuencia

⁸⁰ También se la denomina “encuesta a boca de urna”.

⁸¹ Pese a que la hora de cierre de las mesas de votación era a las 4 pm, Panamericana Televisión emitió el *exit poll* a las 3:50 pm y cinco minutos después lo hizo Red Global. Sólo América Televisión presentó los suyos a partir de la hora legalmente establecida. Las dos primeras empresas fueron multadas.

Cuadro N° 26
Canales de televisión y exit poll

<i>Agrupación</i>	<i>América TV Apoyo</i>	<i>Panamericana TV Cuánto</i>	<i>Red Global A&C</i>	<i>Resultado oficial</i>
Somos Perú	58,6	61,2	65,2	58,8
Vamos Vecino	31,8	29,5	27,9	32,6
PAP	5,3	4,3	4,3	4,8
AP	4,3	4,0	2,6	3,8

Fuente: Informe de opinión; Apoyo Opinión y Mercado, octubre de 1998.

de la publicación de los resultados. Algunos consideran que estos problemas se pueden resolver en el marco de las normas del derecho ya vigentes; y otros consideran que las innovaciones, metodología y técnicas de los sondeos no están contempladas en códigos jurídicos.

En vista de las diversas repercusiones sociopolíticas de las encuestas de opinión, es evidente la existencia de responsabilidades públicas que adquieren tanto las empresas encuestadoras como los clientes. Así pues, debe existir una preocupación de parte de éstas en ofrecer la mayor cantidad de garantías para el desarrollo de su trabajo, así como la del periodista para que esto se cumpla.

5.1 LA AUTORREGULACIÓN.

En este contexto se ha librado una discusión que abarca dos puntos: la validez y rigor de los sondeos de opinión y la limitación de la difusión de encuestas.

Con relación al primer punto, existen dos posturas contrapuestas: la *autorregulación* y la *reglamentación*. La *autorregulación* indica que los propios institutos y empresas revisen regularmente sus técnicas, métodos y prácticas de trabajo. La primera experiencia de *autorregulación* surge en Estados Unidos, en 1948, con el Comité de Ética Profesional de la American Association for Public Opinion Research (AAPOR) que presentó, el año siguiente, un boceto de código. Pero sólo a finales de la década de los 60, los miembros de AAPOR lo suscribieron para reformarlo en 1986. Sin embargo, los códigos forman parte de una declaración voluntaria que carece de obligatoriedad en su cumplimiento.

De otro lado, se sostiene que en estas asociaciones juega un papel importante la lógica del corporativismo. Con mayor razón, cuando la validez de las encuestas (como

bien lo recuerda Robert Worcester) se encuentra asfixiada bajo la presión de la *ley de Gresham*: “que fuerza cada vez más a los institutos –por ofertas más baratas de la competencia– a reducir los costos y a desatender los estándares de profesionalidad” (Dader, 1992: 542).

Ejemplos de *autorregulación* se tienen en Gran Bretaña con la cadena *The Independent Broadcasting Authority*, que recomienda a sus emisoras no presentar resultados 48 horas antes del día de la elección. Por su lado, la BBC cuida las garantías de la realización de los sondeos que difunde. En el caso de Japón, las encuestas sólo se presentan en la prensa escrita y no por radio y televisión. En Alemania, a su vez, hay un acuerdo tácito entre medios e institutos de sondeo para no publicar encuestas de opinión seis semanas previas al acto electoral (Dader, 1992: 555). Todos estos son ejemplos de *autorregulación*. En el Perú, un intento de *autorregulación* específico es el Código de la Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercado (APEIM), así como su actitud asumida durante la crisis de los rehenes⁸² (Tuesta, 1997).

Esta es una opción muy aceptada en el mundo anglosajón, particularmente en los Estados Unidos. Otros, sin embargo, la consideran poco práctica ocasionando que no se introduzcan modificaciones importantes en los ámbitos de la publicación de sondeos.

5.2 LA REGLAMENTACIÓN.

Por el contrario, la postura *reglamentarista* propugna un marco de requisitos al que deben sujetarse institutos, empresas y medios de comunicación para la elaboración y difusión de las encuestas. Esta opción nace en los países europeos. La primera norma que se conoce de este estilo es la ley francesa de 1977⁸³, la cual exige que la encuestadora declare el acatamiento a la norma legal, conformando una Comisión de Sondeos; además obliga que se aclare:

- El objeto del sondeo.
- El método con que han sido seleccionadas las personas.
- La selección y composición de la muestra.
- Las condiciones en que se realiza la entrevista.
- El texto íntegro de las preguntas.
- La proporción de personas que no han respondido las preguntas.
- El nombre del organismo que realiza la encuesta.

⁸² Episodio en el cual el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) mantuvo secuestrados por algunos meses a un elevado número de rehenes que habían asistido a una recepción en la casa del embajador japonés en Lima.

⁸³ La ley francesa es del 19 de julio de 1977 y fue completada por el decreto del 16 de mayo de 1980.

- El nombre y condición de quien encarga el sondeo.
- La fecha de la realización del sondeo.

Sobre la base de esta ley, el 16 de mayo de 1980 se promulgó un decreto que incorporaba nuevas exigencias; entre ellas:

- La muestra interrogada debe ser representativa.
- Las preguntas no deben ser de carácter tendencioso.
- La duración del trabajo de entrevista no debe exceder un plazo que impida homogenizar las respuestas.
- A las personas encuestadas se les debe informar qué organismo realiza el trabajo y mencionar expresamente su derecho a no responder.
- Que la encuestadora debe conservar por lo menos dos meses la documentación para facilitar cualquier trabajo de verificación.

La ley francesa, a diferencia de las restantes, incorpora entre los sondeos que están bajo estas restricciones a todos aquellos relacionados directa o indirectamente con las elecciones. Es decir, se consideró a todos las encuestas de intención de voto con independencia de que se desarrollen en periodos no electorales. Esto bajo la consideración de que el voto se construye a lo largo del tiempo y de forma constante y no sólo en el restringido plazo de la campaña.

Posteriormente, se dictaron las leyes sobre sondeos en Bélgica (1985 y 1991) y, al interior de la Ley Electoral, en España (1985). La ley se reveló poco eficaz y los órganos competentes no la aplicaron tanto por su confusión y limitaciones como por la propia desidia de los magistrados (Dader, 1992: 550). Portugal, por su lado, expidió otra ley el 20 de julio de 1991, sobre la publicación y difusión de sondeos que establecía reglas obligatorias en este campo. Esta reglamentación reconoce que debe asegurarse la validez de los procedimientos mas no la infalibilidad de las estimaciones.

Estas leyes han incorporado también la figura de un órgano de supervisión de encuestas como la Comisión de Sondeos Francesa, la Alta Autoridad para la Comunicación Social en Portugal, la Comisión de Sondeos de Opinión en Bélgica y la Junta Electoral Central en España. Todos ellos con autonomía orgánica y funcional, lo que les permite sancionar y corregir, imponiendo multas cuando el caso lo amerita y de acuerdo a la penalidad establecida por ley.

6. LA PUBLICACIÓN DE SONDEOS EN LA CAMPAÑA ELECTORAL.

Pasamos ahora al segundo tipo de conflictos que pueden generarse en relación con las encuestas de opinión. Aquí también tenemos dos opciones: la *liberalizadora* y la *tuitiva*.

6.1 LA PERSPECTIVA LIBERALIZADORA.

La primera se basa principalmente en que la publicación debe estar regida por la ley del mercado. Es decir, que en una campaña electoral el conocimiento de las preferencias del electorado –en cualquier momento– enriquece el debate. Por lo tanto, la protección del elector no es prohibirle información sino ofrecerla lo más completa y libre posibles. De otra manera, se estaría considerando al ciudadano como un ser adolescente fácilmente manipulable o influenciado. Esta posición tiene también sus raíces en la tradición anglosajona, que considera la prohibición de encuestas como dejar en la oscuridad al electorado.

En muchas legislaciones electorales del mundo no se ha normado sobre la restricción de la publicación de encuestas, entre otras razones porque su discusión tiene sólo algo más de dos décadas.

6.2 LA PERSPECTIVA TUTIVA.

Esta propuesta enuncia, a diferencia de la anterior, que se debe proteger al elector de presumibles influencias de la difusión de encuestas. Si bien considera que el voto es influenciado, no por eso admite que deba ser influenciado en el momento quizás más importante de la campaña por sondeos de opinión que participan con una imagen de neutralidad en medio de protagonistas que sí son claramente reconocidos por el electorado. Por lo tanto, esta posición no busca ocultar las encuestas, salvo en el tramo final de la campaña electoral.

La legislación francesa de 1977 fue la primera en considerar esta prohibición de todos aquellos sondeos sobre intención de voto, la popularidad de un político, el estado de la opinión con respecto al gobierno, un partido, un grupo político, su programa o cualquier tema ligado a la campaña electoral. La ley española de 1985 estableció en cinco días la prohibición; la ley belga, 13 días antes; la ley portuguesa, siete días antes. Otras legislaciones limitaron la difusión de encuestas en mayor o menor medida como los casos de Malta, Luxemburgo, Canadá (en el ámbito local), Turquía, África del Sur y, en América Latina, países como Ecuador, Perú, México, Guatemala, Brasil y Paraguay (ver Cuadro N° 27).

La mayoría de estos países orientó la ley exclusivamente a la restricción de publicación de encuestas, dejando de lado otros temas que estableció la ley francesa de 1977. De otro lado, el tiempo que inicia la prohibición es variado. Sin embargo, hay algunos casos donde resulta insuficiente y hasta inútil, como en Uruguay (48 horas), Guatemala (36 horas) y México (cinco días antes). La ecuatoriana resulta excesiva, 30 días; en cambio la paraguaya, brasileña y peruana se colocan en un estado intermedio, 15 y 7 días. Lo

óptimo en esta postura es buscar un límite antes del cierre de campaña en donde aún no están definidas las tendencias electorales.

Ante esta postura, algunos medios y políticos se han pronunciado sosteniendo que se está violando la libertad de expresión. Esto no es cierto pues en toda campaña electoral existen determinadas restricciones. Como bien lo recuerda Pedro Planas (1998): “Así como prohibir la emisión de propaganda en días previos no afecta la libre expresión ni la libre contratación; la restricción de los mítines y de las manifestaciones públicas tampoco implica una violación del derecho de reunión. En todos estos casos (a los cuales podríamos agregar la prohibición de vender bebidas alcohólicas 24 horas antes) se trata de prevenciones legítimas para garantizar la racionalidad de la decisión del elector”. En la misma dirección, Dader (1992: 544) se pregunta: “¿Acaso no se puede llamar censura a las limitaciones de expresión en el ‘día de reflexión’ o último día de la campaña, a las normas específicas sobre actividad electoral durante el periodo de ‘campaña oficial’, a la prohibición de publicidad política en los medios públicos de comunicación? ¿Acaso no es también un atentado a la libertad individual las normas de limitación de los gastos electorales que cada partido puede realizar? Todo este tipo de normas ‘anti-libertad’, indiscriminadas, son habituales en cualquier Estado democrático”. Por lo demás, no toman en cuenta que cualquier posible tergiversación o manipulación sólo podría conocerse después de la elección, cuando ya el daño ha sido hecho.

7. LA LEGISLACIÓN PERUANA.

Nuestra legislación electoral ha tratado el tema de los sondeos, por primera vez, en 1984. De aquella época proviene la prohibición de publicación y difusión de encuestas 15 días antes de la elección. Posteriormente, se han discutido varias reformas a este articulado de la ley, sin prosperar. La discusión se ha centrado en la disminución del periodo de prohibición previo al día de las elecciones. En esto ha existido una alianza entre las empresas encuestadoras y los medios de comunicación. Ambos propugnan la eliminación total de las prohibiciones. Más allá de las declaraciones sobre la pertinencia de difundir los resultados de las encuestas en favor de los electores, tanto encuestadoras como medios ganan⁸⁴. Las primeras porque les permiten mantenerse como actores centrales de la campaña y los segundos porque utilizan los sondeos como noticias. Los políticos, por su lado, han tenido una relación ambivalente. Han estado a favor o en contra según los intereses partidarios del corto plazo.

⁸⁴ El director de una empresa encuestadora señalaba que: “resulta paradójico que, mientras en el extranjero se sabe cómo van las encuestas en el Perú, en el país los peruanos, con excepciones, no sepan nada de las mismas” (Expreso, 17 de marzo de 1995). En realidad, la discusión, como se anotó, es sobre los efectos políticos de la publicación y en esto sólo se involucra a los que votan, es decir, a los peruanos.

Con estos antecedentes, el proyecto de Código Electoral emitido por la Comisión de Constitución a inicios de marzo de 1997, redujo a tres días la prohibición. En realidad, era una medida carente de efectividad, como se ha demostrado en otros países. Finalmente, el Congreso, al aprobar la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 (el 1 de octubre de 1997) introdujo el artículo 191º, el cual señalaba que “la publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza, sobre resultados de las elecciones, a través de los medios de comunicación, sólo puede efectuarse hasta 15 días antes del día de la elección. En caso de incumplimiento se sancionará al infractor con una multa que fijará el Jurado Nacional de Elecciones tomando como referencia la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), lo recaudado constituirá recursos propios de dicho órgano electoral”.

Es decir, se mantuvo la restricción de la ley de 1984. Sin embargo, no se produjo un amplio debate sobre los efectos de la publicación de sondeos en los cambios de las preferencias electorales y la pertinencia de normarlos desde una perspectiva integral y desde el punto de vista del ciudadano.

El tema volvió a discutirse con motivo de las modificaciones de la ley electoral, por medio de la Mesa de Diálogo patrocinada por la OEA a fines de 2000. Finalmente, se modificó dicho artículo por otro que señala: “La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados de las elecciones a través de los medios de comunicación puede efectuarse hasta el domingo anterior al día de las elecciones”.

Según la norma, el día de las elecciones sólo se pueden difundir proyecciones basadas en el muestreo de las actas electorales luego de la difusión del primer conteo rápido que efectuase la ONPE o a partir de las 22:00 horas, lo que ocurra primero. En caso de incumplimiento, se sancionará al infractor con una multa entre 10 y 100 UIT que fijará el JNE; lo recaudado constituirá recursos para dicho órgano electoral. Por lo demás, toda persona o institución que realice encuestas electorales para su difusión, debe inscribirse ante el JNE. Para el efecto deberá acreditar su denominación y domicilio.

Todas las encuestas, sondeos publicados o difundidos, deben contener claramente el nombre del encuestador y la ficha técnica que indicará la fecha de realización; también el sistema de muestreo, el tamaño, nivel de representatividad y el margen de error, así como otras normas que determine el JNE. Sólo podrán publicarse encuestas cuando la persona o la institución estén debidamente acreditadas.

Finalmente, la ley señala que el JNE podrá suspender del registro antes mencionado a la persona o institución que realice encuestas electorales para su difusión y que no se ajusten estrictamente a los procedimientos normados.

Las empresas encuestadoras, asociadas en la APEIM, se opusieron a dicha modificación y solicitaron que la difusión de las encuestas se realice hasta 24 horas antes del acto electoral, que se permita la realización y difusión de la encuesta a boca de urna⁸⁵, la divulgación de los resultados de actas electorales sin límite de tiempo, la eliminación de la inscripción al JNE y la creación de un Comité de Ética integrado por un representante de la APEIM, uno del Consejo de la Prensa y la Defensoría del Pueblo. La solicitud no fue considerada.

En consecuencia, la ley colocaba al Perú en el camino de aquellas normas que consideran que medios y empresas encuestadoras tienen demasiada importancia en una campaña electoral como para encontrarse fuera de una reglamentación necesaria. Sin embargo, se reiteró la tendencia imperante en aquella época de entregar una función administrativa al JNE, siendo este un órgano esencialmente de naturaleza jurisdiccional. Se incumple nuevamente el principio de garantía y el de pluralidad de instancias, en donde el JNE juzga sus propios actos administrativos.

