

Un acto fallido: La reforma electoral en el Perú (1978-2012)

Fernando Tuesta Soldevilla*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 3 de junio de 2015.



Revisión, corrección y aprobación: 14 de julio de 2015.

Resumen: Expone el proceso que han tenido las reformas electorales en Perú en las tres últimas décadas. Concluye que las reformas electorales han sido producidas de manera pragmática y sin considerar aspectos de impactos e integridad de los elementos que se reforman, por lo que estas se encuentran dispersas en un número alto de leyes, reglamentos y resoluciones.

Palabras clave: Reformas electorales / Sistemas electorales / Reforma política / Legislación electoral / Derecho electoral / Situación política / Desarrollo de la democracia / Perú.

Abstract: It presents the process that electoral reforms in Peru have undergone during the last three decades. It concludes that the electoral reforms have been produced pragmatically and without considering aspects concerning the impact and integrity of the elements that are reformed; thus, these reforms are dispersed in a high number of laws, regulations and resolutions.

Key Words: Electoral reforms / Electoral systems / Political reform / Electoral legislation / Electoral Law / Political situation / Development of democracy / Peru.

* Peruano, sociólogo y politólogo, correo ftuesta@pucp.pe. Docente del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Mayor de San Marcos. Magister y licenciado en sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg (Alemania). Se desempeña como profesor principal en la PUCP, en la especialidad de Ciencia Política. Anteriormente enseñó en la Academia Diplomática del Perú, Universidad del Pacífico, Universidad de Lima y Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fue jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electoral (ONPE), entre 2000 y 2004. Fue director del Instituto de Opinión Pública de la PUCP entre el 2005 y 2011. Ha realizado diversas investigaciones y publicaciones en temas de elecciones, partidos políticos y opinión pública.

I. Introducción

La reforma electoral es aquel conjunto de modificaciones en el derecho y en el sistema electoral, que tienen como propósito mejorar la representación política. Es parte de los incentivos a los ciudadanos, candidatos y partidos, que se introducen en las reglas de juego de la competencia para el acceso al poder a través de elecciones, al definir aspectos relativos a instituciones, procedimientos, así como sanciones. En un sentido amplio, la reforma electoral también compromete modificaciones de instituciones políticas y derechos políticos, referidos específicamente al derecho al sufragio.

El presente trabajo trata de mostrar cómo las reformas electorales de las tres últimas décadas en Perú, postmilitarismo, estuvieron marcadas por incentivos contradictorios que no cumplieron con los objetivos trazados por sus creadores, en la mejora en la calidad de la representación ni en la estabilidad política.

II. Las condiciones de una reforma electoral

En América Latina, la década del ochenta significó, por un lado, la adaptación, con diversos ritmos y profundidades, de sistemas democráticos basados en partidos políticos y, por otro lado, la mayor frecuencia de procesos electorales que puso a prueba la consistencia de los sistemas electorales.

Pero la democracia bajo presión económica difícilmente podía mantenerse sin hacer grietas en su propia institucionalidad, en consecuencia, se produjeron interrupciones de los períodos presidenciales,

por diversos motivos, como fueron los casos de Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina, entre otros. Pero la debilidad de las democracias de la región obligó a reformar no sólo sus economías, sino también sus instituciones y sus reglas. Como consecuencia de ello, la década del noventa será testigo de un nuevo cambio en sus constituciones, leyes electorales y de partidos políticos.

Sin embargo, el nuevo siglo no escapa de esta tendencia reformadora (Dosek y Freidenberg, 2012). Si bien las reformas son de variado tipo, algo que se observa es considerar, en muchos casos, que los grandes males de la representación política se deben al sistema electoral. En otros casos, este carece de impacto. La realidad muestra que es muy frecuente 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.

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 este pueda ofrecer a una reforma política cuyo objetivo sea una mejora de la calidad de la representación.

De lo anterior se desprende que un primer aspecto es el referido al diagnóstico del sistema electoral. Esto quiere decir, ubicar los elementos más cuestionados y aquellos de mayor aprobación. En otras palabras, sus debilidades y fortalezas. Sin embargo, no todo elemento del sistema electoral que es popular es necesariamente el mejor. En algunos países

desean listas abiertas, pero puede ser contraproducente en un sistema de partidos débil.

Un segundo aspecto es el relacionado con el contexto social-histórico de cada país. Por ejemplo, la introducción de un sistema electoral proporcional personalizado, puede ser dificultosa en un país con bajo nivel educativo.

En otro plano, en un país de variaciones culturales, el sistema electoral debe ser inclusivo, situación que el sistema electoral mayoritario, por ejemplo, difícilmente resuelve.

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 país. Esto debido a que existe una seducción por tratar de importar modelos, particularmente de países de democracias estables, cuando en realidad son sistemas electorales que se desarrollan en contextos muy precisos. Por eso, 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 en construcción en cada país. Por lo que 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 electorales que por estas características han sido modelos en los procesos de reformas electorales.

Por 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 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. En todo proceso de reforma el legislador debe tener claridad en los objetivos que busca alcanzar.

III. La reforma electoral en el Perú

Como en toda la región, la reforma electoral en el Perú, después del decenio militar (1968-1980), ha transitado un camino complejo. Por el lado de los derechos políticos, la ampliación del derecho al sufragio mostró la mayor incorporación, que se recuerda, de la ciudadanía. Desde el derecho al voto a los analfabetos, la reducción de la edad mínima para sufragar, el derecho al voto para los peruanos residentes en el extranjero, así como el derecho al voto para los miembros de las fuerzas armadas y policiales. En varias de estas reformas, el Perú ha estado entre los primeros de la región.