⁸⁵ En la legislación latinoamericana existe la prohibición expresa de este tipo de encuestas en Bolivia, Colombia, El Salvador y Paraguay.

Cuadro N° 27
Países con prohibición de encuestas

	<i>1 día o menos</i>	<i>2-3 días</i>	<i>5-7 días</i>	<i>15 días</i>	<i>21 días</i>	<i>30 o más días</i>	<i>Tipo de elección</i>
AMÉRICA							
Bolivia	x						B
Brasil				x			A
Canadá		x					B
Chile			x				A
Colombia			x				A
Costa Rica	x						A
Ecuador						x	A
El Salvador				x			A
Guatemala		x					A
México			x				B
Paraguay				x			A
Perú			x				A
Uruguay		x					C
Venezuela			x				A
ÁFRICA							
Sudáfrica						x	A
ASIA							
Fiji	x						?
Indonesia					x		?
EUROPA							
Armenia	x						A
Belorusia	x						A
Bulgaria	x						A
Croacia	x						A
España			x				A
Eslovenia	x						A
Francia			x				A
Hungría			x				A
Italia					x		A
Kazakstan	x						A
Lituania	x						A
Luxemburgo						x	A
Polonia				x			A
Portugal			x				A
Rusia		x					A
Suiza			x				B
Turquía						x	C
OCEANÍA							
Australia		x					A
Nueva Zelanda	x						A

Fuente: Foundation for Information (1997) y legislaciones electorales. Elaboración propia. Notas: A) Elecciones nacionales, regionales y locales y referéndum; B) Sólo elecciones nacionales, no referéndum; C) Sólo referéndum.

Abstencionismo y ausentismo electorales

La democracia es el sistema que tiene como uno de sus fundamentos principales la participación política. La participación es tan vital para la democracia como la sangre para el cuerpo, por lo que una mayor participación impacta en su buena salud; lo inverso también es cierto. Y lo opuesto, la antípoda, lo que niega la participación, es lo que se denomina *abstencionismo*.

Si bien es frecuente encontrar que el término *abstencionismo* se emplea de manera alternativa como sinónimo de *ausentismo*, en realidad no son iguales. A lo largo de este capítulo trataremos de mostrar estas diferencias, comprender sus orígenes, impactos y las probables respuestas frente a los problemas que plantean.

1. PRECISIONES CONCEPTUALES.

La participación política constituye el conjunto de acciones que están dirigidas a provocar decisiones y resultados en relación a los asuntos del poder en sus diversos niveles. El resultado de esta búsqueda puede crear satisfacción o insatisfacción en quienes participan de ellas. Pero, en principio, el solo hecho de participar contiene una *conducta activa*. Quienes no se involucran en estas actividades, se *abstienen* de participar. Por lo tanto, es difícil, por no decir imposible, que todos los ciudadanos o miembros de un grupo, asociación, partido o gremio participen en las actividades frecuentes o eventuales de un determinado tipo de participación política. Es así que no todos los ciudadanos participan en los partidos políticos ni todos los militantes de un partido político integran sus asambleas; como no todos los trabajadores se involucran activamente en una huelga con toma de local; ni todas las mujeres (y hombres) realizan manifestaciones para que se incluyan cuotas femeninas en las listas de los partidos políticos; o no todos los que manifiestan ser contrarios a la globalización están dispuestos a intervenir en manifestaciones violentas. De lo anterior se desprende, por un

lado, que la participación política y la abstención son caras opuestas de la misma realidad y, por otro, que la participación y abstencionismo políticos incluyen a la *participación y abstencionismo electorales*.

La diferencia entre estos dos fenómenos en los ámbitos político y electoral radica en sus efectos diferenciados: cualitativos y no oficiales, en el primer caso, y cuantitativos y oficiales, en el segundo. La participación y la abstención *políticas* son, básicamente, *cualitativas y no oficiales*. Por ello, pueden provocar resultados cuando su grupo más activo desarrolla actividades contundentes –muchas veces de alcance y repercusión mediática– sin importar el número de involucrados. El impacto de la importancia de la participación, por lo demás, *no es igual* entre todos los integrantes de un grupo. Un líder sindical tendrá un impacto participativo de mayor alcance que un trabajador promedio. Este tipo de participación suele ser difícil de medir y, por lo general, *no se mide*; lo que no quiere decir que una participación significativa no sea importante. Incluso en una huelga, los datos de los oponentes (gobierno/empresarios vs. trabajadores) normalmente no coinciden y nadie se preocupa de exigir que lo sean.

En cambio, la participación y el abstencionismo *electorales* son básicamente *cuantitativos y oficiales*. Ante todo es necesario recordar que estamos ante el tipo de participación política más numerosa, pues no existe otra que involucre a tanta gente. Incluso, para muchos ciudadanos puede ser la única forma de participación política. En la participación electoral los ciudadanos se convierten en votantes, interviniendo en un acto (votar) que los iguala a todos, siendo que el resultado de cada una de estas decisiones tiene el mismo valor. La ecuación de las elecciones democráticas –un hombre/una mujer = un voto–, lo encamina hacia la aritmética –agregar, sumar–, por lo que los resultados electorales son números, cifras, porcentajes. Y el total de los mismos, finalizado el proceso electoral, debe reflejarse en un resultado *definitivo y oficial*, que permite proclamar ganadores al organismo electoral.

2. LA VALORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN.

En relación con la valoración de la participación y abstención electorales es un error considerarlas positiva y negativa, respectivamente. Esto dependerá de la variable régimen político. Si las elecciones tienen, entre otras, una función legitimadora, su realización ocurre en regímenes diferentes, por lo que la valoración de las mismas variará dependiendo del punto de mira del observador. En general, se valora la participación y se rechaza el *abstencionismo*; puesto que, en democracia, las elecciones, al contener elementos de libertad, igualdad y transparencia, ofrecen garantías de un resultado ajustado a la voluntad popular. En cambio, en regímenes autoritarios o dictatoriales estas garantías están ausentes. Así, para quienes buscan erosionarlos, el *abstencionismo*

será valorado como positivo en la búsqueda de un tránsito a la democracia. De igual manera, si se presenta bajo un régimen democrático, los que lo recusar también valorarán el *abstencionismo* como positivo.

Con frecuencia, la participación electoral y el *abstencionismo* están asociados al tipo y naturaleza de las elecciones. El elector es estimulado por esta variable. Por ejemplo, los comicios que forman parte de las transiciones a la democracia suelen tener más participación que los convocados durante otras etapas; en consecuencia, el *abstencionismo* es menor en éstas. Lo mismo ocurre con las elecciones altamente competitivas. También es frecuente observar una mayor participación electoral allí donde se presenta una simultaneidad perfecta entre elecciones presidenciales y parlamentarias. Por el contrario, cuando están separadas, las elecciones parlamentarias son menos concurridas que las presidenciales. Lo mismo ocurre entre las elecciones subnacionales (municipales, regionales, estatales, etc.), en relación con las presidenciales.

3. EL ABSTENCIONISMO ELECTORAL.

El *abstencionismo* electoral es una actitud o comportamiento voluntario del elector que no desea, por diversas razones, sufragar. Es importante esta precisión considerando el caso de un activista político contrario al sufragio, el cual al no votar desarrolla una forma de participación política. El *abstencionismo* construye una distancia de las urnas de manera voluntaria y, en ese sentido, quien lo practica lo hace de manera consciente. El abstencionista no ejerce un derecho –el de votar– pese a estar habilitado o calificado para hacerlo. Esta conducta se puede deber a factores políticos, económicos y organizacionales:

- Repudio al sistema democrático porque se procura otro. Una de las causas puede ser el desencanto motivado por la inexistencia de resultados esperados que, en principio, debe producir el sistema.
- Apatía en relación a los efectos que pueda producir el voto.
- Rechazo al mal desempeño del gobierno, particularmente cuando los candidatos oficialistas tienen grandes posibilidades de ganar.
- Oposición a la oferta de las candidaturas en competencia.
- Percepción de fraude en el proceso electoral derivada de las acciones sea de los organismos electorales, de los partidos políticos, del gobierno o de las fuerzas armadas.
- Molestia para desplazarse a los locales de votación, sobre todo cuando no existen facilidades como la prohibición de circulación del transporte público.
- Rechazo y desacuerdo con el cambio de los locales de votación que los aleja de los lugares de residencia.

Sin embargo, existe un conjunto de ciudadanos que no se encuentra incorporado en ninguna de estas causales y desea ejercer su derecho a votar y, sin embargo, no puede hacerlo. Por tanto, su comportamiento es *involuntario*. En general, la literatura lo coloca en el terreno de la abstención, lo que no es preciso pues lo involuntario puede ser tomado como un componente de la abstención; por ello sería más preciso llamarlo *ausentismo*. Es decir, el ciudadano estuvo *ausente* y no ejerció su derecho al voto, pero no por las razones atribuidas al *abstencionismo*. En consecuencia, el *ausentismo* es un universo que contiene a los abstencionistas y a los que no lo son.

Las razones por las que los ciudadanos no van a votar, sin ser parte de los abstencionistas, pueden ser las siguientes:

- dificultades y costos de inscripción en el registro civil y/o electoral;
- desconocimiento o dificultad en la distribución territorial de los locales de votación;
- cambio domiciliario que no es reportado al registro y que aleja su residencia del local de votación;
- lejanía y costo del desplazamiento a los locales de votación, particularmente en zonas rurales y de selva;
- ausencia del voto en el extranjero. Cuando lo hay, la lejanía y el costo del desplazamiento del lugar de residencia a los consulados o embajadas suele ser un factor importante;
- problemas ocasionados por desastres naturales;
- intimidación de grupos armados;
- mal estado de salud y/o hospitalización;
- falta de mesas de votación en los centros penitenciarios;
- falta de facilidades para la votación de los ciudadanos con discapacidad y de los adultos mayores; y,
- día laborable que coincide con el día de la jornada electoral, así sea domingo.

Es obvio que estos ciudadanos no pueden ser ubicados, ni por el origen de su ausencia ni por sus intenciones, en el mismo grupo de quienes practican el *abstencionismo*. Pero, dado que se contabiliza a quienes no asistieron a votar, aparecen incluidos en el mismo rubro los voluntarios y los involuntarios. En consecuencia, lo más preciso es denominar *ausentismo* al resultado cuantitativo y oficial de todos aquellos que, por una u otra razón, no asisten a votar. Esta situación es parecida los votos nulo y viciado. El primero es involuntario, el segundo, no; pero ambos forman parte de una suma total que suele llamarse, oficialmente, voto nulo. No suele hacerse una distinción, como no se hace en el caso que nos ocupa, entre un grupo y otro.

Al existir estas dos esferas que cuantitativamente son indistinguibles, pues conforman un universo único, es probable que los porcentajes internos sean distintos cuando

el voto es obligatorio y cuando es voluntario. En el primer caso, posiblemente y según los términos aquí tratados, el *abstencionismo* será menor que el *ausentismo*; el cual, por lo demás, constituye una variable independiente. En este caso, *el abstencionista participativo* dirige su voluntad hacia el voto viciado (no nulo) o blanco. Por el contrario, cuando el voto es voluntario el *abstencionismo* electoral, probablemente, sea mayor en el conjunto que el *ausentismo*.

4. CÓMO MEDIR EL AUSENTISMO Y EL ABSTENCIONISMO.

Lo anterior conduce al problema de la medición. ¿Cómo medir y no cometer errores al comparar entre distintas elecciones y entre diferentes países? Es necesario considerar que, en general, existe el universo de los ciudadanos mayores de 18 años como potenciales votantes y un buen padrón electoral incorpora a todo este universo. Sin embargo, aquí es necesario separar aquellos países en los que el ciudadano al inscribirse en un registro de identificación ciudadana lo hace automáticamente en el registro electoral. En otras naciones no existe esta relación e incluso los manejan organismos distintos; en consecuencia, el registro electoral suele contener un número menor de ciudadanos pues no todos se inscriben. En el primer caso el *ausentismo* suele aparecer como más alto, aun cuando en la realidad esto no sea necesariamente cierto.

También es importante el tema de la depuración del padrón electoral pues se debe dar de baja la inscripción de las personas de acuerdo a lo que señalan normas específicas, tales como los fallecidos, miembros de los institutos armados y fuerzas policíacas (si así lo señala la ley), sentenciados, etc. Un padrón bien depurado reducirá el total de los considerados ausentes, no así uno mal depurado. Por lo tanto, existe un *error cuantitativo* que está en relación directa con la calidad técnica de la depuración del padrón electoral por parte del órgano competente.

No menos importante es el impacto del voto obligatorio. En los países en los que el voto es obligatorio y las penalidades efectivas, el *ausentismo* total disminuye y, probablemente, los *abstencionistas activos* se agrupan alrededor del voto nulo o blanco. En aquellos países en los que el voto es voluntario, el *ausentismo* se incrementa y, probablemente, los votos nulos y blancos disminuyan. El *abstencionismo* en este caso probablemente se exprese a través del *ausentismo*. Por lo tanto, para medir el *ausentismo* es necesario tener en cuenta este conjunto de factores, particularmente si se desea hacer una comparación que incluya países con contextos institucionales, normativos y políticos que expliquen las cifras de manera distinta.

Siendo diferentes las razones que explican el *abstencionismo* y el *ausentismo*, quienes deben enfrentar esta situación son también agentes distintos. En el caso del *abstencionismo*, por tratarse de razones de naturaleza política –salvo en cuanto a

Cuadro N° 28
Obligatoriedad de la votación en América Latina

<i>País</i>	<i>Votación obligatoria</i>	<i>Votación no obligatoria</i>	<i>¿Existen sanciones?</i>	<i>¿Se aplican en la práctica?</i>
Argentina	X ^a (Art. 12 CE y Art. 37 CP)	–	Sí (Arts. 125, 1226 y 127 CE)	No
Bolivia	X (Art. 219 CP, Art. 6 y 10 CE)	–	Sí (Art. 152 CE)	No
Brasil	X ^b (Art. 6 CE y Arts. 14 § 1°, I y II)	–	Sí (Art. 7 CE)	No
Colombia	–	X (Art. 258 CP)	–	–
Costa Rica	X (Art. 93 CP)	–	No	–
Chile	X ^c (Art. 15, Inc. 1° CP)	–	Sí (Art. 153 CE)	Sí
Ecuador	X ^d (Art. 1, 2 y 4 CE, Art. 27 CP)	–	Sí (Art. 153 y 179 CE)	Sí
El Salvador	X (Art. 73 CP)	–	No	–
Guatemala	X (Arts. 3 inc d y 12 CE, Art. 136, inc. B CP)	–	No	–
Honduras	X (Art. 6 CE y Art. 44 CP)	–	Sí (Art. 224 CE)	–
México	X (Art. 36 CP y Art. 4 CE)	–	Sí (Art. 38 CP, fracción I)	No
Nicaragua	–	X (Art. 30 CE y Art. 51 CP)	–	–
Panamá	X (Art. 129 CP)	–	No	–
Paraguay	X (Arts. 1 y 4 CE)	–	Sí (Art. 332 CE)	No
Perú	X ^e (Art. 9 CE y Art. 31 CP)	–	Sí	Sí
República Dominicana	X (Art. 9 literal d, CP)	–	No	–
Uruguay	X (Art. 77, Inc 1 CP)	–	–	–
Venezuela	X (Art. 85 y 98 CE)	–	No	–

^a El voto es obligatorio hasta los 70 años de edad.

^b El voto es obligatorio para los ciudadanos de 18 a 70 años que sepan leer y escribir y es opcional para quienes tengan entre 16 y 17 años o más de 70 años y para los analfabetos.

^c El voto es obligatorio sólo para los ciudadanos empadronados.

^d El voto es obligatorio para los ciudadanos de hasta 65 años que sepan leer y escribir.

^e El voto es obligatorio hasta los 70 años de edad para los ciudadanos que sepan leer y escribir.

Fuente: Daniel Zovatto, según información proporcionada por los organismos electorales.

Cuadro N° 29
Participación y ausentismo en América Latina 2000-2001

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Padrón Electoral</i>	<i>Participación</i>		<i>Ausentismo</i>	
			<i>Absoluta</i>	<i>Relativa</i>	<i>Absoluta</i>	<i>Relativa</i>
Perú (I Vuelta)	Abril de 2001	14.898.435	12.264.349	82,3%	2.634.086	17,7%
Perú (II Vuelta)	Junio de 2001	14.899.292	12.128.899	81,4%	2.770.393	18,6%
Honduras	Noviembre de 2001	3.437.454	2.281.095	66,4%	1.156.359	33,6%
Costa Rica (I Vuelta)	Febrero de 2002	2.279.036	1.568.603	68,8%	710.433	31,2%
Costa Rica (II Vuelta)	Abril de 2002	2.279.036	1.372.128	60,2%	906.908	39,8%
Colombia	Mayo de 2002	24.208.311	11.249.734	46,5%	12.958.577	53,5%
Bolivia	Junio de 2002	4.155.055	2.994.065	72,1%	1.160.990	27,9%
Brasil (I Vuelta)	Octubre de 2002	115.254.113	94.780.545	82,2%	20.473.568	17,8%
Brasil (II Vuelta)	Noviembre de 2002	115.254.113	91.590.537	79,5%	23.663.576	20,5%
Ecuador (I Vuelta)	Octubre de 2002	8.154.425	5.206.686	63,9%	2.947.739	36,1%
Ecuador (II Vuelta)	Noviembre de 2002	8.154.425	5.807.109	71,2%	2.347.316	28,8%

Fuente: Daniel Zovatto.

locales de votación alejados–, la respuesta no está en los órganos electorales sino en el desempeño del sistema democrático cuyos componentes más claros son el gobierno y los partidos políticos. En el plano normativo, podría considerarse establecer el voto obligatorio como una respuesta efectiva. Sin embargo, esto es muy difícil, como lo ha mostrado el caso colombiano. En cambio, en el caso del *ausentismo* sí tienen competencia los organismos electorales. Lo primero es conocer los alcances y naturaleza del *ausentismo* sobre la base de estudios e investigación cuyos resultados permitirán planear y ejecutar campañas de capacitación y educación electoral. También debe desarrollarse y mejorarse la calidad del padrón electoral y su depuración. Asimismo, facilitar a los electores un adecuado acceso a sus centros de votación y políticas especiales para aquellos grupos poblacionales vulnerables (discapacitados, analfabetos, adultos mayores, etc.).

Tercera parte

ALGUNOS TEMAS CONTROVERTIDOS
DE LAS ELECCIONES

Capítulo 9

El diseño institucional de los organismos electorales

1. ¿EL PROBLEMA ES EL NÚMERO?

Con la caída del antiguo régimen fujimorista existía casi unanimidad en pensar que una reforma, con relación a los organismos electorales, pasaba necesariamente por restaurar el diseño institucional anterior. Es decir, por el modelo que funcionó en el Perú desde 1931 hasta las elecciones presidenciales de 1995. Ello suponía la reunificación de las funciones administrativas y jurisdiccionales en el JNE y la desaparición –vía absorción– de la ONPE.

Este modelo se asociaba a elecciones sin problemas, sin embargo esta conexión nunca se dio; más aún, llegó a constituir un verdadero espejismo. Ello porque el periodo de elecciones realmente competitivas, libres e inclusivas (con jóvenes menores de 18 y analfabetos) se desarrolla a partir de 1980. Antes de esa fecha, los procesos electorales fueron seriamente cuestionados (1931, 1939, 1956), anulados (1936 y 1962), con candidato único (1950) o con intervención militar (1978).

Es recién desde 1980 cuando se produce un ciclo electoral que permite elecciones frecuentes y con bajo cuestionamiento, hasta 1992. En este periodo la población casi se duplica, los procesos electorales se incrementan en número, los candidatos y los partidos políticos exigen un mayor control e imparcialidad; mientras que los ciudadanos demandan transparencia y entrega de resultados en forma rápida.

Frente a esto, a inicios de los 90, el diseño del organismo electoral único mostraba falencias y deficiencias. Así lo exponen, de manera contundente, los diarios de la época⁸⁶.

⁸⁶ Reyna, Monsalve, Casalino y Parodi (2004).

Paralelamente, la modernización del Estado y de la administración pública aparece como prioritaria en la agenda de los países de América Latina. En el caso peruano, esto pasaba necesariamente por una modificación en el diseño del organismo electoral.

¿Qué hizo que esto no se entendiera así? La incompreensión es posible explicarla porque el diseño actual nace con la discutida Constitución de 1993 y porque los organismos electorales estuvieron comprometidos en el fraude del año 2000. Desde esa perspectiva, la oposición política (pero también cultural y académica) se opuso a toda reforma que proviniera del fujimorismo pues la consideraba sospechosa; en consecuencia, la unificación de los organismos electorales parecía una respuesta adecuada y de defensa institucional. Se señalaba que el diseño actual era consustancial al autoritarismo. Sin embargo, desde la caída de Fujimori hasta el 2005, se han realizado más de una decena de procesos electorales sin cuestionamientos.

Por lo tanto, no existe una razón de causalidad entre fraude electoral y número de organismos electorales. Los procesos electorales, desde el 2001, han mostrado a los organismos electorales ofreciendo eficiencia y transparencia. Han probado que el sistema puede funcionar en democracia pero que, sin embargo, merece ser mejorado. Las dificultades manifestadas a lo largo de este tiempo no se deben al número de organismos, como muchos piensan, sino a una inadecuada delimitación de funciones. Este es el centro del problema, que debe superarse en el actual diseño con una clara separación de funciones y competencias entre los organismos electorales; ofreciendo también una mejora sustancial de la legislación electoral. Dos organismos separados –uno dedicado a la organización y ejecución del proceso (ONPE) y otro a impartir justicia (JNE)– constituyen una garantía de independencia e imparcialidad. Como es sabido, un principio básico en los Estados modernos y democráticos es que quien ejecuta una función no puede ser a la vez quien la juzgue. No se puede ser juez y parte de un proceso. Este espíritu está consagrado en todas las constituciones y el Perú no es una excepción.

De otro lado, la eficiencia es el resultado de la especialización y no de la concentración de funciones. La separación de éstas y la autonomía entre los organismos de un Estado moderno son las claves mediante las cuales los países desarrollados y de tradición democrática han logrado eficiencia, bajos costos y una mejor atención al ciudadano por parte de sus instituciones.

2. LA TIPOLOGÍA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES.

Desde los albores de la democracia, los procesos electorales han requerido ser planeados y organizados. Por lo tanto, la primera pregunta que se formuló fue: ¿quién realiza esta tarea?; y la segunda: ¿quién resuelve los conflictos? Es decir, interrogantes sobre los dos campos que resumen el núcleo central de un proceso electoral. La historia

muestra que se respondió a estas cuestiones otorgándolas como dos funciones separadas (administración y justicia electorales) a los poderes ordinarios. Desde aquella época fundacional hasta la actualidad se han dado varias opciones. Desde países en los que el poder ejecutivo aún tiene poca o mucha ingerencia en la administración electoral, hasta aquellos en los que existen organismos autónomos del ejecutivo.

¿Cuál es la razón que explica estos diversos modelos? Algo que es fundamental en democracia: confianza en las instituciones del Estado. Es decir, la *confianza* es esa sustancia del sentimiento público que influenciará en un tipo de modelo u otro. Por lo tanto, el organismo electoral de un país será más poderoso e independiente cuanto mayor sea la desconfianza política en sus instituciones ordinarias y menor su legitimación para adoptar ciertas decisiones. Y viceversa, cuanto mayor confianza se tenga en la administración ordinaria, no existirán órganos electorales autónomos. De esta manera, el constitucionalista español Pablo Santolaya distingue cuatro grupos de modelos de organismos electorales.

Un primer grupo de países como Alemania, Reino Unido, Suecia e Italia, encarga la administración de sus procesos electorales a sus órganos administrativos ordinarios centrales y locales, otorgándoles incluso ciertas funciones arbitrales para resolver las disputas entre los contendientes. Las decisiones que adopten sólo serán recurribles ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional que actuará como Tribunal Electoral.

Un segundo grupo de países –como España, Francia y Argentina–, considera que sus instituciones ejecutivas y judiciales son adecuadas para el desarrollo de un proceso electoral. Sin embargo, crean en su interior unidades especializadas. En Argentina, por ejemplo, existe la Cámara Nacional Electoral, como sala especializada del poder judicial para impartir justicia, y la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, que se encarga de realizar las elecciones.

Un tercer grupo de países –como Estados Unidos, Bulgaria, Israel, Jamaica y Nueva Zelanda–, crean comisiones electorales permanentes encargadas directamente de la organización de las elecciones, tarea que se sustrae por tanto al ejecutivo, pero sus decisiones son controlables por el poder judicial ordinario o constitucional. Se trata, en definitiva, de un modelo en el que se desconfía fundamentalmente del ejecutivo (que pierde toda competencia en la organización de las elecciones) pero no del poder judicial. No existe organismo jurisdiccional autónomo.

Finalmente, existe un cuarto grupo de países –particularmente en América Latina–, que por el alto nivel de desconfianza en el Estado crean organismos electorales permanentes y autónomos, sustituyendo las funciones de administración y de justicia electorales. Al interior de este modelo se encuentran aquellos organismos, generalmente tribunales, que asumen todas las funciones administrativas y jurisdiccionales.

Pero el proceso de modernización del Estado y la complejización de los procesos electorales, mostró las limitaciones de este modelo. Si bien Chile lo hizo décadas atrás, Colombia, México y Perú han separado las dos funciones en dos órganos electorales la década pasada, realizando cada vez mejor sus procesos electorales.

3. UN TRIBUNAL ELECTORAL CON FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.

Actualmente el JNE, siendo centralmente un tribunal electoral (por lo que realiza función jurisdiccional), es el organismo que inscribe a las organizaciones políticas y a las candidaturas, entre otras funciones administrativas. Como tales, estos actos deberían tener las garantías de la pluralidad de instancias o la posibilidad de revisión jurisdiccional. Estas garantías permitirían que lo resuelto por una autoridad pueda ser revisado por otra; que lo resuelto por una autoridad administrativa pueda ser revisado por una autoridad jurisdiccional, vía proceso contencioso-administrativo. Esto no sucede con el modelo actual.

De acuerdo a dichas garantías, la inscripción de las organizaciones políticas, de los candidatos y todo acto de carácter administrativo electoral deberían ser realizados por la autoridad administrativa (ONPE). De producirse cuestionamientos o controversias sobre lo resuelto por ésta, el caso debería ser revisado por la autoridad encargada de la justicia electoral (JNE). La idea fundamental es que los actos administrativos electorales no pueden ser objeto del pronunciamiento de un solo organismo electoral, ya que puede consagrar eventuales errores o violaciones a la ley. En consecuencia, lo importante es preservar, con tales garantías, el debido proceso⁸⁷.

Un claro ejemplo de cómo este modelo puede llevar a serios problemas (originados en resoluciones), cuyas tachas son vistas por el propio JNE, es el caso de la inscripción de candidaturas a la Presidencia de la República para las elecciones del año 2000. El 31 de diciembre de 1999, el JNE de entonces resolvió ocho tachas, seis nulidades y tres solicitudes de improcedencia contra la candidatura de Alberto Fujimori, declarándolas infundadas y aceptando, por lo tanto, dicha candidatura inconstitucional. Contra dicha resolución del JNE no fue posible interponer recurso alguno. Este caso puso en evidencia como, bajo el criterio de la instancia única y definitiva, se podían cometer las más fragrantas violaciones al ordenamiento legal y constitucional, sin que se pudiera hacer nada al respecto.

⁸⁷ Esto ha originado que, en algunos casos, los afectados por las resoluciones del JNE, interpongan un amparo que ha llegado hasta el TC. Ante esta situación el JNE solicitó al Congreso que se modifique el artículo del Código Procesal Constitucional, en el que se eliminaría el amparo electoral por violación del debido proceso. El TC ha sustentado su posición en la resolución del 8 de noviembre de 2005, al ver el caso de Pedro Andrés Lizana Puelles.

Más allá de la probidad de los magistrados, debe existir garantía para quienes postulan y para los ciudadanos que deseen interponer tachas e impugnaciones contra candidaturas indebidas. De esta manera, el problema se origina en la inadecuada regulación constitucional y legal que le asigna al JNE competencias sobre asuntos de administración electoral, no separando clara y definitivamente las competencias administrativas de la jurisdiccional, convirtiendo a un mismo organismo en juez y parte; atentando así contra el debido proceso.

4. EL DISEÑO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993.

El aumento sustantivo de la cantidad de elecciones en el Perú, el crecimiento vertiginoso del número de electores, las nuevas tecnologías que había que implementar en el registro ciudadano y el cómputo de votos; así como la presión de los partidos políticos, la opinión pública y los medios de prensa por obtener resultados rápidos, fueron mostrando lo poco adecuado que era mantener la función organizativa y la función jurisdiccional en un solo organismo electoral. Con esa concentración de funciones resultaba imposible enfrentar la mayor complejidad de las elecciones y el JNE se quedó rezagado frente a los retos de la modernización.

El diagnóstico del constitucionalista Marcial Rubio Correa al respecto es concluyente: “Previamente (antes del 93) todas estas funciones (la jurisdiccional, la organizativa y la registral) se hallaban concentradas en el Jurado que, como órgano colectivo y conformado por personalidades no especializadas por función ni formación en la administración de grandes procesos, mostraban deficiencias en la realización de los comicios” (Rubio, 1999: 381).

La Constitución de 1993 y las leyes orgánicas electorales modificaron notablemente la organización electoral en el Perú. Hasta aquel año el órgano electoral que organizaba e impartía justicia electoral era el JNE. Este era un cuerpo colegiado (con un presidente) y sus integrantes eran elegidos por organismos distintos.

Para la reforma se solicitó la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), que sostuvo justamente la tesis de separar la parte organizacional del proceso de aquella que imparte justicia electoral. Este fue el verdadero origen de la reorganización electoral y no el maquiavélico proceso de dividir para reinar atribuido al fuji-morismo. Así, se replanteó el cuadro de responsabilidades, tareas y atribuciones de la administración electoral creando tres organismos autónomos.

Sin embargo, esta fue una reforma trunca. La mayoría oficialista, en 1992, deformó la propuesta de la OEA, que anclaba en un diseño acertado de los organismos electorales. La nueva Constitución estableció, entre los tres organismos, una serie de

funciones duplicadas con superposición de competencias y una fiscalización inadecuada que han causado una cantidad de dificultades y desencuentros. Finalmente, la Constitución de 1993, distribuye las funciones electorales en tres órganos distintos: el JNE, la ONPE y el RENIEC. El primero se encarga de fiscalizar la legalidad de las elecciones e impartir justicia electoral; en materia electoral sus resoluciones son definitivas e inapelables y tiene iniciativa en la formación de leyes. El segundo se encarga de planear, organizar y ejecutar los diversos procesos electorales. Y el tercero se encarga de todo lo relacionado con el padrón electoral y los registros civiles⁸⁸. Estos tres organismos tienen rango constitucional y son autónomos. La única particularidad es que el JNE tiene el encargo de presentar los presupuestos de los órganos electorales ante el ejecutivo y el Congreso.

La selección de los cinco miembros del JNE⁸⁹, por un periodo de cuatro años, se realiza mediante votación secreta de las siguientes instituciones: uno de la Corte Suprema elegido entre sus magistrados titulares y suplentes, quien preside el JNE, otro elegido entre los Fiscales Supremos en actividad y jubilados, otro entre los miembros del Colegio de Abogados de Lima, otro por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos y, finalmente, uno elegido por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, también entre sus ex decanos.