En el caso de las reformas que corresponden a los componentes del sistema electoral, la situación ha sido menos afortunada. El debate y las decisiones han estado impregnadas por un clima contrario a los partidos políticos, que va desde una campaña y discurso antipartidista (gobierno militar y fujimorismo), el mal desempeño de los propios partidos y la corrosión institucional que provocó la presencia nefasta de Sendero Luminoso.

Seguidamente veremos los casos más significativos de reforma electoral en estas tres últimas décadas.

Tabla 1.
La reforma electoral 1978-2015

Reforma	Base normativa
Eliminación de la reelección de autoridades regionales y municipales.	Reforma Constitución 1993
Segunda vuelta para presidente y vicepresidente regional	Ley N.º 29470 reforma art. 5 de la Ley de Elecciones Regionales
Distrito electoral de Lima Provincias	Ley N.º 9403
Incrementa número de congresistas de 120 a 130	Ley N.º 29402 reforma art. 90.º de la Constitución Política del Perú
Voto a los militares y policías	Ley N.º 21480 reforma los artículos 31.º y 34.º de la Constitución Política del Perú
Financiamiento de los partidos políticos	Ley N.º 28094
Elecciones internas de los partidos políticos	Ley N.º 28095
Elección de autoridades regionales	Ley N.º 27683 de Elecciones Regionales
Eliminación de la reelección inmediata	Ley N.º 27365
Derecho al sufragio de extranjeros en elecciones municipales	Ley N.º 26864
Creación de ONPE y RENIEC	Ley N.º 28480
Mecanismos de democracia directa (Revocatoria, remoción, rendición de cuentas)	Ley No. 26300
Reelección presidencial inmediata	Constitución Política del Perú 1993, artículo 202.º
Congreso Unicameral con 120 congresistas	Constitución Política del Perú 1993, artículo 90.º
Voto preferencial con doble opción	Ley N.º 23903 Artículo 20.º
Reducción del periodo de mandato presidencial	Constitución Política del Perú 1979, artículo 205.º
Segunda vuelta elecciones presidenciales	Constitución Política del Perú 1979, artículo 239.º
Se reduce la edad de 21 a 18 años para elegir autoridades	Constitución Política del Perú 1979, artículo 65.º
Voto de peruanos en el extranjero	Constitución Política del Perú 1979, Artículos 89.º, 90.º y 91.º
Voto a los analfabetos	Constitución Política del Perú 1979, artículo 65.º
Voto preferencial	Decreto Ley 21949

Nota: Elaboración del autor con base en los datos recopilados en la investigación.

1. La reforma en el derecho electoral

1.1. El voto de los peruanos en el extranjero

El voto para peruanos residentes en el extranjero (PRE) se introdujo por primera vez en la legislación peruana, en 1980. El Perú se convirtió en uno de los primeros países en establecer este derecho en la región. Desde aquel año, los PRE votaron por las candidaturas a la presidencia de la República y el Senado, por tratarse de circunscripción única. No lo hicieron, por la cámara de diputados que se elegían por circunscripción departamental. Así ocurrió para las elecciones de 1980, 1985 y 1990.

Luego del autogolpe de 1992, en las elecciones de aquel año para el Congreso Constituyente Democrático (CCD) y para los congresos de 1995 y 2000, los PRE votaron por los representantes de la circunscripción nacional del parlamento unicameral. A partir de las elecciones del 2001, posterior a la caída del fujimorismo, se estableció que los PRE estarían representados por los congresistas de Lima (2001, 2006) y, posteriormente, Lima Metropolitana.

Pese a tratarse de una reforma electoral que reconocía derechos políticos sustantivos, la medida fue limitada, por no atender a la relación estrecha que existe entre el derecho al sufragio pasivo y activo. Es decir, el derecho a elegir, pero también a ser elegido.

Residir fuera del país, condujo a los peruanos a perder parte de su derecho al sufragio. Esta pérdida se manifiesta, de manera clara, cuando solo pueden votar, pero no ser elegidos en el parlamento peruano. El peruano o peruana que vive fuera del país puede votar para presidente de la República y también para el Congreso. Sin embargo, para este último,

lo debe hacer por los candidatos de Lima Metropolitana. Y es que la norma peruana separa, inadecuadamente para este caso, el hecho de elegir y ser elegido, cuando en realidad se trata de una unidad indisoluble. Uno elige por candidatos que proceden de un mismo espacio electoral. Por eso, un iqueño vota por los candidatos de Ica o un piurano lo hace por los de Piura. En consecuencia, los peruanos en el extranjero deberían de votar por uno entre ellos y no, por un candidato que resida en Lima.

Este tema es de especial relevancia si se tiene en cuenta que hay más de 3 millones de migrantes peruanos que reportan remesas equivalentes al 2% del PBI y suman poco menos de 800 mil electores inscritos en los consulados de todo el mundo¹. Casi diez veces más que los inscritos para las elecciones de 1980, tres décadas atrás². Su crecimiento ha sido mayor que ninguna otra circunscripción (departamento) en el mismo período, en donde concentra más electores que Loreto, San Martín, Huánuco o Ayacucho, por nombrar tan solo algunos departamentos.

Para que un peruano pueda postularse al Parlamento, debe cambiar de domicilio e inscribirse en Lima Metropolitana, y dejar de residir en el extranjero³. Un contrasentido, pues el elector que vota en una circunscripción debe también estar habilitado para representar al conjunto de sus votantes. Así es para todos los peruanos, salvo los peruanos residentes en el extranjero.