En la tradición constitucional peruana (y la de 1993 se mantiene en ella) los miembros de los organismos electorales no sólo no son representantes de los partidos políticos sino que —a diferencia de países como Ecuador, Nicaragua, Colombia, entre otros— expresamente se prohíbe que sean directivos de los partidos políticos o que lo hayan sido en los cuatro años anteriores a la elección como miembro del organismo electoral. Asimismo, los jefes de la ONPE y el RENIEC, son nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) por un periodo de cuatro años y son removidos por esta misma institución.

Este diseño forma parte de una de las reformas más importantes de los órganos electorales. Sin embargo, ésta no fue precedida de un debate público y político. Por el contrario, en la medida que formaba parte del paquete de cambios que ofrecía la nueva Constitución, en donde la reelección presidencial de Fujimori era el artículo más polémico, creó más de una suspicacia. ¿Cuáles fueron las razones de magnitud que ameritó este diseño? La idea era lograr un trabajo más eficiente en materia electoral⁹⁰. Como bien señala el constitucionalista español Francisco Fernández Segado: “Más que clarificar confunde el proceso

⁸⁸ Véase los artículos 176° al 187° del capítulo XIII de la Constitución de 1993.

⁸⁹ No deben ser menores de 45 años ni mayores de 70 (Art. 180° de la Constitución de 1993).

⁹⁰ Esta razón la expresó el congresista Carlos Ferrero Costa cuando señala que: “La decisión de separar estas funciones se tomó no sólo considerando la legislación comparada, sino con el objeto de lograr resultados más eficientes a través de lo que se denominó el Sistema Electoral” (Ferrero Costa, 1996: 13).

electoral por la falta de delimitación de sus respectivas atribuciones” (Fernández Segado, 1995: 210 y 219). El resultado, al cabo de más de una década de implementada esta reforma, es positivo en la organización de los procesos electorales; sin embargo, los conflictos entre los órganos electorales se han mantenido sin cesar.

Pero quizá el aspecto que generó rechazo a los organismos electorales en la década de los 90, fue la relación que establecieron con el poder. Bajo el régimen fujimorista los órganos electorales abdicaron a su independencia y autonomía. La actuación del JNE y la ONPE al impedir la realización de un referéndum, en 1998, solicitado por un sector importante de la población que buscaba impedir la candidatura del presidente Fujimori para un tercer periodo y su desempeño en las elecciones del 2000, mostraron claramente esta dudosa actuación. Los videos grabados por Vladimiro Montesinos permiten observar esta conexión:

— “Ahora, otra cosa. Portillo (Jefe Nacional de ONPE, en 1998) me decía: hermano, no puedo aguantar. Afuera la presión es muy fuerte, hermano. Y yo lo he estado aguantando y aguantando. Me dice: me van a denunciar a mí. Entonces, puta, se la ha jugado Portillo ¿Es así o no es así? Se la ha jugado, carajo...” (Montesinos habla sobre presiones a la ONPE y el referéndum).

— “Hermano, mira, ayer he trabajado la resolución de la ONPE (...) ya está lista la resolución” (Montesinos a Joy Way).

— “Las cosas están ya hechas, hermano, es una resolución bien simple, hermano, (ininteligible), está pero craneada, hermano” (Montesinos a los miembros del JNE)⁹¹.

En la práctica, los organismos electorales estaban bajo el control del ejecutivo y, sobre todo, siguiendo el propósito reeleccionista de Alberto Fujimori, todo ello operado por Vladimiro Montesinos.

Se sostuvo que al dividir al JNE en tres organismos distintos se estaba debilitando el poder de la autoridad electoral, se le hacía más susceptible a la corrupción. Esta afirmación, como hemos ya anotado, siendo muy extendida no es acertada. El fraude no está en función del número de organismos electorales. Puede haber fraude con un organismo o con varios. Cualquier modelo anterior al de 1993 tampoco hubiera impedido llevar adelante los propósitos de reelección. Un fraude está condicionado por el tipo de régimen político y no por el diseño de los organismos electorales.

El fraude del año 2000, que tenía el propósito de favorecer a Fujimori y en el que sin distinción estuvieron comprometidos los titulares tanto de la ONPE como del JNE, no ha permitido considerar adecuadamente los siguientes elementos:

⁹¹ Todas estas declaraciones provienen del audio 1196: “Reunión con el Dr. Serpa, Dr. Bringas miembros del JNE y el Ing. Joy Way”, 14 de agosto de 1998; citadas en Luis Jochamowitz (2002: 33).

- La conformación de tres organismos electorales en el Perú produjo, casi inmediatamente, un fenómeno de especialización beneficioso para la administración electoral. La implementación de un sistema que separaba las funciones en instituciones especializadas no es una atrocidad *per se*, como lo demuestran países como México, Chile y Colombia que pueden dar cuenta de los beneficios de una administración electoral moderna. Así, se definió al JNE como el organismo que imparte justicia electoral, mientras que se definía a la ONPE como el organismo de planificación, organización y ejecución del proceso.

Sin embargo, esta provechosa especialización iniciada con la Constitución del 93 se quedó a medio camino, ya que el modelo careció de una correcta delimitación de funciones. Porque al encargarse el JNE de la inscripción de partidos, la educación electoral, el registro de encuestadoras, etc., desatiende las tareas propias de su especialidad y entorpece a las de la ONPE.

- Como consecuencia de este modelo, que separa centralmente las funciones administrativas de las jurisdiccionales, se observó una notable tecnificación de los organismos electorales. Esto es necesario destacarlo, ya que la sombra del fraude del año 2000 ocultó la eficiencia que la tecnología aportó al trabajo de organizar elecciones, como se demostraría a partir de las elecciones del año 2001.

El RENIEC puso en marcha una serie de medidas técnicas. Se valió, para confeccionar el padrón de ciudadanos y la inscripción masiva y computarizada del grueso de la población peruana, de una base de datos que antes no existía. Por su lado, la ONPE inició un proceso de modernización de las elecciones en su conjunto, procurando, por ejemplo, la educación electoral de las poblaciones alejadas y marginales o la entrega rápida de resultados. De esta manera se abrió el camino para aplicar la tecnología a la organización y ofrecer elecciones eficientes a los ciudadanos. Nunca en la historia electoral del Perú se observó un proceso de tecnificación tan grande como en la última década.

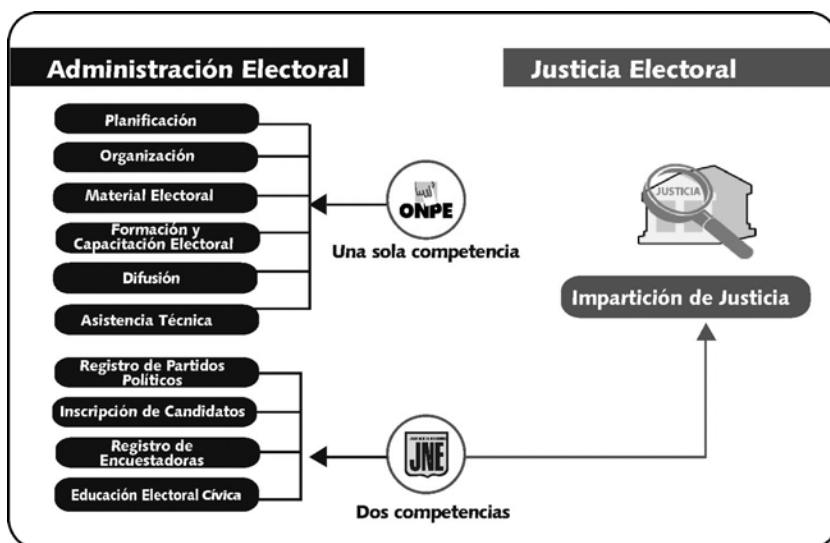
- Con respecto a autoridades electorales que abdicaron de sus funciones –y como se ha señalado líneas arriba–, el fraude no está en relación directa con la cantidad de organismos electorales que existan sino con factores como: a) la plena vigencia de un Estado democrático, b) el respeto de la autonomía de los organismos electorales, c) la libertad de prensa y vigilancia ciudadana, d) la gestión de autoridades electorales probas y que no abduquen de sus funciones, ni se sometan a ningún poder (el factor más importante).

En el año 2000 tanto el JNE como la ONPE abdicaron de sus funciones y permitieron que se consumaran elecciones fraudulentas. Este proceso está muy bien relatado en el Informe de la Asociación Civil Transparencia: *“Una historia que no*

debe repetirse” (2001: 111-114). Allí se explica claramente cómo las autoridades del JNE y de la ONPE incumplieron el mandato constitucional que les imponía garantizar la limpieza de todo proceso electoral. La triste historia no sólo la escribió la ONPE. Los videos en los que se observa a Montesinos acordando con los miembros del JNE las resoluciones electorales y la propia anulación del referéndum contra la ley de interpretación auténtica, dan muestra de lo equivocada que resultaba la suposición de un JNE incorruptible y alejado de toda presión política.

- Las elecciones realizadas desde 2001 prueban que el modelo no era antidemocrático en sí mismo y que, por el contrario, supera en eficiencia al modelo del periodo 1931–1995 y en transparencia y probidad al modelo 1995–2000. El proceso electoral general del año 2001 fue sustancialmente distinto al de 2000, a pesar de que ambos fueron realizados bajo el mismo modelo de la Constitución de 1993. Las elecciones generales 2001 y las regionales-municipales 2002 fueron calificadas tanto nacional como internacionalmente por los observadores como “impecables, limpias, transparentes y cumpliendo cabalmente con los estándares internacionales”. El modelo actual, por lo tanto, no solo no es consustancial al fraude, sino que ha demostrado funcionar bien, con eficiencia, transparencia, rapidez y confianza por parte de los electores y partidos políticos. Sin embargo, el modelo tiene sus límites que tienen que ver con esa insuficiente separación de funciones.
- La autonomía y especialización de la ONPE son la base de su eficiencia. El argumento que señala como necesario un “mando único” en la administración electoral es el menos cierto de todos y el más falaz. Como dice el constitucionalista Marcial Rubio Correa la ineficiencia del JNE organizando elecciones se debía al carácter de “*órgano colectivo conformado por personalidades no especializadas por función ni formación en la administración de grandes procesos*”. El JNE está dirigido por un Pleno de cinco miembros que resuelven de acuerdo a ley y criterio de conciencia (Constitución del 93), después de un proceso deliberativo. Administrar justicia, como es lógico, toma tiempo y supone una serie de procedimientos que hacen lenta su maquinaria. Muy distinta es la dinámica de la ONPE, que debe ser ejecutiva y que requiere tomar decisiones rápidas y oportunas frente a la gran cantidad de problemas y obstáculos que diariamente se presentan en un proceso electoral. La conducción de la ONPE está en manos de un Jefe Nacional con capacidad de tomar decisiones rápidas y profesionales; por lo tanto, su eficiencia tiene que ver directamente con su autonomía de mando. El JNE y la ONPE, por sus funciones específicas, tienen dos dinámicas totalmente distintas. Colocar nuevamente a la ONPE bajo el “mando único” reclamado por el JNE, sería inadecuado y un franco retroceso. La total autonomía de estas instituciones y la completa separación de sus funciones es la garantía de su eficiente funcionamiento.

Gráfico N° 2
Funciones de los organismos electorales



El costo de las elecciones

Las elecciones constituyen el mecanismo de alumbramiento y sostenimiento del sistema democrático; sobre todo, porque producen poder. Es más, al otorgarle a los representantes la posibilidad de tomar decisiones, el poder debe nacer de elecciones limpias y transparentes que lo legitimen.

En tal sentido, si la democracia tiene un precio, es el costo de celebrar elecciones periódicas. La historia de las elecciones es la historia de la democracia y eso ha significado pasar de comicios que convocaban a pocos a procesos que involucran millones de personas. Hoy en día elegir no es más el privilegio de algunos. La práctica democrática del siglo XX supo quebrar prerrogativas e impulsar el derecho al voto universal, de las mujeres, de los analfabetos, rebajar la edad mínima para ejercer el derecho al sufragio, otorgar el voto a los militares, hasta conformar una masa electoral que representa un porcentaje significativo de la población. Estamos pues ante la democracia de las masas, la democracia de los millones.

Lejos de las dictaduras, entonces, es necesario montar órganos electorales cuyo trabajo refleje con transparencia y exactitud la decisión de los electores. Pero organizar elecciones supone un costo, la ejecución del dinero público de todos los contribuyentes para que éstos puedan sufragar. Sin embargo, cuando se habla de costos y dinero, la literatura sobre elecciones suele centrar su atención en el financiamiento de las campañas y los partidos políticos. Existe escasa literatura que intente sistematizar y reflexionar acerca de cuánto y por qué se debe gastar en elecciones⁹².

⁹² Para el caso de Perú puede verse Tuesta (2002).

1. TRES ELEMENTOS PARA ENTENDER LAS ELECCIONES MODERNAS.

La democracia moderna exige la organización de procesos electorales no sólo periódicos, sino también limpios, transparentes y que sus resultados sean incuestionables. Pero en todos los países se han producido efectos en los procesos electorales y por lo tanto en sus costos, como consecuencia de las siguientes variables:

1.1. EL INCREMENTO DEL CUERPO ELECTORAL.

El número de electores ha subido históricamente, como producto del crecimiento vegetativo y las modificaciones de las normas que han llevado a la universalización del derecho al sufragio. Esta consideración cuantitativa exige organizar procesos electorales que transitan de las elites a las masas, de la urbe al campo y de lo simple a lo complejo, en términos de llevar las elecciones a los lugares y regiones de acceso más difícil. Este incremento produce una elevación de los costos.

En el Perú, por ejemplo, desde el voto universal para los varones en 1931, el cuerpo electoral no creció sino hasta 1955, cuando se otorgó el voto a las mujeres. Más tarde, a propósito de la elección de la Asamblea Constituyente de 1978, se rebaja la edad para poder sufragar, de 21 a 18 años, para sólo un par de años más tarde, en 1980, otorgar el voto a los analfabetos, quienes terminaron de engrosar el padrón de electores (Tuesta, 1996). Más aun, se decidió conceder el voto a los militares a partir de 2006, lo que supondrá un nuevo incremento.

Como se puede ver, la democracia de masas no responde a una explosión demográfica espontánea, sino a una ampliación de derechos políticos, con la inclusión cada vez mayor de ciudadanos y ciudadanas.

1.2. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Con el crecimiento de la ciudadanía, ocurrió lo propio con los consumidores. La masificación de la política demandó mayor presencia de los medios de comunicación y particularmente la televisión; los cuales centraron bajo su lógica la política (Swanson, 1994). La transmisión de imágenes a millones de personas transformó a la televisión en un poder persuasivo y activo. En la medida que hacer elecciones es una actividad justamente de millones, no sólo es necesario informar a la población, sino invertir económicamente en los medios.

Éstos han desdibujado las fronteras de clase. Finalmente todos son consumidores y como consumidores de política los ciudadanos comunes se han acercado al quehacer

institucional y a quienes deciden los rumbos políticos, económicos, sociales y religiosos. Como anota Giovanni Sartori (1997: 65): "...el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea".

1.3. LA OPINIÓN PÚBLICA.

La opinión pública se ha convertido en un elemento vital que no sólo exige programas y promesas de los políticos, sino que ha creado un electorado exigente y atento a la organización del proceso para reclamar resultados fehacientes y rápidos.

Lejos de las dictaduras el poder se expone a la opinión pública. La democracia centrada en los medios es capaz de vulnerar, redimir, encumbrar y hacer sucumbir con la misma facilidad a líderes e instituciones. En este contexto, la manera más efectiva de controlar esta presión es atendiendo al ciudadano, dándole cabida en las instancias de decisión. Una democracia, entonces, requiere de elecciones con mayor rigor que las dictaduras, con mecanismos que puedan contar y difundir los votos ciudadanos en el menor tiempo posible y este costo pecuniario debe ser entendido como una variable adscrita al sistema.

2. LA COYUNTURA POLÍTICA Y SOCIAL.

Un factor determinante de los costos electorales son las condiciones del contexto político y social de cada país. Cabe aquí trazar un mapa con los dos escenarios posibles en que se puede desarrollar una elección: en circunstancias normales y en etapas de transición. Esta última, con mayor frecuencia, requiere garantizar la transparencia y la justicia de los resultados más allá del sistema empleado; para cuyos efectos se destinan ingentes recursos y esfuerzos.

El ambiente y la situación política local añaden requerimientos específicos al proceso, en especial al momento del escrutinio de la votación. Los factores locales podrían implicar la necesidad de medidas adicionales de seguridad durante el cómputo de votos o de una determinada tecnología de comunicaciones que no se encuentre disponible. Para la transición peruana del año 2001, se extremaron una serie de medidas de seguridad en el sistema de cómputo, que representaba el centro de todos los temores y dudas, ya que a final de cuentas, había significado el centro nervioso de la reelección fraudulenta de Alberto Fujimori el año anterior. Las elecciones generales de la transición supusieron, por ejemplo, implementar un software de contingencia y contratar los servicios de una empresa auditora que lo supervisara permanentemente, entre otras complicadas acciones de seguridad, lo que acrecentó considerablemente los gastos.

3. LA FRECUENCIA ELECTORAL.

Una democracia estable exige elecciones con cierta frecuencia. En América Latina el paso de la dictadura a la democracia y viceversa simbolizó una suerte de péndulo, creando periodos con elecciones que si bien variaban de país en país no dejaban de ser relativamente cortos. Desde la década de los años 70 se desarrolla lo que se denominó la *tercera ola* de democratización (Huntington, 1994), empezando con la caída de las dictaduras de Portugal, España, Grecia y, en América Latina, con el retiro de las dictaduras militares.

En este marco, no existe periodo en la historia de América Latina donde se hayan realizado más procesos electorales que en los últimos 25 años. En algunos casos, el número de elecciones supera a aquellas realizadas desde la fundación de las repúblicas.

Un ejemplo claro de esta evolución democrática podemos encontrarlo revisando el caso peruano. Entre 1931 y 1966 se sucedieron 10 elecciones. Ahora bien, contra este dato, en 27 años, entre 1978 y 2005, los peruanos han sido convocados a votar en 25 oportunidades, en promedio más de un proceso por año.

Cuadro N° 30
Número de procesos electorales: Perú (1931-2005)

	<i>Entre 1931 – 1966</i> <i>(35 años)</i>	<i>Entre 1978 – 2005</i> <i>(27 años)</i>
Presidenciales y parlamentarias	7	9*
Constituyentes **	0	2
Municipales***	2	6
Regionales	0	3
Referéndum/plebiscito	1	2
Revocatoria de autoridades municipales	0	3
TOTAL	10	25

* Se cuentan las segundas vueltas electorales de 1990, 2000 y 2002.

** El Congreso 1931-1933, tuvo función legislativa y constituyente.

*** No se toman en cuenta la única segunda vuelta electoral municipal de 1998, ni las seis elecciones municipales complementarias, que le suceden al año siguiente de cada elección municipal.

Pero conforme las democracias se estabilizan el mecanismo de elecciones se amplía. En algunos países, como por ejemplo Ecuador y Venezuela, se han elegido representantes para el Parlamento Andino. El resultado siempre será la elección de miles de representantes, lo que requerirá la movilización de cientos de miles de personas en campañas electorales y millones de personas convocadas a sufragar. Se demuestra

así que las elecciones son el mecanismo de participación política con la más alta cantidad de ciudadanos involucrados; y cuanto mayor es el porcentaje de votantes, esta será casi la única forma de participación política utilizada. Cantidad, diversidad y frecuencia configuran, de esta manera, elementos sustantivos que tienen impacto en los presupuestos públicos.

Hasta aquí tenemos elementos para entender por qué se invierte en elecciones. Sin embargo, no todas cuestan igual. Ello debido no sólo al tamaño del electorado sino a variables que determinan costos distintos para cada país, haciendo difícil hacer generalizaciones –como suele ocurrir con frecuencia– y, en muchos casos, sacar conclusiones.

Realizar elecciones supone costos de organización, costos de fiscalización y control, costos de la administración de justicia y costos de las campañas electorales. Todos ellos están vinculados principalmente a dos tipos de tareas:

- Las de rutina: padrón electoral, reconocimiento de poblados menores y grupos nativos, educación ciudadana, seguimiento de la conformación e inscripción de los partidos políticos, capacitación de personal, planeamiento del siguiente proceso electoral.
- Las del proceso, es decir, aquellas que se ejecutan a partir de la convocatoria a elecciones: producción, impresión y distribución del material, selección, contratación y distribución de personal, capacitación y educación electoral, sistemas y equipamiento informáticos, escrutinio, difusión de resultados, entre otros.

Aunque el costo no puede ser el elemento determinante de la calidad de la organización de las elecciones, tampoco puede ser descuidado. En cierta medida, la preocupación por reducir el gasto de los procesos electorales crece conforme el sistema se estabiliza y la ayuda internacional se suprime. Esto motiva la búsqueda de soluciones técnicas más eficientes y el logro de una administración electoral de dimensiones y medios que resulten sostenibles para el propio país.

4. LAS VARIABLES QUE INCIDEN EN EL COSTO DE LAS ELECCIONES.

En general, un proceso electoral a gran escala no es barato. La situación de cada país, con su sistema electoral, sus condiciones y problemas, afectará de manera distinta y directa no sólo la organización del proceso sino el presupuesto involucrado. Como se observará, escoger alguna alternativa dentro de las variables que pasaremos a revisar, pueden elevar los costos de los procesos electorales. Sin embargo, este no debe ser un elemento determinante para decidir qué tipo de elecciones requiere un país.

4.1. LA SIMULTANEIDAD DE LAS ELECCIONES.

El régimen político constituye la primera variable determinante para medir el costo de una elección. En principio, es más elevado en regímenes presidencialistas que en los parlamentaristas. Ello porque en los primeros –como es el caso en América, Asia y parte de Europa del Este–, se desarrollan dos elecciones: una para elegir al Presidente de la República y otra para elegir al parlamento. En cambio, en los regímenes parlamentaristas –la mayoría de los países europeos, Oceanía y parte de Asia y África–, tan sólo eligen un parlamento que a su vez elige al Presidente de la República.

En América Latina, en donde se comparte un mismo régimen político (el presidencialista), hay la exigencia de desarrollar dos elecciones. Sin embargo, estas pueden realizarse de manera simultánea o no. Los países que realizan elecciones simultáneas para elegir presidente y parlamento, como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, invierten menos que los países cuyas elecciones están separadas por el tiempo, como ocurre en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y República Dominicana.

4.2. LOS TIPOS DE ELECCIÓN.

Otra variable fundamental es el tipo de elección. Un proceso electoral será más costoso mientras más desagregado sea el tipo de representación que se quiera producir. Por ello, una elección municipal resulta más onerosa que una elección parlamentaria. Esta última lo será más que una presidencial; la que a su vez es más costosa que un referéndum o plebiscito.

Hay elecciones que atañen tan sólo a determinadas circunscripciones. Por ejemplo, una revocatoria del mandato de representantes, una elección regional o un plebiscito no nacional. En estos casos, es probable que los costos absolutos sean menores, pero en términos relativos cuestan más, pues se demandan costos fijos inevitables.

Es importante tomar en cuenta esta variable, puesto que elecciones de diverso tipo difieren en términos de costo y por ello no se pueden comparar. Esto es algo que se hace con frecuencia, pero es un clamoroso error.

4.3. EL SISTEMA ELECTORAL.

Si bien suele considerarse la existencia de dos sistemas electorales –el proporcional y el mayoritario–, existen tantos sistemas electorales particulares como países, debido a sus elementos constitutivos. No necesariamente el sistema más sencillo y económico resulta

ideal. Por el contrario, puede ser un falso ahorro a largo plazo, ya que un sistema electoral disfuncional puede tener un impacto negativo en el sistema político y la estabilidad democrática de una nación.

Al interior de los elementos del sistema electoral, el tipo de circunscripción electoral es un elemento clave que incide en el costo de las elecciones. Cualquier sistema basado en distritos uninominales exige una inversión especial para trazar las demarcaciones de pequeñas circunscripciones que se determinan en función del tamaño, cohesión y contigüidad de su población. Además, siendo poco frecuente que esta tarea se realice una sola vez, los límites son regularmente ajustados para reflejar cambios en la demografía del país. Menos costoso es un sistema con circunscripciones plurinominales, dado que generalmente se suelen distribuir las bancadas según la delimitación política administrativa de cada país. Se evita así una demarcación especial. En esa línea de argumentación, menos costoso es aquel sistema que contiene una circunscripción nacional. El impacto que produce el tipo de circunscripción se observa de manera más próxima en los materiales electorales, la logística y en el área administrativa.

Un segundo elemento que hace variar los costos es el porcentaje de votos exigido para alcanzar la Presidencia de la República. Países como Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela⁹³, que eligen a sus presidentes por mayoría relativa y Bolivia, que tiene el sistema de mayoría absoluta, pero con segunda vuelta a través del parlamento, realizan una sola elección⁹⁴. En cambio, aquellos países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay, que tienen el sistema de mayoría absoluta en dos vueltas electorales, están expuestos –con lo imprevisible del caso– a organizar probablemente dos elecciones. Y por lo tanto, es un sistema más costoso, así la segunda vuelta electoral cueste menos⁹⁵.

Otro elemento del sistema electoral que incide en los costos es el relacionado al tipo de candidatura. Los sistemas con lista cerrada y bloqueada como Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana, son menos costosos pues el material electoral, la logística y la campaña de información, educación electoral y conteo de votos es más sencillo. En cambio, los

⁹³ Si bien la Constitución de 1999 señala que gana la Presidencia de la República quien haya obtenido la mayoría de votos, hay una discusión sobre si el artículo pertinente señala que debe ser por mayoría relativa, como lo tuvo siempre Venezuela, o por mayoría absoluta, en cuyo caso habría una segunda vuelta electoral.

⁹⁴ En América Latina la segunda vuelta electoral sólo se realiza a nivel presidencial. A nivel municipal, ello ocurre sólo en Guatemala y para los municipios con más de 200 mil electores. Perú tuvo el sistema de mayoría absoluta en dos vueltas electorales para elecciones municipales sólo en 1998.

⁹⁵ En Perú, para las elecciones del 2001, la primera vuelta electoral (presidencial y parlamentaria) costó 43 millones de dólares americanos. La segunda vuelta presidencial supuso 27 millones de dólares americanos.

sistemas con listas cerradas pero no bloqueadas (o abiertas), como son los casos de Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela, resultan más costosos.

En general, un sistema con elecciones parlamentarias para cámara única, no simultáneas con las presidenciales, que contenga circunscripción única y lista cerrada y bloqueada, generará menos costos que el sistema electoral de un país con parlamento bicameral, con comicios simultáneos presidenciales y parlamentarios, que contenga circunscripciones uninominales o forme parte de un sistema proporcional personalizado o que tenga lista cerrada pero no bloqueada y que su elección presidencial sea por mayoría absoluta en dos vueltas electorales. Estas diferencias en los sistemas electorales tienen impactos diversos en los presupuestos de las elecciones, lo que demuestra que no es posible comparar costos de dos países o más. Menos aún sacar índices de gastos por elector.

4.4. LOS PLAZOS Y LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL.

Las leyes y reglamentos electorales de cada país, sobre todo si no son elaborados de manera técnica, suelen producir normas poco prácticas, insuficientes y contradictorias; cuyos efectos, muchas veces, elevan los costos de los procesos electorales. Dentro de esta gama de elementos tenemos dos relacionados con el tiempo y la oportunidad. Muchas veces los plazos entre la convocatoria a elecciones y su realización son tan cortos como los plazos del cronograma que deben cumplirse en cada etapa del proceso, lo que obliga a los organismos electorales a enfrentar contratos con proveedores de manera desventajosa, elevándose los costos. Allí se puede apreciar sobrecostos innecesarios. En otras ocasiones, los plazos son los adecuados, pero el presupuesto no está oportunamente a disposición de los organismos electorales.

4.5. EL NÚMERO Y FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES.

Según los distintos diseños de la administración electoral, puede haber un organismo electoral (Costa Rica, Brasil, Ecuador, Bolivia, Paraguay o Uruguay) o más de uno (Chile, México, Colombia, Perú). Sin embargo, el costo mayor o menor no está en función del número, sino en la clara delimitación de las funciones. Si éstas no están nítida y debidamente distribuidas puede haber incremento de los costos electorales. De otro lado, al momento de consignar los costos totales de un proceso electoral, no suele adicionarse el gasto en que incurren otras instituciones que sin tener funciones propiamente electorales laboran para su desarrollo. Según los países, podemos hablar de las Fuerzas Armadas, el servicio de correos, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, entre otros.

Asimismo, según los modelos, existen órganos descentralizados permanentes que exigen, a su vez un costo permanente. Es el caso de la mayoría de países de la región. Por el contrario, como se observa en el caso peruano, en donde sólo uno de los tres órganos electorales tiene unidades descentralizadas permanentes⁹⁶, sus presupuestos ordinarios son menores. Sin embargo, durante un proceso electoral los organismos requieren constituir sus unidades descentralizadas ocasionando costos precisos, pero que son altos si se tiene en cuenta que los trabajadores y funcionarios, que suelen ser miles, deben ser contratados y capacitados para que después de terminado el proceso electoral se desactive todo el aparato montado. Aparentemente cuesta menos, pero al perderse la continuidad de la experiencia laboral electoral, se ocasionan costos difíciles de calcular.

5. EL COSTO DE LAS ELECCIONES.

Para llevar adelante un proceso electoral de calidad (limpio, transparente y de resultados intachables) se requiere, como hemos señalado, un presupuesto que cubra dicha exigencia, el cual debe ser proporcionado de manera oportuna y elaborado como parte de un planeamiento para el cumplimiento de objetivos delimitados por etapas en un cronograma para realizar comicios en el día preciso; debido a que su postergación podría ocasionar serias lesiones a la credibilidad del proceso y a la gobernabilidad del país.

Para llegar a tener el costo total de un proceso electoral debe sumarse aquellos presupuestos que den cuenta de la inversión en la justicia electoral, el financiamiento de las campañas electorales y la administración u organización electoral. Veamos cada uno de estos componentes.

5.1. LA JUSTICIA ELECTORAL.

De acuerdo al diseño de los órganos electorales de cada país, la administración de justicia electoral puede estar a cargo de la justicia ordinaria, una sala especializada de la corte suprema o un órgano autónomo. La especialización transita de menor a mayor. En cualquiera de los casos, y así la normatividad de cada país sea distinta a otra, cada etapa del proceso electoral ocasiona la necesidad de resolver conflictos e impugnaciones; aunque procedimientos simples y agilidad en resolverlos pueden colisionar muchas veces con normas mal elaboradas que incrementan los costos.

⁹⁶ Se trata del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), que se encarga del registro de ciudadanos y de elaborar el padrón electoral.