La consecuencia de esta inadecuada reforma es que nunca un congresista de Lima se siente que representa (y quizá desconozca) los

¹ Ver José Francisco Parra (2006)

² Ver Kristel Castillo (2011)

³ Obviamente es distinto cuando ya sale elegido y debe trasladarse a Lima, donde está ubicado el parlamento nacional.

intereses de los 750 mil electores peruanos que viven en el extranjero. No siente que los representa y, menos, que está obligado a rendir cuentas. A su vez, estos no sienten tampoco que los 36 congresistas de Lima los representan.

Para resolver esta contradicción se requiere una reforma electoral, que resuelva este serio problema de representación. La creación de una circunscripción especial de los peruanos en el extranjero a la que se le asignen los escaños que le corresponden por el número de electores que están en el padrón, es una solución, que tiene tres alternativas⁴.

Una es recalcular la asignación de los 130 escaños para cada departamento, incluyendo esta nueva circunscripción, con la ventaja de que solo se trataría de una modificación legislativa, pues el número de congresistas está consignado en la Constitución. El problema en esta alternativa es que algunos departamentos perderían escaños (ver tabla 2).

La otra alternativa sería incrementar el número de escaños del Parlamento. Esto exigiría una modificación constitucional, alternativa que requeriría un amplio consenso, en un parlamento fraccionado.

Una tercera opción sería aumentar tan solo un escaño, pero esta alternativa seguiría colisionando con el principio de representación. La relación entre representantes y representados no es un tema de acuerdo político, sino de la regla misma de la democracia, por lo que los peruanos en el extranjero deben de tener los escaños que les corresponden.

⁴ En el Congreso de la República, las propuestas de Código Electoral del JNE y de la ONPE consideran esta posibilidad.

La modificación debe estar en retirar de la Constitución la referencia al número de congresistas, pues tarde o temprano un congreso debe crecer, como ocurre en todo el mundo. Alternativa compleja pero necesaria para restituir un derecho injustamente cercenado.

Tabla 2.
Electores por circunscripción 2011

Circunscripciones	Población electoral	%
Lima	5 991 831	30.03%
la Libertad	1 115 648	5.59%
Piura	1 106 918	5.54%
Arequipa	892 068	4.47%
Cajamarca	891 597	4.46%
Junín	786 304	3.94%
Lambayeque	784 633	3.93%
Puno	784 979	3.93%
Cusco	778 328	3.90%
Peruanos en el Extranjero	754 154	3.78%
Ancash	737 514	3.69%
Callao	649 896	3.25%
Lima provincias	616 283	3.08%
Loreto	544 358	2.72%
Ica	517 529	2.59%
San Martín	467 689	2.34%
Huánuco	447 386	2.24%
Ayacucho	369 929	1.85%
Ucayali	269 380	1.35%
Huancavelica	252 618	1.26%
Apurímac	244 008	1.22%
Amazonas	231 137	1.15%
Tacna	216 784	1.08%
Pasco	167 179	0.83%
Tumbes	138 509	0.69%
Moquegua	121 977	0.61%
Madre de Dios	71 279	0.35%
Total	19 949 915	100%

Nota: Padrón Electoral 2011. RENIEC

1.2. La revocatoria del mandato de las autoridades regionales y municipales

Las revocatorias de mandato por referéndum o plebiscito, forman parte de un paquete de instituciones llamadas Mecanismos de Democracia Directa (MDD). A diferencia de países como Suiza, Estados Unidos o Uruguay, en gran parte de América Latina, la implementación de los MDD fueron consecuencia de las críticas a la democracia representativa.

Una primera visión fue la de introducir un complemento a una democracia concebida como limitada y formal. Los MDD ofrecían esta posibilidad de participación ciudadana. La idea central era que con la participación y el control ciudadano la democracia adquiriría una calidad mayor. Esta visión estuvo, sobre todo, alimentada y sostenida por la izquierda latinoamericana, que veía con entusiasmo el camino a una democracia directa y participativa.

Una segunda visión, distinta y distante de la anterior, era aquella que criticaba y responsabilizaba al sistema partidista imperante como causante de las limitaciones de la democracia. Esta visión estuvo encabezada por presidentes carismáticos, con rasgos autoritarios. Estos proyectos, a su vez reeleccionistas, acusaban a los partidos políticos de haber traicionado los reales intereses de los ciudadanos, por lo que los MDD eran los apropiados para relacionar adecuadamente a estos con el poder. Se configuraban así los contornos de una democracia plebiscitaria.

En el Perú, de los MDD tan solo el referendo se usó en dos oportunidades en el siglo pasado: Benavides (1939) y Fujimori (1993). Es justamente al amparo de la Constitución aprobada en este último referendo, que se promulga, en 1997, la Ley de Control y Participación

Ciudadana (26300), que amplía los MDD, pues incorpora figuras nuevas como la revocatoria del mandato de autoridades regionales y municipales, iniciativa de reforma constitucional y legislativa, demanda de rendición de cuentas, entre otras. De este conjunto de mecanismos, la revocatoria ha sido la revocatoria la más utilizada.

Luego de casi década y media de promulgada la ley, se han realizado ocho procesos de revocatorias (1997, 2001, 2004, dos veces en 2005, 2008, 2009 y 2012), que permiten tener una idea más aproximada del impacto de este mecanismo que goza de simpatía en la opinión pública.