5.2. EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.

Existen otros gastos conectados con el presupuesto electoral que tienen que ver con la campaña electoral y que han ido creciendo de manera pronunciada en las últimas dos décadas. Bajo el objetivo de ofrecer igualdad de oportunidad a todos los candidatos y partidos y para que éstos no queden a merced de los intereses privados, se ha desarrollado el financiamiento de las campañas electorales con el presupuesto público. El financiamiento de las campañas electorales hace referencia al financiamiento de los partidos políticos, que pueden provenir de fuentes privadas y/o públicas. La gran mayoría de países proporciona algún tipo de financiamiento público, el cual puede ser directo o indirecto. Este último puede darse concediendo espacios en medios de comunicación, subsidios postales, de telefonía, etc. Pero el financiamiento público directo –que a su vez tiene variadas formas– es el que ha crecido considerablemente. Sea por entrega directa de manera anticipada o por reposición a los partidos políticos, el financiamiento exige un control y fiscalización de su uso. Para ello no sólo se requiere una norma adecuada de fácil aplicación, sino montar un aparato especializado que cumpla esta nueva función.

Si bien los rubros de gastos en que incurren los partidos políticos son muy amplios, la fuente mayor se encuentra en la televisión. Este medio de comunicación masivo ha encarecido las campañas. Aprovechando el desprestigio de los partidos políticos, la televisión ha centrado la política en sus escenarios, personalizando las campañas y creando la necesidad de invertir en publicidad que suele ser muy costosa.

En consecuencia, el financiamiento de los partidos políticos ha elevado los presupuestos electorales y su aplicación, así como su supervisión y control, representando una pesada carga administrativa.

5.3. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.

Las elecciones son acontecimientos que involucran a millones de personas y exigen de la administración electoral la realización de un conjunto de actividades en etapas que deben estar bien definidas. Una adecuada administración electoral influye en la legitimidad que la ciudadanía otorga a los representantes elegidos. La responsabilidad por lo tanto, exige de los trabajadores y funcionarios un alto compromiso con su tarea, que se debe fundar en la independencia, neutralidad partidaria y profesionalismo.

Si bien las funciones varían de país a país, se presentan regularmente entre otros los temas siguientes:

- Registro y padrón electoral.
- La educación electoral y las minorías.
- Capacitación de funcionarios y trabajadores.
- Información ciudadana.
- Escrutinio de los votos.
- Transmisión de resultados.

A diferencia de cualquier servicio de la administración pública, la particularidad de la administración electoral es que su trabajo es extremadamente visible en la etapa de proceso electoral, siendo presionado por la propia competencia partidaria. Su responsabilidad es extrema, pues un fracaso puede traer consecuencias funestas para la democracia del país.

Las exigencias son muchas y variadas: un padrón electoral que acoja a los que tienen mayoría de edad y que esté adecuada y permanentemente depurado; información continua y veraz de los diversos momentos del proceso; planear y establecer locales de votación accesibles y que ofrezcan facilidades a la población vulnerable (adultos mayores y ciudadanos con discapacidad); educación electoral diferenciada que permita el acceso a grupos analfabetos y multiculturales; adecuados materiales electorales (votos, actas, etc.); información permanente y facilidades de control a los representantes de los partidos políticos en todas las fases del proceso, particularmente en el escrutinio y transmisión de resultados con prontitud y exactitud.

Todas las actividades y exigencias de las elecciones modernas deben estar perfectamente ubicadas y controladas en un plan estratégico, planes operativos, cronogramas, procedimientos electorales y una logística apropiada.

En los últimos años, la tecnología –y particularmente la informática– se ha convertido en la mejor herramienta para un cómputo veloz, con el consecuente aumento del presupuesto, pero también con los consiguientes beneficios. El que una solución tecnológica sea rentable dependerá de una serie de circunstancias locales, incluyendo la complejidad del sistema de votación, el número de papeletas que se computen, el costo relativo de la mano de obra frente al de la tecnología y si el escrutinio se realiza de manera centralizada o descentralizada.

En general, un método de escrutinio mecánico o informatizado puede resultar rentable cuando se va a computar un gran número de papeletas, cuando se usa un sistema de votación que se presta al escrutinio mecánico y cuando los costos de los servicios son relativamente económicos. Pero dejando de lado las consideraciones de costo, los organismos electorales deben ser conscientes de que los métodos mecánicos e informatizados de escrutinio pueden ser más rápidos y más exactos que los manuales.

6. MIDIENDO EL COSTO-BENEFICIO.

¿Hay un costo razonable para la democracia? Esta no es una pregunta que pueda ser respondida apelando sólo a las cifras. Existen demasiados valores inherentes a la justicia y administración electoral que no pueden ser calculados en términos monetarios. Esto no quiere decir que el costo-efectividad no sea uno de los principios guía de la organización de un proceso electoral. Sin embargo, la confianza de la comunidad en la estabilidad y la flexibilidad del ambiente político, la satisfacción de las distintas necesidades de los sectores de la población para garantizar la equidad en el acceso a los procesos electorales y los riesgos de manipulación, pueden limitar la capacidad de los administradores electorales para proporcionar soluciones poco costosas que ofrezcan integridad funcional, incluso aquellas que sean asequibles localmente.

Por esta razón las comparaciones entre elecciones –sin considerar qué tan eficientemente fueron utilizados los gastos para alcanzar un equilibrio aceptable entre todos los principios que guían la administración electoral–, resultan por demás inexactas. Incluso cotejar dos elecciones del mismo tipo, en el mismo país y apenas con un año de diferencia y concluir que resultaron onerosas no delata sino un reduccionismo clamoroso, un desconocimiento del quehacer electoral y un tendencioso manejo de cifras para cualquier lectura conveniente.

En lo que a costos se refiere, y como hemos intentado desagregar, es claro que la democracia cuesta y que no debe argumentarse nociones de ahorro para limitar su calidad, ya que un ahorro a corto plazo puede significar una desestabilización del sistema en el mismo lapso de tiempo.

Las dictaduras apelaron a las urnas más de una vez para sobrellevar y prolongar sus regímenes. La democracia no puede desvincularse de ellas. Las elecciones como mecanismo legitimador del poder son la base de un sistema democrático que debe responder a las exigencias y expectativas de los ciudadanos. De nada servirá presentar el conteo de una votación si no existe confianza en quien realiza el escrutinio. De nada servirá esta confianza si no se incluye y participan todos los llamados a votar. Las dictaduras nunca atenderían estas consideraciones, pues no las necesitan. La democracia, en cambio, se sustenta y se debe a ellas. El legítimo poder tiene un precio que bien vale los mejores esfuerzos y el continuo perfeccionamiento de sus mecanismos de elección.

Cuadro N° 31
Costo de algunas elecciones en América Latina

<i>País</i>	<i>Organismo electoral</i>	<i>Elección</i>	<i>Monto total (en dólares americanos)</i>	<i>Costo per capita</i>
Colombia	Registraduría Nacional	Presidenciales 2002	61.973.243,918	2,56
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Municipales 2002	6.388.258,13	2,74
Chile	Servicio Electoral	Parlamentarias 2001	2.631.961,27	0,33
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Presidencial y Parlamento 2002	24.327.915,23	2,98
México	Instituto Federal Electoral	Presidencial 2000	6.739.103.500,00	114,64
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Regionales y Municipales 2002	30.523.126,00	2,74
República Dominicana	Junta Central Electoral	Congresionales y Municipales 2001	47.280.912,36	10,18
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Asamblea Nacional 2000	59.360.853,06	5,04

Cuarta parte

CONCLUSIÓN Y PROPUESTA

La reforma se hace necesaria

La década de los 80 debe considerarse, para América Latina, como aquella que permitió la adaptación por parte de los países de la región a los mecanismos democráticos basados en partidos políticos y fue la frecuencia de los procesos electorales la que puso a prueba la consistencia de los sistemas electorales. Todos ellos fueron criticados tanto por su estructuración como por los efectos que producían. Pero la democracia, bajo presión económica, difícilmente podía mantenerse sin hacer grietas en su propia institucionalidad (como ocurrió con el autogolpe de 1992 en Perú). Es por eso que el debilitamiento de las democracias en la región, obligó a reformar no sólo sus economías sino también sus instituciones y reglas. Como consecuencia de ello, la década de los 90 fue testigo de un nuevo cambio en sus constituciones, leyes electorales y de partidos políticos; como son los casos de Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú, México, Venezuela, entre otros. Sin embargo, el nuevo siglo no escapa a esta tendencia reformadora.

Las reformas son de variado tipo, pero algo que suele encontrarse es que en muchos casos se considera que los grandes males de la representación política se deben al sistema electoral y en otros que las reformas carecen de impacto. La realidad muestra –en el primer caso– que se suele confundir la legitimidad de origen, que nace de elecciones, con la legitimidad de desempeño, que se libra en el cargo. De esta manera, ante un desempeño político desaprobatorio, se intenta buscar la solución reformando el sistema electoral cuando no existe relación de causalidad entre ellos. Sin embargo, no considerar al sistema electoral como variable para diseñar reformas políticas es un error en la medida en que sí puede tener un efecto importante. Por lo tanto, no se trata de discutir la importancia del sistema electoral o no, sino de ubicar el aporte que éste pueda ofrecer a una reforma política que tenga como objetivo una mejora de la calidad de la democracia.

De lo anterior se desprende que un primer aspecto debe ser el referido al diagnóstico del sistema electoral. Esto quiere decir, ubicar los elementos que han sido los más

cuestionados y aquellos de mayor aprobación. En otras palabras, sus debilidades y fortalezas. Sin embargo, no todo elemento del sistema que es popular, es necesariamente el mejor. En algunos países desean listas abiertas, pero pueden ser contraproducentes en un sistema de partidos débil.

Un segundo aspecto es el que tiene que ver con el contexto social y la tradición histórica de cada país. Por ejemplo, la introducción de un sistema proporcional personalizado puede ser complicado en un país con bajo nivel educativo.

En otro plano, en un país de variaciones culturales, el sistema debe ser inclusivo, situación que el sistema mayoritario, ciertamente, difícilmente resuelve. Este aspecto inclusivo debe ubicar, por mencionar un caso, a los nicaragüenses radicados en el extranjero.

Un cuarto aspecto hace referencia a la idea de importar un sistema electoral. Sin embargo, lo que es adecuado en un país, no necesariamente lo es para otro. Esto debido a que existe una inclinación de tratar de importar modelos, particularmente de países con democracias estables, cuando en realidad, son sistemas que se desarrollan en contextos muy precisos.

Como veremos más adelante, si una reforma electoral quiere ser amplia y profunda, deberá ser parte de una reforma del sistema político.

En consecuencia, se debe subrayar que no existe un sistema electoral perfecto. El sistema electoral es un proceso histórico que se construye en cada país, por lo cual todo sistema tiene particularidades pocas veces repetibles. Esto hace que no siempre la fortaleza de uno de sus elementos se reproduzca de la misma manera en otro país. La eficacia y consistencia dependerá de otros factores. Sin embargo, hay algunos que por estas características han sido modelos en los procesos de reformas electorales. Por ejemplo, el sistema electoral alemán, llamado sistema proporcional personalizado (desarrollado en la post guerra) y tomado como suyo por países como Nueva Zelanda y por varios países de Europa del Este que siguen este esquema. En América Latina, ocurrió lo mismo con Bolivia y Venezuela.

De otro lado, no es suficiente tener un conocimiento de los elementos constitutivos del sistema electoral, sino también conocer los efectos que produce. Por ello, hay que tener especial cautela, pues es fácil pensar que modificando algunos elementos se tendrán los mismos efectos políticos que se manifiestan en determinados países. Esto ocurre cuando no se consideran otros elementos contextuales fundamentales, como los históricos e institucionales. En todo proceso de reforma el legislador debe tener claridad en los objetivos que busca alcanzar.

A partir de esta precisión, se puede levantar una propuesta de reforma. Esto quiere decir, combinar los elementos del sistema que tengan la dirección de los objetivos

trazados y no discutir estos elementos por separado, pues pueden tener efectos contrarios a los esperados. En ese sentido es deseable hacer un análisis de conjunto que sí lo permite. Por lo demás, la reforma del sistema electoral presenta una gama muy amplia de combinaciones que no debe descuidar sus objetivos.

Un proceso de reforma provoca la frecuente tentación de ser totalizadora. Sin embargo, los extremos aquí también son contraproducentes. Reformas que no reparan las áreas críticas del sistema, prolongan los problemas. Y las que quieren ser radicales y totalizadoras, sin tener las condiciones de un amplio acuerdo en el parlamento, no pasan de ser documentos que dormirán en el archivo. La reforma electoral debe ser aprovechada también para discutir la legislación de los partidos políticos y el modelo de los organismos electorales. Muchas veces, una buena reforma, es limitada por una inexistencia y/o una mala legislación partidaria o un modelo de organismos electorales ineficientes y sin garantía.

En el Perú, la constitución de 1993 ha sido objeto de múltiples críticas por su acentuado presidencialismo. Contiene, además, una serie de artículos que han provocado diversos rechazos. En el ámbito institucional consagra la figura del unicameralismo, señala un número fijo de congresistas (120), diseña un nuevo régimen electoral, entre otras discutibles normas. Incluso, en el ámbito conceptual, confunde el sistema electoral con los organismos electorales. Sin embargo, cada una de las modificaciones constitucionales en estos artículos, requeriría la aprobación del Congreso por mayoría calificada en dos legislaturas ordinarias y ratificadas por referéndum. Para obviar esto último se requiere su aprobación por los dos tercios del Congreso en dos legislaturas ordinarias consecutivas.

Sin embargo, son demasiados los artículos que requieren ser modificados. El intento de cambio constitucional, desarrollado entre 2002 y 2003, si bien mostró avances no logró su propósito. El desacuerdo de las bancadas y el rechazo de quienes se encontraban fuera del Congreso movilizándolo a la opinión pública a favor de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, lo impidieron. El proceso quedó trunco. El inmovilismo ha llevado a que todo propósito de reforma que exija una reforma constitucional, quede bloqueada. Una modificación total o una nueva constitución exigirán un compromiso político amplio. El Perú, cuya nueva representación política iniciará sus funciones en julio de 2006, tiene un conjunto de retos en el ámbito económico y social sumamente serios, que difícilmente logrará superar sino se complementa con una reforma política integral.

Bajo esta perspectiva queremos presentar a continuación un conjunto de propuestas que pueden ayudar a debatir un diseño institucional y electoral. Estamos lejos de pensar que por sí sola una reforma, por más integral que sea, logrará el propósito de crear una democracia de calidad. Factores culturales y sobre todo la poca tradición

democrática que conlleva a prácticas no institucionales y muchas veces confrontacionales, son variables que atentan contra el mejor diseño constitucional. Pero también es cierto que ninguna reforma se realiza adecuadamente sino se tienen propuestas. La siguiente tiene como objetivo un diseño institucional que sustente la gobernabilidad y con un sistema de partidos representativo.

Las relaciones institucionales entre los dos poderes del Estado están construidas sobre una serie de elementos que han hecho de nuestro presidencialismo un sistema poco estable. La historia de esta relación ha sido de permanente tensión, pasando de una subordinación total del legislativo al ejecutivo, que lo esterilizaba (particularmente cuando se trataba de una mayoría oficialista en el parlamento), hasta una confrontación total entre poderes⁹⁷. Han sido casi inexistentes los periodos de una relación institucional fluida y en donde cada uno de los componentes cumpla sus funciones estatuidas⁹⁸.

El presidencialismo peruano es frágil y se sustenta en un modelo de concentración del poder difícil de balancear, pero de la misma manera presenta un sistema electoral que generalmente produce fragmentación y bloqueos. Ello se debe a que la combinación de presidencialismo y multipartidismo fragmentado mantiene latente elementos de ingobernabilidad.

Sin embargo, la crítica al presidencialismo no puede llevar necesariamente a proponer un sistema parlamentario de raíz europea, pues su base institucional se encuentra en sólidos sistemas de partidos. Y es que parlamentarismo y sistema de partidos se reoalimentan en un diseño que dista de tener aquellas características de los nuestros.