Una primera observación es que el mecanismo de revocatoria es el más utilizado de todos los que ofrece la Ley de Participación y Control Ciudadano (LPCC). En quince años se han vendido poco menos de 15 mil kits electorales de revocatorias. De ese total, para la última realizada el 30 de setiembre, se vendieron 2 090. Sin embargo, solo han cumplido con los requisitos y han sido aceptadas 1 376 solicitudes, menos del diez por ciento del total. De igual manera, han sido revocados hasta ahora, 279 alcaldes y 1247 concejales, menos de la tercera parte de los que se sometieron a las revocatorias. De esta manera, el Perú es el país que más ha utilizado este mecanismo en la región. Es decir, hay un ejercicio pleno y extendido de este mecanismo de democracia directa.

Pero si uno se acerca más a los datos disponibles nos encontramos con una realidad más compleja. La mayoría de las circunscripciones en donde se ha desarrollado la revocatoria, son distritos. Muy pocas en provincias y, en ningún caso, en una circunscripción departamental (caso de presidente y consejeros regionales). Esto ocurre porque es difícil conseguir la adhesión del 25% de electores del padrón electoral. Por esta

razón, la gran mayoría son distritos con un número de electores muy pequeño, menos de 5 mil. Estos distritos, a su vez, están ubicados en la sierra. Asimismo, más de la mitad son distritos pobres o extremadamente pobres. En consecuencia, estamos delante de un escenario de revocatorias que se circunscribe, mayoritariamente a distritos pequeños, andinos y pobres.

Como ocurre en otras partes del país, en estas circunscripciones la presencia del Estado es débil y las pocas instituciones funcionan con reglas de juego que se tratan de evadir constantemente. Los partidos políticos que canalizan los intereses sociales han ido desapareciendo, quedando a merced de grupos locales. Estos, al tratarse de distritos pequeños y rurales, se encuentran agrupados alrededor de un pequeño número de familias, en muchos casos, en comunidades.

En varios casos se observa que más allá del legítimo derecho que les asiste a los ciudadanos, los propósitos declarados de los promotores de las revocatorias parecen ser otros. La gran mayoría de ellos han sido candidatos derrotados en las elecciones municipales.

Desde 1997, esta dinámica ha sido incentivada por las transferencias de recursos a los gobiernos locales que se han multiplicado por diez. A eso se agrega que en varios distritos se han instalado industrias extractivas, con lo que ingresan jugosos montos procedentes del canon a las arcas municipales.

La revocatoria ha sido utilizada, en gran medida, por venganzas políticas, polarizando a extremos la vida pública con una clara incidencia en la gestión pública. La inestabilidad es alta, pues un concejo municipal,

en el que es revocado su alcalde y/o concejales, tiene tres autoridades en el período de cuatro años, en medio del mismo número de campañas electorales. En este escenario, ninguna autoridad, podrá hacer nada para su localidad.

La lógica de polarización extrema que desata la revocatoria hace que autoridades o revocadores o ambos busquen apoyo más allá de sus electores y eso lo consiguen bajo el método del "elector golondrino". Esto no es otra cosa que promover falsos cambios domiciliarios para que dichos votantes apoyen cualquiera de las opciones o inflar el padrón y con su ausentismo, impiden la revocatoria, ya que se necesita superar la asistencia de la mitad de los electores para que la revocatoria proceda. Pese al esfuerzo de los organismos electorales, el voto golondrino se mantiene, cuando se observa un súbito crecimiento del padrón, en varios distritos en donde se han realizado revocatorias.

Finalmente, nuestro marco legal atenta contra la voluntad popular. Un ejemplo claro es en los distritos en cuyo concejo municipal, conformado por seis representantes, la organización política ganadora obtiene la alcaldía y cuatro escaños en el concejo. Si se revoca a todo el concejo y es suplido transitoriamente hasta que se realicen nuevas elecciones municipales, en julio del 2013, la lista ganadora solo tiene un accesitario para cubrir cinco plazas. Lo que se ha hecho hasta ahora es cubrir los escaños con los accesitarios de la segunda lista (opositora). Es decir, la lista ganadora de las elecciones del 2010 se convierte en minoría y la segunda lista, en mayoría. La voluntad popular traducida en representación, a través de los votos, se ve así alterada. La revocatoria del mandato de las autoridades subnacionales no solo debe ser vista como un popular mecanismo de democracia directa, sino que se tienen también

que evaluar sus impactos negativos, los cuales no producen una mejora de la calidad de la democracia, que es lo que tanto se invoca.

Tabla 3.
Autoridades municipales revocadas (1997-2012)

Año	Alcaldes sometidos a CPR	Alcaldes revocados	Regidores sometidos a CPR	Regidores revocados
1997	61	42	129	93
2001	166	11	462	27
2004	187	29	691	109
2005 I	13	8	54	35
2005 II	6	3	21	7
2008	240	95	999	444
2009	67	22	271	132
2012	261	69	1040	400