Quizá podría pensarse en cambios que apunten a un régimen semi-presidencialista, por lo que sería deseable mantener aspectos del presidencialismo e incorporar otros del parlamentarismo. Para ello es necesario que el diseño permita un acuerdo de partidos allí donde no existan mayorías, situación que se ha dado en gran parte de los casos de ingobernabilidad en el Perú. El Presidente de la República podría ser elegido por mayoría de votos, de lo contrario, se debería realizar una segunda vuelta entre los dos más votados. Este sólo podría gobernar por un periodo de cuatro años, no pudiendo ser reelegido de manera inmediata sino después de dos periodos electorales. Se reduciría así el periodo gubernamental colocándolo en el promedio de los países de democracias estables, así como de los mayoritarios de la región.

⁹⁷ Sobre las relaciones entre el ejecutivo y el parlamento puede revisarse también Eguiguren (1993).

⁹⁸ El constitucionalista Pareja Paz Soldán sostiene: "El Gabinete ha permanecido subordinado al Presidente, constituido por amigos personales y políticos. Generalmente el Parlamento se ha limitado a prestarle su aquiescencia, su conformidad o su pasiva aceptación. Pero el equilibrio buscado entre el Presidente y el Congreso ha caído a menudo en el servilismo, en la impotencia o en la crítica estruendosa". Pareja Paz Soldán (1988: 360).

El vicepresidente reemplazaría al primer mandatario si está ausente del país. En caso de vacancia de la Presidencia de la República, el puesto sería cubierto por el presidente del Congreso quien convocará a elecciones para completar el periodo presidencial, salvo el último año del mismo. En caso de la vacancia del vicepresidente de la república, éste sería reemplazado por la cabeza de lista candidato de la lista al Senado del partido al que pertenece (salvo que sea presidente de dicha Cámara).

El sistema podría tener un primer ministro elegido por el Congreso, entre uno de sus miembros. Este, a su vez, nombraría al conjunto del gabinete. El presidente, como jefe de Estado, tendría el encargo de la política exterior y la seguridad nacional; el primer ministro, como jefe de gobierno, tendría el encargo de la política interna. El Congreso de la República podría ser disuelto por el presidente bajo los requisitos de la constitución actual, convocando a una nueva elección a realizarse en un plazo no mayor de 120 días. De la misma manera, el Congreso tendría la facultad de censurar al primer ministro y su gabinete, por lo que debería nombrar otro. Estos contrapesos permitirían distender el conflicto entre gobierno y oposición. Con estas medidas se pretende crear la necesidad de pactos y coaliciones políticas con bases más firmes, tan necesarias para el desarrollo de una cultura democrática.

Debe completarse el diseño con el regreso al sistema bicameral, compuesto por una cámara de diputados y otra de senadores. El unicameralismo ha cumplido una tarea limitada que el bicameralismo deberá superar. Para ello, la Cámara de Diputados (de representación poblacional) debe desarrollar la función de control político; y debe ser la que elabore leyes, acuse ante la Cámara de Senadores a los altos cargos del Estado, así como deberá tener la potestad de censurar al primer ministro. La Cámara de Senadores se encargaría de la función revisora de leyes y del nombramiento de todos los titulares de los organismos constitucionales autónomos, en cronograma de fecha fija y obligatoria.

Para que lo anterior opere será necesaria una reforma electoral que tenga como objetivo construir un sistema basado en partidos políticos de alcance nacional y con real representatividad. Esto obliga a diseñar un sistema con capacidad y efecto *concentrador*; es decir, la existencia de pocos pero poderosos partidos políticos. La ley de Partidos Políticos promulgada en noviembre de 2003, ha avanzado en esta dirección.

Llevar adelante una reforma electoral, en países como el nuestro, requiere elaborarla en todos los niveles de elección; es decir, en el presidencial y parlamentario. Para ello deben considerarse los efectos que se producirán en los ámbitos del sistema de partidos y el sistema político.

La elección presidencial debe realizarse mediante un binomio: presidente y vicepresidente. Ambos candidatos, mayores de 35 años, deben ser propuestos por un

partido político y haber ganado las elecciones internas. Estas medidas obligan y apuntan a evitar la sumatoria de partidos pequeños, que más tarde pueden dispersarse y crear problemas de gobernabilidad.

Para la elección del presidente de la república se seguiría requiriendo superar el 50% de los votos válidos. En caso contrario, se realizará una segunda elección. La experiencia de largos años con la segunda vuelta, pese a lo extendido de esta norma en América Latina, no ha producido los efectos deseados, particularmente cuando la elección parlamentaria coincide con la primera vuelta presidencial.

Actualmente, existe en el Perú una simultaneidad entre la elección presidencial y parlamentaria, por lo que el elector realiza un “voto ciego”; es decir, sin conocer ningún resultado. La consecuencia es la dispersión del voto, no solo presidencial, sino también parlamentario. De esta manera, no se construyen mayorías y es el método por donde se alimenta el fraccionalismo. Si la elección parlamentaria se realizara posteriormente a la primera vuelta electoral y coincidente con la segunda, el votante tendría dos escenarios. Uno en donde gana un candidato en primera vuelta y el elector decidirá si otorga su voto al partido del presidente o fortalece a la futura oposición. Otro, si hay segunda vuelta, en cuyo caso tendría solo dos posibilidades de elegir a nivel presidencial y pensará mejor su voto para el Congreso. En ambos casos, el efecto es concentrador alrededor de los partidos más votados, en donde el elector ejercerá así un “voto estratégico”.

En el caso de la Cámara de Senadores, será necesario postular mediante listas partidarias, ser peruano de nacimiento y tener al menos 30 años de edad. Ésta debería tener una representación territorial, con independencia del tamaño de las circunscripciones. La circunscripción única, que muchos proponen, no permite una representación de esta naturaleza y, salvo Colombia, no es utilizada en ningún país. Hasta que no se constituyan regiones, los senadores se deberían elegir tres por cada departamento considerando a El Callao, Lima Metropolitana y Lima Provincias de manera independiente. En total, lo conformarían 78 senadores, con un periodo de cuatro años en su cargo. El método de elección por cada circunscripción sería la cifra repartidora o método D'Hondt. Preside el Congreso, alternativamente, el presidente de cada cámara.

Como se ha observado en el texto, actualmente el Perú ocupa el puesto 15 de 19 países latinoamericanos con relación al número de parlamentarios, pese a que es el quinto país con mayor población de la región. Esto debe ser cambiado para dar paso a una representación de carácter poblacional, adecuada al tamaño del país. Entre los requisitos para ser diputado debería contemplarse tener más de 25 años y que su candidatura se realice mediante un partido político, elegido en elecciones internas.

Sería deseable establecer un sistema de representación proporcional personalizada que combine adecuadamente la elección personal con la de lista. Es la mejor

combinación posible, pues permite sacar ventaja tanto del sistema proporcional como del mayoritario. Los representantes guardarían la relación de uno por cada 100.000 electores, esto es: 150 diputados. La mitad de ellos (75), elegidos en distritos uninominales, por mayoría relativa de votos en una sola vuelta electoral. Aquí se satisface la elección personalizada.

Los otros 75 se distribuirían proporcionalmente al tamaño poblacional electoral de cada departamento, correspondiéndole por lo menos uno al más pequeño. A ello se sumarían una circunscripción especial de peruanos en el extranjero, El Callao, Lima Provincias y Lima Metropolitana. Esta última, por su gran tamaño, convendría dividirla en cuatro zonas.

La candidatura se realizaría mediante lista cerrada y bloqueada. En este caso el peso lo coloca el partido político, que presenta el orden en que desea que ingresen sus candidatos al parlamento. Pero para que un partido ingrese al reparto de escaños es necesario que obtenga por lo menos el 5% de los votos válidos en el ámbito nacional. El método de conversión de votos en escaños seguiría siendo el de la cifra repartidora o método D'Hondt. En ambas cámaras, las listas deben presentar una cuota del 30% de mujeres, distribuidas regular y alternativamente a lo largo de las mismas e igual porcentaje en las candidaturas uninominales.

Un factor importante en la relación entre sistemas electorales es el tiempo de su realización. Del cronograma electoral depende mucho la composición del parlamento, debido a la influencia del voto presidencial sobre éste. Una reforma electoral tratará de separar estos dos eventos, para que el elector desarrolle una decisión más adecuada a los requerimientos de cada elección. La presidencial se desarrollará en el segundo domingo de abril y la elección parlamentaria (senadores y diputados) el segundo domingo de mayo. Si hay segunda vuelta en la elección presidencial, ésta coincidirá con la elección parlamentaria. Se trata de una medida con un evidente efecto concentrador, con mayor razón si ningún candidato sale elegido en primera vuelta.

Con relación a los partidos políticos, el marco legal existente es una buena base. Sin embargo, las modificaciones deben atender al objetivo de forjar partidos políticos sólidos y de alcance nacional. Por ello, para su inscripción, deberían presentar miembros en la mitad de las provincias del país con no menos de 50 militantes o afiliados con una carta de adhesión, firma y huella digital. El partido político debería presentar, además, a los miembros de su junta directiva, un programa o ideario, un representante legal, tener local nacional y en por lo menos la capital de cada departamento. No se entregará lista de adherentes, como hasta ahora. Este sistema no ha servido para demostrar nada y, por el contrario, ha sido el escenario de dolosos procedimientos y gasto innecesario para el Estado.

Toda la información se entregaría a la ONPE, quien la colocaría en su sitio web para que pueda ser revisada por cualquier ciudadano. Asimismo, este organismo electoral debería verificar la documentación entregada e inscribir al partido político, con el menor riesgo de falsificación.

La pérdida de la inscripción del partido político se originaría cuando éste no logra una votación parlamentaria superior al 5% de los votos válidos en el ámbito nacional. El partido político que no logra este mínimo, no ingresa al reparto de escaños. Perdería también su inscripción sino interviene en los procesos electorales, sean estos parlamentarios o municipales. En este último caso, deberá hacerlo, por lo menos, en un tercio de las circunscripciones en competencia. Esta medida evita la existencia de partidos efímeros y sin responsabilidad política.

Con relación a la democracia interna, se deberían realizar comicios de manera simultánea en todos los partidos o alianzas de partidos debidamente inscritos. Las elecciones internas deberán realizarse 180 días antes de la elección parlamentaria y serían realizadas por la ONPE.

Un diseño que termine con la confrontación abierta o latente entre los organismos electorales, debe separar adecuadamente las funciones administrativas (en manos de la ONPE), de las jurisdiccionales (en manos del JNE). Esto solo será posible con una reforma constitucional.

Los titulares de los organismos, léase ONPE y cuatro de los cinco miembros del JNE, deberían ser elegidos por el Senado de la República, quien también los podrá remover de sus cargos por falta grave. El quinto miembro debería ser elegido por la Corte Suprema. El diseño actual no garantiza la buena calidad de los miembros, debido a que previamente no tienen que haber tenido experiencia en elecciones o cercanía temática. La postulación deberá ser respaldada por expedientes que demuestren la experiencia y conocimiento en el campo electoral. El cargo, que sería de cuatro años (pudiendo renovarse sin límites), tendrá como requisitos el haber cumplido los 45 años de edad y, en el caso del JNE, ser abogado de profesión. El Senado elegirá al jefe de la ONPE y a un miembro del JNE, mientras que la Corte Suprema a su representante al año siguiente de realizadas las elecciones generales. En el caso de los otros miembros del JNE se elegirá uno por año, de manera rotativa. De esta manera se evitará que, previo a las elecciones generales, asuman el cargo titulares sin experiencia alguna.

Los lineamientos aquí señalados podrán ponerse en práctica sólo si existe una voluntad política para realizar el cambio y atendiendo las razones que en su favor hemos expuesto a lo largo de este libro. Pero a eso se debe añadir la convicción de que no existe comunidad política democrática en donde las reglas de juego no sean estables y respetadas. Ese es el objetivo último de toda reforma.

Bibliografía

- Abad Yupanqui, Samuel, “Circunscripciones y fórmula electoral: elementos para el debate”, en: Tuesta Soldevilla, Fernando, *Simposio sobre reforma electoral* (Memoria), Lima: IFES/USAID, 1996.
- Ai Camp, Roderic (compilador), *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*, México: Siglo veintiuno editores, 1997.
- Alcubilla, Enrique Arnaldo, “Los sondeos electorales: ¿liberalización o reglamentación?”, en: varios autores, *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios II. Lecturas Constitucionales* N° 11, Lima: Comisión Andina de Juristas/Fundación Konrad Adenauer, 1995.
- Alcántara, Manuel, “Elecciones en América Latina”, en: *América Latina Hoy* N° 13, Salamanca: Universidad de Salamanca, abril de 1996.
- Alcubilla, Enrique A., “Abstencionismo”, en: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)/Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), *Diccionario electoral*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000 (segunda edición).
- Aragón, Manuel y José Luis López, “Revocatoria de mandato”, en IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.
- Aragón, Manuel y José Luis López, “Plebiscito”, en IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.
- Asociación Civil Transparencia, “*Una historia que no debe repetirse*”, Lima: Transparencia, 2001.
- Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados (APEIM), “Código de Ética profesional”, Lima: APEIM, 1995.
- Barranco, Francisco Javier, *Técnicas de Marketing Político*, Madrid: Pirámide, Colección Medios, 1982.
- Bensa Morales, Jessica, “Elecciones regionales en el Perú: una comparación entre 1989-1990 y el 2002”, en: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), *Documentos de Trabajo* N° 2, Lima: CIE/ONPE, 2002.

- Bidart Campos, Germán, “Legitimidad de los procesos electorales”, en: CAPEL, *Cuadernos de CAPEL* N° 7, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1986.
- Bon, Pierre, “Aspectos recientes del control de las campañas electorales en Francia”, en: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo (Memoria, II Congreso Internacional de Derecho Electoral)*, México: IFE/TRIFE/Universidad Autónoma de México, 1993.
- Brea Franco, Julio, “Campañas electorales”, en: IIDH/Capel, *Diccionario electoral*, San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1989.
- Centro de Interpretación Parlamentaria (CIP) y Congreso de la República, *Partidos Políticos, Camino a una Ley, Aportes y Propuestas*, Lima: CIP/Congreso de la República, 2003.
- Chanamé Orbe, Raúl, “El sufragio en el Perú”, en: *Socialismo y Participación* N° 52, Lima: CEDEP, diciembre de 1990.
- Chirinos Soto, Enrique, “Nuevo Sistema Electoral Peruano y Elecciones Municipales” (Comentarios), en: *Análisis Internacional* N° 10, Lima: CEPEL, 1995.
- Comisión de Constitución del Congreso de la República, *Ley de Partidos Políticos. Dictamen por consenso*, Lima: Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República, 2003.
- Congreso Constituyente Democrático (CCD), *Diario de debates. Debate constitucional. Pleno 1993*, Lima: Publicación Oficial, 1998.
- Consejo Nacional Electoral, *Ley 130 del 23 de marzo de 1994: Estatuto Básico de los partidos políticos*, Bogotá: Organización Electoral, 1994.
- Córdova Calderón, Polibio, “Las elecciones y las encuestas de opinión”, en: varios autores, *Análisis de los procesos electorales*, Quito: Tribunal Supremo Electoral, 1990.
- Corilloclla, Moisés y Fabrizio Sotelo, “La propaganda de Somos Perú fuera de los medios”, Trabajo de curso del Seminario de Comunicación Política, Universidad de Lima, 1998.
- Costa Arduz, Rolando, “Geografía electoral”, en: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.
- Cotler, Julio, “Partidos y presidencialismo: Problemas políticos de la democracia en el Perú”, en: varios autores, *Las formas políticas de la democracia en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú*, Lima: IFEA, 1991.
- Dader, José Luis, “Aspectos deontológicos y legales de las encuestas”, en: Muñoz Alonso, A., Monzón, C., Rospir, J.I., y Dader, J.L., *Opinión pública y comunicación política*, Madrid: Eudema, 1992.
- Dader, José Luis, *El periodista en el espacio público*, Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1992.
- De Carreras, Francesc y Josep M. Vallès, *Las Elecciones (Apéndice: Ley para la reforma política y ley electoral comentada)*, Barcelona: Blume, Colección Leviatán, 1977.
- Domenach, Jean-Marie, *La propaganda política*, Buenos Aires: Eudeba/Lectores, novena edición, 1993.

- Durán Barba, Jaime, “Las encuestas electorales y los medios de comunicación colectiva”, en: *Cuadernos de CAPEL* N° 36, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1993.
- Duverger, Maurice y Giovanni Sartori, “Los Sistemas Electorales”, en: *Cuadernos de CAPEL* N° 27, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1988.
- Eguiguren Praeli, Francisco, *Consideraciones para una propuesta de Ley de Partidos Políticos*, Lima: Fundación Konrad Adenauer, 2002.
- Eguiguren Praeli, Francisco, “Las relaciones entre gobierno y parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú”, en: *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento. Lecturas Constitucionales* N° 2, Lima: CAJ, 1993.
- Fernández Segado, Francisco, “La representatividad de los sistemas electorales”, en *Cuadernos de CAPEL* N° 37, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1994.
- Ferrero Costa, Carlos, “Representación política, crisis de los partidos y construcción de la democracia en el Perú”, en: *Socialismo y Participación* N° 73, Lima: CEDEP, marzo de 1996.
- Flores Nano, Lourdes, “Distritos electorales y sistemas de partidos”, en: Organización de los Estados Americanos, *Seminario internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*, Lima: OEA, 1999.
- Foundation for Information, *The Freedom to Publish (Report on a Worldwide Study)*, Amsterdam: Esomar, 1997.
- Franco Cuervo, Beatriz, “Escrutinios”, en: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.
- Franco Cuervo, Beatriz: “El escrutinio: mecanismo y control”, en: Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México: IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Gómez, Luis Aníbal, *Opinión Pública y Medios de Difusión*, Quito: CIESPAL/Fundación Friedrich Ebert, 1982.
- Gómez Fernández, Pedro y Alejandro Perales Albert, “Elecciones y medios de comunicación (El análisis de contenido como herramienta de la comunicación política)”, en: *Telos* N° 47, Madrid: Fundesco, setiembre-noviembre 1996.
- González, María Lourdes, “Órganos electivos: composición y periodos electorales”, en Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México: IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- González Seara, Luis, *Opinión pública y comunicación de masas*, Barcelona: Ariel, 1968.
- Goodwin-Gill, Guy S., *Elecciones libres y justas (Derecho internacional y práctica)*, Ginebra: Unión Parlamentaria, 1994.
- Guerra García, Francisco, *Reforma del Estado y crisis de los partidos*, Lima: CEDEP, 1996.
- Guzmán Rojas, Iván, “La automatización de los procesos electorales”, en: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2001.

- Haime, Hugo, *La imagen del poder (la consultoría política en acción)*, Buenos Aires: Corregidor, 1997.
- Huntington, Samuel P., *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires: Paidós, 1994.
- IDEA, *Proyecto ACE*, Washington: IDEA/IFES/ONU, 2000.
- IDEA, *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*, México: IDEA/TRIFE/IFE, 2000.
- Jackisch, Carlota, “Impacto de los sistemas de elección en la crisis de representación e intermediación política”, en: *Boletín Electoral Latinoamericano* N° XIX, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1998.
- Jurado Nacional de Elecciones, *Resultados de las elecciones municipales 1995*, Lima: JNE, 1996.
- Jochamowitz, Luis, *Vladimiro: Conversando con el Doctor*, Lima: Empresa Editora El Comercio, 2002.
- Kaufmann, Margarita, “Políticos, comunicadores y democracia”, en: *Comunicación política*, Lima: Fundación Konrad Adenauer, 1994.
- Lauga, Martin, “La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones”, en Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Lijphart, Arend, “Avances en el estudio comparativo de los sistemas electorales”, en: *Boletín Electoral Latinoamericano* N° V, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1991.
- Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- Maarek, Philippe J., *Marketing y comunicación (claves para una buena comunicación política)*, Barcelona: Paidós, 1997.
- Martínez Castaño, José Antonio, “Voto electrónico y software libre”, artículo aparecido en [www\l “toc5” .oasis.dit.upm.es](http://www.litoc5.oasis.dit.upm.es), agosto 2000.
- Martínez Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario electoral INEP*, México DF: Instituto Nacional de Estudios Políticos (INEP), segunda edición, 2002.
- Milburn, Michael A., *Persuasión y política (La psicología social de la opinión pública)*, Bogotá: CEREC, 1994.
- Molina, José Enrique, “Los sistemas electorales en América Latina”, en: IIDH/CAPEL, *Cuadernos de CAPEL* N° 46, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.
- Molina Vega, José Enrique, “Colegio electoral”, en: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.
- Molina Vega, José E. y Janeth Hernández, “Sistemas electorales subnacionales”, en Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México: IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica, 1998.

- Muchielli, Roger, *Psicología de la publicidad y la propaganda*, Madrid: Mensajero, 1977.
- Murillo Serna, Oscar, “El poder de hacer cosas con palabras”, Ponencia presentada al IV Congreso Nacional de Sociología, Lima: UNFV, 1998.
- Navarro Fierro, Carlos y Juan Mora Heredia, “Los sistemas electorales en América Latina: un estudio comparado”, en *Sociológica*, año 11, N° 30, México: enero-abril, 1996.
- Navas Carbo, Xiomara, “La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina”, en: Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1993.
- Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México: Universidad Nacional Autónoma de México/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, 2003.
- Nohlen, Dieter, *La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL/EDUCA, 1987.
- Nohlen, Dieter, *Elecciones y Sistemas Electorales*, Caracas: Nueva Sociedad, 1995.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Nohlen, Dieter, “La reelección”, en: Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: IFE/IIDH/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y gobernabilidad*, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques y Socials, WP N° 63, 1992.
- Nohlen, Dieter, *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate*, San José de Costa Rica: IIDH-CAPEL, 1987.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- Nolte, Detlef: “Encuestas y sondeos durante el proceso electoral”, en: Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: IFE/IIDH/TRIFE/Universidad de Heidelberg, 1998.
- ONPE, *Perú: Elecciones Generales 2001. Informe de resultados*, Lima: CIE-ONPE, 2002.
- ONPE, *Elecciones Regionales y Municipales 2002 y Municipales Complementarias 2003. Informe de resultados*, Lima: CIE-ONPE, 2003.
- Ortíz García, Jorge, “Encuestas electorales: mediciones y predicciones”, en: varios autores, *Análisis de los procesos electorales*, Quito: Tribunal Supremo Electoral, 1990.
- Paniagua Corazao, Valentín, “Sistema Electoral y elección del Congreso”, en: Comisión Andina de Juristas, *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios III. Lecturas sobre Temas Constitucionales* N° 12, Lima: CAJ/Fundación Konrad Adenauer, 1996.

- Pareja Paz Soldán, José, *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, tomo 1, cuarta edición, Lima: Ed. EDDILI, 1998.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zavala, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2003.
- Pease García, Henry, “El financiamiento de la campaña electoral en el Perú (1989-1990)”, en: *Financiación y democratización interna de los partidos políticos; Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, vol. II, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1991.
- Pease García, Henry, *Electores, partidos y representantes, sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Departamento de Ciencias Sociales, 1999.
- Pease, Henry, “Remando a Contracorriente”, Boletín Informativo de la Oficina del Congresista Henry Pease García N°16, Año II, Lima: setiembre de 1997.
- Peralta, Rodrigo y Beatriz Piérola, “La propaganda de Somos Perú en diarios y televisión”, Trabajo de curso del Seminario de Comunicación Política, Universidad de Lima, 1998.
- Planas Silva, Pedro, *La democracia volátil; movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2000.
- Planas Silva, Pedro, “Normas para regular la campaña electoral”, en: Fernando Tuesta Soldevilla (editor), *Simposio sobre Reforma Electoral. Memoria*, Lima: IFES, 1996.
- Planas, Pedro, *El Fujimorato (Estudio político-constitucional)*, Lima: Edición personal, 1999.
- Priess, Frank y Fernando Tuesta Soldevilla (editores), *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*, Buenos Aires: CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, 1999.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano (Profundizar la democracia en un mundo fragmentado)*, Madrid: PNUD, 2002.
- Qualter, Terence H., *Publicidad y democracia en la sociedad de masas*, Barcelona: Paidós Comunicación, 1994.
- Reátegui, Clara y Cecilia Villar, “Campaña electoral de Somos Perú: estrategias y propuestas comunicacionales”, Trabajo de curso del Seminario de Comunicación Política, Universidad de Lima, 1998.
- Reyna, Carlos, Martín Monsalve, Carlota Casalino y Daniel Parodi, *Los procesos electorales entre 1989-1995 (Problemas y lecciones)*, Lima: ONPE, 2004.
- Rial, Juan, “Modernización del proceso electoral: voto electrónico”, en: *Elecciones* N° 3, Lima: ONPE, 2004.
- Rubio Correa, Marcial, *Las Reglas que nadie quiso aprobar: Ley de Partidos Políticos*, Lima: Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú/Fondo Editorial, 1997.
- Rubio Correa, Marcial, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Tomo 5, Lima: PUCP, Fondo Editorial, 1999.
- Ruiz-Navarro Pinar, José Luis, “Fórmula electoral”, en: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.

- Sabsay, Daniel, "Ballotage o doble vuelta electoral", en: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.
- Sabsay, Daniel, "La naturaleza de los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas políticos", en: *Boletín Electoral Latinoamericano* N° XXII, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1999.
- Sabsay, Daniel Alberto, "El ballotage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad", en: *Cuadernos de CAPEL* N° 34, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1991.
- Saltman, Roy, "Votación electrónica: ventajas y desventajas: el caso de Estados Unidos", en: *I Convención Internacional sobre Procesos Electorales: La Tecnología al servicio de la voluntad del elector*, Lima: ONPE, enero de 1999.
- Santos, Celio, "Votación electrónica: ventajas y desventajas: el caso de Brasil", en: *I Convención Internacional sobre Procesos Electorales: La Tecnología al servicio de la voluntad del elector*, Lima: ONPE, enero de 1999.
- Sartori, Giovanni, *Homo Videns (La sociedad teledirigida)*, Madrid: Taurus, 1997.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Senador Federal, *Legislação eleitoral y partidária*, Brasilia: Senador Federal, 1994.
- Steed, Michael, "Circunscripción", en Vernon Bogdanor (editor) *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Madrid: Alianza Diccionarios, 1991.
- Swanson, David, "El campo de comunicación política. La democracia centrada en los medios", en: Muñíz, Alejandro, Alonso y Juan Ignacio Rospir (editores), *Comunicación Política*, Madrid: Editorial Universitas S.A., 1995.
- Tanaka, Martín, *Los partidos políticos, 1992-1999: estatalidad, sobrevivencia y político mediática*, Lima: IEP, 1999.
- Tanaka, Martín, *Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995; en perspectiva comparada*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1998.
- Thompson, José, *El abstencionismo electoral: algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2002.
- Tirado, Jorge, "Notas de votación electrónica en el entorno puertorriqueño" (paper inédito), San José de Puerto Rico, abril de 2002.
- Torres Guzmán, Alfredo, "Encuestas y censura", en: diario *Expreso*, Lima: 19 de mayo de 1995.
- Tuesta Soldevilla, Fernando: "La investigación sobre elecciones: un balance necesario", en: *Elecciones* N° 1, Lima: ONPE, noviembre de 2002.
- Tuesta Soldevilla, Fernando: "Reglas de juego de la competencia política: El Perú y la Región Andina", en Fernando Tuesta Soldevilla (editor), *El juego político (Fujimori, la oposición y las reglas)*, Lima: Friedrich Ebert Stiftung, 2000.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, "Perú: sistema electoral y fragmentación partidaria", en: varios autores, *Sistemas electorales en la Región Andina; mecanismos, efectos y formas*, Bogotá: Parlamento Andino/UPD-OEA, 1999.

- Tuesta Soldevilla, Fernando, “El sistema electoral peruano: sus efectos en el sistema político”, en: Tuesta, Fernando (editor), *Los enigmas del poder (Fujimori 1990-1996)*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, *Perú político en cifras: élite política y elecciones*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, segunda edición, 1994.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, *Sistema de partidos políticos en el Perú (1978-1995)*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, *No sabe/No opina (encuestas políticas y medios)*, Lima: Universidad de Lima, 1997.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, “La circunscripción electoral: Perú y la Región Andina”, en: ONPE, *Documentos de trabajo N°1*, Lima: CIE-ONPE, 2002.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, *La jornada electoral. Análisis comparativo Lima-Huamanga de las elecciones generales 2000*, Lima: USAID, 2001.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, “Perú: de la plaza pública a los escenarios mediáticos”, en: Tuesta Soldevilla, Fernando y Frank Priess (eds.), *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*, Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, 1999.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, “Perú: sistema electoral y fragmentación partidaria”, en: Tuesta, Fernando (editor), *Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas)*, Bogotá: Parlamento Andino/UPD-OEA, 1999.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, “Una visión comparada de los sistemas electorales en la región andina”, en: Tuesta, Fernando (editor), *Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas)*, Bogotá: Parlamento Andino/UPD-OEA, 1999.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, “Elecciones municipales 1998”, en: *Boletín electoral latinoamericano* N° XX, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1999.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, *Dime que circunscripción tienes y te diré qué quieres (La circunscripción electoral en el Perú)*, Lima: Transparencia, 1999.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, “Sistemas electorales comparados de América Latina”, en: JNE/ONPE/ RENIEC, *Ponencias y conclusiones del primer seminario de coordinación interinstitucional del sistema electoral*, Lima: Editorial Horizonte, 1999.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, “Notas sobre el derecho y sistema electoral”, en: *Memorias del III Congreso Nacional de Sociología*, Cajamarca: Congreso Nacional de Sociología, 1998.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, “El sistema electoral peruano: sus efectos en el sistema político”, en: *Seminario sobre reforma electoral (Memoria)*, Lima: IFES/USAID, 1996.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, “Las elecciones presidenciales de 1995 en el Perú”, en: *América Latina hoy*, segunda época, N° 13, Salamanca: Universidad de Salamanca, mayo de 1996.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, *Sistema de partidos políticos en el Perú (1978-1995)*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1995.

- Tuesta Soldevilla, Fernando, "Perú", en: Nohlen, Dieter (coordinador), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1993.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, "Pobreza urbana y cambios electorales en Lima", *Cuadernos Desco* N° 14, Lima: Desco, 1989.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, *Perú 1985: El derrotero de una nueva elección*, Lima: CIUP/Fundación Friedrich Ebert, 1986.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, *El nuevo rostro electoral: Las municipales del 83*, Lima: Desco, 1985.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, *Elecciones municipales: cifras y escenario político*, Lima: Desco, 1983.
- Unión Parlamentaria (Grupo Español), *Sistemas Electorales (Estudio comparativo mundial)*, Madrid: Cortes Generales de España, 1992.
- Valverde Gómez, Ricardo, "Voto en el extranjero", en: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.
- Vallès M., Josep y Agustí Bosch, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1997.
- Vargas de Rohemes, Beatriz, "Régimen legal de la publicidad, la propaganda y encuestas de opinión política en Colombia", en: *Boletín Electoral Latinoamericano* N° XVI, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, julio-diciembre de 1996.
- Velásquez Coello, Nila, "Las elecciones y las encuestas de opinión", en: varios autores, *Análisis de los procesos electorales*, Quito: Tribunal Supremo Electoral, 1990.
- Vidal Nunes, Marcia, "La simulación de la 'neutralidad' periodística en las elecciones", en: *Voces y Culturas. Revista de Comunicación* N° 10, II Semestre, Barcelona: Voces y cultura, 1996.
- Zovatto, Daniel, "Sistemas electorales, sistema de partidos y gobernabilidad en América Latina", en: *Perfiles Liberales* N° 37, Bogotá: Fundación Friedrich Naumann, 1994.