Nota: ONPE, JNE

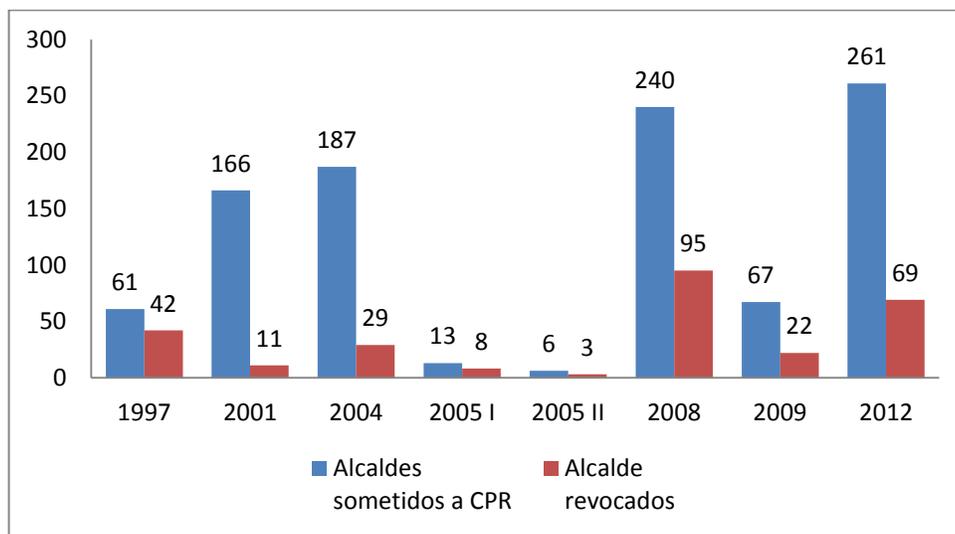


Figura 1. Autoridades municipales revocadas (1997-2012). Elaboración propia con base en los datos de ONPE, JNE.

2. La reforma en el sistema electoral

2.1. El voto preferencial

El voto preferencial es una de las reformas electorales que ha tenido gran impacto y es quizá la más discutida. Es un mecanismo que forma parte de la variable *Tipo de Lista*, en la modalidad de *Lista cerrada, pero no bloqueada*, de los sistemas electorales proporcionales. En concreto, consiste en otorgar uno o varios votos a uno o varios candidatos, de entre una serie de postulantes inscritos en listas partidarias que los agrupan.

El Perú, en más de tres décadas de implementación, ha tenido experiencias de votación con congresos bicamerales (1985, 1990) y unicamerales (1978, 1992, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011), así como con sistemas de votación que contemplan la circunscripción única (1978, 1992, 1995 y 2000) y circunscripciones uni y plurinominales (1985, 1990, 2001, 2006 y 2011). Así como también se ha probado la obligatoriedad (1978) o no del voto preferencial (todas las demás) y la variación en el número de las preferencias (solo 1, en 1978).

El voto preferencial se implementa, por primera vez, durante el Gobierno militar del general Francisco Morales Bermúdez, como parte del proceso de transición a la democracia y con miras a las elecciones de la Asamblea Constituyente de 1978.

En aquella oportunidad se implementó el voto preferencial único y obligatorio. Hubo resistencia de parte de algunos partidos políticos, especialmente el Apra, que señaló que existía "voluntad de fraude", pues se trataba de una norma que buscaba quebrar el liderazgo de los partidos políticos, especialmente el de Víctor Raúl Haya de la Torre, al desatar este

mecanismo de elección la disputa por los votos al interior de la lista. Esta experiencia, siendo la primera, tenía la característica de aplicarse para un electorado sin voto analfabeto. Era, asimismo, obligatorio.

Para las elecciones de 1980, no se aplicó el voto preferencial, pues al haberse otorgado el voto a los analfabetos y, dado que no pueden leer ni escribir, este mecanismo se eliminó de las normas electorales (Tuesta, 2005, p. 22).

Para las Elecciones Generales de 1985, un acuerdo partidario, estableció la reimplementación del voto preferencial. Sin embargo, señalaba una diferencia con el aplicado en 1978. El voto de preferencia pasaba a ser doble, pero opcional. La no emisión del voto preferencial, o el error que se cometía al marcarlo ya no anula el voto, como antes, pero sí la preferencia. A partir de aquella oportunidad, en todas las elecciones de asambleas o congresos se aplicó esta modalidad, hasta la actualidad.

Un tema que es necesario tener en cuenta es que la implementación del voto preferencial en la década del ochenta tenía como contexto lo siguiente: un sistema partidista estructurado con partidos más institucionalizados y disciplinados. Pero de la misma manera, no existía una ley de partidos políticos y, por lo tanto, los partidos no eran observados en su vida interna. De esta manera, no se exigía el ejercicio de la democracia interna y menos de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.

En la actualidad, la debilidad de los partidos políticos, el fraccionamiento del sistema que los cobija, así como la baja cohesión

interna y de la disciplina partidaria, han mostrado un escenario radicalmente distinto al de hace tres décadas.

Tras poco más de tres décadas del ejercicio de este mecanismo en el Perú, los argumentos a favor del voto preferencial pueden resumirse en los siguientes:

- Porque permite al elector, un mayor margen de elección.
- Porque el candidato se relaciona de manera más estrecha con el elector, que con el partido político.
- El candidato puede aspirar a ser elegido, sin que el puesto que ocupa en la lista sea una limitación.
- Porque el ciudadano valora este tipo de elección más que la de lista cerrada.

Sin embargo, es claro que el voto preferencial produce una dinámica interna en los partidos, con independencia de la voluntad de los involucrados. Su popularidad ante la opinión pública no debe evitar observar que su impacto ha sido severo sobre los partidos políticos y los procesos electorales.

Por ese motivo, los argumentos en contra del voto preferencial se pueden resumir de la siguiente manera:

- El voto preferencial desata una inevitable lógica fratricida. Es así que cada candidato, al necesitar ganar más votos que los compañeros de su propio partido, debe diferenciarse de ellos, convirtiéndose en competencia interna, allí donde debería haber colaboración.

- La competencia intensa por el voto preferencial ha originado tensiones y pugnas que, en muchos casos, y han dejado huella de conflicto entre los candidatos, y han crecido dificultades en sus relaciones internas partidarias.
- El partido político está incapacitado para desarrollar una campaña unificada, en la medida en que cada candidato hace la suya, impidiendo un mensaje partidario claro. El elector debe recibir mensajes de candidatos presidenciales, al lado de los mensajes de cada uno de los candidatos de las listas parlamentarias. En el 2011, solo en Lima Metropolitana, para los 36 escaños, se presentaron 13 listas, lo que hace un total de 468 candidatos. Es decir, 468 campañas y mensajes que pugnan por conseguir el voto ciudadano.
- Es casi imposible conocer el origen y el gasto de los recursos económicos de los partidos políticos, puesto que el candidato no informa sobre sus ingresos o solo lo hace parcialmente Sin embargo, el partido político se hace responsable por los recursos obtenidos por todos los candidatos.
- Si los organismos electorales controlan a los partidos con dificultad, resulta casi imposible hacerlo, cuando hay sistema de voto preferencial. Los candidatos, al necesitar dinero individualmente, resultan siendo vulnerables al apoyo financiero privado y pueden, en algunos casos, caer en manos del dinero mal habido.
- La lucha al interior de cada partido es tan intensa y competitiva por el voto que incluso algunos candidatos intentan impugnar actas de escrutinio. Pero, en muchos casos no existe una confianza en el

personero oficial del partido político, pues cada uno defiende sus intereses particulares. Si pudiera, cada candidato tendría su personero, ante la desconfianza del partidario.

- La votación se hace más compleja para el elector. De esta manera, los votos nulos se incrementan debido a los errores en el uso de este mecanismo de elección. La tabla 4 muestra claramente este impacto.

Tabla 4.
Comparación de votos nulos (1995-2011)

Año	Elecciones presidenciales	Elecciones Congresales
	Votos nulos	Votos nulos
2011	584 233	2 125 438
2006	619 573	2 188 789
2001	402 436	1 352 780
2000	271 742	1 304 382
1995	769 858	3 189 198

Nota: Elaboración propia con base en datos de ONPE.

- El escrutinio en mesa. Si a eso se agrega que la votación se hace más compleja tanto para el elector como para el miembro de mesa, se entenderá por qué el 90% de las actas con errores se deben al voto preferencial y, en consecuencia, la demora en la entrega de resultados. Según la ONPE "En el proceso electoral del año 2006 el promedio de actas observadas fue de 9,1% en la elección de Presidente y Vicepresidentes, y de 39,8% en la del Congreso de la República; mientras que en el año 2011 el promedio fue de 7,3% en

la elección de Presidente y Vicepresidentes, y de 24,1% en la del Congreso de la República" (ONPE, 2012, p. 95).

- Por otro lado, al no ser obligatorio y no tener el elector la posibilidad de hacer respetar el orden de la lista, el voto preferencial inclina el peso de la decisión a quienes lo usan y disminuye el peso a quienes no lo usan. Podemos comprobarlo con un ejemplo hipotético. En Ancash, que tiene 5 escaños en el Congreso, un partido A obtiene 100 votos, con los que consigue 2 escaños. Del total de votantes de A, 98 deciden no utilizar el voto preferencial, pues consideran que el orden presentado por el partido no es el adecuado. Sin embargo, 2 votantes sí lo utilizan, optan por candidatos que están en los puestos debajo del que ocupa el segundo lugar en la lista, digamos en los puesto 4 y 5. El resultado sería que ingresan estos últimos y no los candidatos de los puestos 1 y 2, pese a que la mayoría de los votantes del partido A así lo consideraron. Este ejemplo puede ser extremo, pero muestra un mecanismo que, al no ser obligatorio, hace que algunos electores tengan mayor capacidad de decisión que otros. Es decir, en este formato de voto preferencial, no hay cómo hacer valer la decisión de quienes desean que se mantenga el orden presentado por el partido. Lo que establece una relación peligrosamente inversa: a menor uso del voto preferencial, mayor peso decisivo de los que lo utilizan.
- Contra lo que comúnmente se piensa, no todos los puestos que conforman una lista de candidatos de un partido tienen las mismas posibilidades de salir elegidos. Un ejemplo es el caso de la votación

en Lima Metropolitana. Si se toman como muestra las 3 últimas elecciones (2001, 2006 y 2011), del conjunto de los 365 puestos de la lista, los candidatos que ocuparon el primer, segundo y tercer lugar ingresaron en 17, 15 y 12 veces. Cuanto más se desciende en el puesto de lista, la posibilidad disminuye. Incluso, como se observa en la tabla 5, hay puestos como 14, 15, 17, del 23 al 29 y del 31 al 34 que nunca lograron un escaño.

- Finalmente, el voto preferencial tiene un costo político adicional. Los resultados electorales parlamentarios oficiales, debido al voto preferencial, demoran en ser proclamados, con lo que se crean situaciones de alta incertidumbre en la conformación del congreso.

El voto preferencial se introdujo para quebrar el liderazgo partidario en un contexto de gobierno autoritario y crítica a los partidos políticos. Posteriormente, varias reformas en el Perú han invocado como objetivo fortalecer a los partidos políticos. Sin embargo, el voto preferencial ha mostrado que su impacto en los partidos es negativo. Pero, en todos los partidos parlamentarios han logrado un escaño gracias a él, lo que ha impedido que este mecanismo se mantenga hasta el día de hoy.

⁵ Para las elecciones del 2001 y 2006 fueron 35 escaños.

Tabla 5.
Puestos con frecuencia de obtención de escaños

Frecuencia de obtención de escaños	Puesto en la lista
17	1
15	2
12	3
9	5
9	8
7	4
5	11
4	6
4	9
3	10
3	20
3	30
2	7
2	12
2	15
2	35
1	13
1	16
1	18
1	19
1	21
1	22
1	36

Nota: Elaboración propia con base en datos de ONPE.

2.2. El *ballottage* presidencial

Una de las reformas más importantes que se introdujo en la Constitución de 1979 fue la modalidad de dos vueltas electorales, para la elección del presidente de la República. La reforma electoral se basaba en la idea de que la segunda vuelta permitía dotar de mayor legitimidad y

fuerza al gobernante, así como facilitar la reducción del número de partidos políticos en el sistema electoral.

La segunda vuelta electoral, conocida también como *ballottage*, de origen francés, es un mecanismo que señala que si ningún candidato ha logrado superar un porcentaje de votos (generalmente, pero no siempre, mayoría absoluta), los dos más votados vuelven a candidatear a una segunda elección. Este elemento del sistema electoral se aplicó por primera vez en Francia, en el siglo XIX.

En la actualidad, en Europa, se aplica en Francia, Austria y Portugal. Las dos vueltas electorales son parte de una misma dinámica política, por lo que solo las separa dos semanas. En América Latina, la diferencia en la realización entre una y otra vuelta electoral ha sido, incluso, de más de dos meses, constituyéndose en casi dos procesos eleccionarios distintos. Se rompe así la dinámica única que el modelo prevé.

De la misma forma, las elecciones presidenciales en Francia, son previas a las parlamentarias. De esta manera, la incidencia de las primeras sobre las segundas es alta. Desarrolla una tendencia a concentrar las preferencias en los grandes partidos, sobre todo de gobierno y oposición. En América Latina, no es así (Martínez, 2004). En muchos casos, Perú o Bolivia, por citar solo dos casos, las elecciones son simultáneas, por lo que el elector vota ciego. Es decir, sin conocer quién es el presidente de la República. En Colombia, incluso, es a la inversa. Primero son las elecciones parlamentarias y luego las presidenciales.

Finalmente, pero muy importante, el *ballottage* francés también se aplica a las elecciones parlamentarias. Si nadie logra la mayoría absoluta,

los candidatos que superan el 12,5% pasan a competir, a los pocos días, en una segunda vuelta. En América Latina, no hay país en donde eso suceda. De esta manera, la probabilidad de que el presidente francés logre una mayoría en la Asamblea Nacional propia o en coaliciones, es pues alta. En consecuencia el diseño institucional francés permite lograr una mayoría de gobierno y una relación fluida entre Gobierno y oposición.

En América Latina, la aplicación amputada del *ballottage* ha traído como consecuencia no la disminución de los partidos, sino la proliferación de ellos (Canchari, 2010). De la misma manera, se ha fortalecido el hiperpresidencialismo y, en no pocos casos, el Parlamento ha sido una fuente de obstrucción, con el incremento de los elementos de ingobernabilidad. Es decir, tres décadas de experiencia de *ballottage*, en América Latina, han demostrado que no se logró el objetivo deseado, por la mala importación del diseño

En el Perú, posterior al último gobierno militar, se han realizado ocho elecciones presidenciales con experiencias distintas de segunda vuelta. En 1980, no se aplicó la norma por acuerdo plasmado en la Constitución de 1979. En tres ocasiones, no hubo segunda vuelta. En 1985, se retiró Alfonso Barrantes y ganó Alan García. En 1995, Fujimori ganó con más de la mitad de los votos y, en el 2000, el mismo Fujimori ganó las elecciones, por el retiro de Alejandro Toledo. En cuatro ocasiones, sí hubo segunda vuelta, Fujimori ganó a Vargas Llosa, en 1990; Toledo a Alan García, en el 2001; Alan García a Ollanta Humala, en el 2006; y este derrotó a Keiko Fujimori, en el 2011. De los siete casos, sólo el primer Gobierno de Alan García (1985-1990) y el segundo, de Alberto Fujimori (1995-2000) tuvieron mayoría parlamentaria. En los otros cinco casos se crearon Gobiernos de minoría. Asimismo, el número de partidos con

representación en el Congreso creció.

Si el objetivo de la ley era evitar la fragmentación política y dotar a la presidencia de un sólido apoyo, esto no se logró. No se ha podido evitar el multipartidismo y no necesariamente los Gobiernos elegidos por este sistema podrían calificarse como más legítimos y fuertes. No es posible demostrar que los Gobiernos que nacieron de una segunda vuelta, como Fujimori (1990), Toledo (2001), Alan García (2006), u Ollanta Humala (2011), tienen mayor legitimidad, que aquellos en donde no hubo segunda vuelta, como el de Fernando Belaunde (1980).

De esta manera, *ballottage* y semipresidencialismo, como el francés, están íntimamente relacionados; pero esto no es así en los sistemas presidencialistas, como el peruano. Detrás de esta situación, está el hecho de confundir la legitimidad de origen, que otorga un triunfo electoral y la legitimidad de la gestión de gobierno, que no tiene que ver con el porcentaje de votos a obtener u obtenidos, que es una idea muy extendida. Tan propagada que este mecanismo se ha ampliado a la elección de las autoridades regionales, con el consiguiente impacto negativo en la gobernabilidad en este espacio subnacional.

2.3. Incremento de escaños y la representación de Lima

Una de las reformas de mayor impacto de la Constitución de 1993 fue el diseño institucional del parlamento y la representación política. De un parlamento bicameral se pasó a uno unicameral con 120 congresistas que representaban la mitad del parlamento anterior. El número se colocó en la Constitución, por lo que un incremento en el tamaño del parlamento exigiría una reforma constitucional.

El número de escaños se mantuvo en los parlamentos comprendidos en el período 1995-2006. Sin embargo, para las elecciones del 2011, se aprobó la reforma constitucional, por la que el número de congresistas aumentó en diez, en medio de un clima de crítica a los partidos políticos y al Congreso.

El número de congresistas no tiene que ver con el buen desempeño parlamentario. Si fuera así, muchos parlamentos, incluido el peruano, deberían reducir su número. Ningún país deja de crecer en el número de sus parlamentarios, debido a la evaluación del desempeño de sus congresistas. En concreto, de lo que se trata es de saber a cuántos electores representa un congresista. No existe, por cierto, una ecuación fija, pero sí una relación entre la población electoral de un país y su parlamento.

Así, encontramos parlamentos pequeños como el de Botsuana, con 40 miembros, hasta muy grandes como el de China, con 2 985. Este es el rango en que se mueven en el mundo. De esta manera, si el Perú es el quinto país en tamaño poblacional y electoral de América Latina, debería también tener el quinto parlamento en número de sus miembros. Históricamente nuestro parlamento fue creciendo según se incorporaban oleadas de electores, como en todos los países. Esto se detuvo en 1992, año en que el Perú contaba con 240 congresistas (180 diputados y 60 senadores). El autogolpe de Fujimori, a través de la Constitución de 1993, lo recortó a la mitad, para congraciarse con la opinión pública que, como hoy, tenía una percepción mayoritariamente negativa del Congreso. Nuestro parlamento es ahora, en número, menor al parlamento peruano anterior a la guerra con Chile y es el decimocuarto en América Latina.

En términos internacionales, el Perú tiene hoy un congreso con igual número de miembros que Gabón, Israel, Macedonia, Nueva Zelanda y Senegal, y solo el doble de San Marino. La diferencia es que todos estos países juntos no suman la población peruana.

Pero crecer en diez escaños, para otorgar cuatro de ellos a las provincias de Lima y el resto distribuirlos en los departamentos restantes, sin eliminar el número fijo señalado indebidamente en la Constitución, es haber resuelto el tema a medias y mal.

El bajo desempeño y el temor de los congresistas a la opinión pública, unidos a la demagogia de algunos propagandistas han sido un freno para discutir y resolver el serio problema de la representación, en la parte concerniente al número de parlamentarios. De esta manera, el Congreso se ha entrampado entre la necesidad de crecer y la baja legitimidad para lograrlo.

3. Una reforma integral

Las reformas electorales en el Perú han sido producidas de manera pragmática y sin considerar aspectos de impactos e integridad de los elementos que se reforman. Es más, en nuestro país, a diferencia de otros de nuestra región, las normas referidas al campo de la competencia reglada por el poder (elecciones) y sus actores principales (partidos, candidatos y electores) se encuentran dispersas en un número alto de leyes, reglamentos y resoluciones. Esta situación crea vacíos, contradicciones y confusión en el momento del desarrollo de un proceso electoral. Un Código Electoral podría unificarlas y sistematizarlas en un

solo cuerpo normativo y de esta manera superar los problemas actuales que ocasionan tan dispersas normas electorales.

Sin embargo, no hay reforma electoral, si no existe una voluntad política para realizar el cambio. 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.

Literatura consultada

- Canchari Obregon, G. (2011). *Elecciones presidenciales en América Latina (1978-2010) ¿Doble vuelta o mayoría relativa?* Lima: UNMSM/NDI.
- Castillo Cucalón, K. (2010). *¿Cómo votan los peruanos en el exterior? Aproximaciones al heterogéneo electorado del exterior y al voto migrante.* Tesis para optar la licenciatura en Ciencia Política. Lima: PUCP.
- Dosek, T. y Freidenberg, F. (2012). *Las reformas electorales en América Latina.* Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca (inédito).
- Gutierrez, P. y Zovatto, D (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina.* 2da edición. México: UNAM/Idea Internacional.
- Martinez, R. (Ed.) (2004). *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica.* Barcelona: ICPS.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción.* Lima: Transparencia.
- Parra, J.F. (2006). "Democracia sin fronteras: el voto en el extranjero y la migración". Lima: JNE.
- Perú. Jurado Nacional De Elecciones (JNE) (2011). "Proyecto de Código Electoral y Código Procesal Electoral". Lima: JNE

- Perú. Oficina Nacional De Procesos Electorales (ONPE) (2012). "Actas Electorales Observadas en las Elecciones Generales. Análisis de sus escenarios y actores". Lima: ONPE.
- Perú. Oficina Nacional De Procesos Electorales (ONPE) (2010). Competencia electoral en el ámbito provincial. Escenarios y tácticas de oferta política durante las Elecciones Regionales y Municipales, Serie: Documento de trabajo N.º 23. Lima, ONPE.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos Perú, 2000-2005: Los problemas de representación y las propuestas de reformas Políticas*, Colección mínima, 57. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Tuesta Soldevilla, F. (2005). *Representación política: las reglas también cuentan (Sistemas electorales y partidos políticos)*. Lima: PUCP/Fundación Friedrich Ebert, .
- Valladares Molleda, J. (2004). *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú*. Lima: Asociación Civil Transparencia, Biblioteca de la Reforma Política No.5.
- Vergara, A. (2009). *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Cuaderno de Trabajo. Lima: IDEA Internacional.
- Zovatto, D. (Coord.) (2006). *Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: Idea Internacional/UNAM.