

**XXI Congreso de LASA  
Chicago 26-30 setiembre de 1998**

**Instituciones, reformas y representación  
política en el Perú**

***Fernando Tuesta Soldevilla***

**Chicago, 1998**

## Instituciones, reformas y representación política en el Perú

*Fernando Tuesta Soldevilla*

Varias de las democracias establecidas en la región a inicios de la década pasada y otras que mantuvieron las suyas pese a la corriente autoritaria que sacudía el continente, incorporaron cambios en aquellos aspectos relativos a 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 realizaron reformas y modificaron las reglas de juego preexistentes. Algunos desde la perspectiva de ofrecer una adecuada representación política, en otros casos con el propósito de alcanzar una aceptable gobernabilidad. El caso peruano parece no vislumbrar con claridad los fines de sus reformas. Quizá lo único claro fue introducir la figura de la reelección presidencial. Por el contrario, las modificaciones en las reglas de juego institucionales han profundizado los problemas latentes de la democracia en el Perú, particularmente aquella relativa a la representación política. Las siguientes líneas intentarán mostrar esta idea.

### **I SISTEMA ELECTORAL**

#### **Sistema de representación**

Para los fines de este trabajo entendemos el sistema electoral como aquel conjunto de reglas que permiten convertir los votos en escaños (legislativo) o puestos de gobierno (ejecutivo)<sup>1</sup>. Como es conocido, los modelos de representación más extendidos son el mayoritario o de pluralidad y el proporcional.

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

---

<sup>1</sup> En el Perú el término ha sido utilizado de manera equivocada. La última, más flagrante y repetida en las leyes sobre materia electoral, es la incorporada 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. Ver subtítulo más adelante.

del 26 de mayo de 1931, se introdujo una serie de modificaciones tanto en el derecho como en el sistema electoral. Se opta por el sistema proporcional, pero se le añade la lista incompleta que permitía a la primera mayoría obtener dos tercios y a la minoría el tercio restante. A este sistema se le denomina también el *premio a la mayoría*<sup>2</sup>. Tras el golpe de estado de 1962 que anuló las elecciones de aquel año, la Junta de Gobierno (1962-1963) promulgó la ley electoral 14250. Una de sus principales normas, fue establecer en forma definitiva el sistema de elección proporcional con la introducción de la cifra repartidora, en la modalidad del método de D'hondt. Este sistema es el que rige hasta el día de hoy. Al hacerlo, el Perú opta por el objetivo que busca este sistema, establecer con mayor claridad la proporcionalidad entre el porcentaje de votos y escaños de los grupos en disputa.

**CUADRO No. 1**  
**Sistema electoral, número de representantes y**  
**tipo de circunscripción (1990-1995)**

Año de Elección	Sistema Electoral	Número de Representantes	Tipo de Circunscripción	Observaciones
Elecciones 1978*	SP+CR100	DEU	1VP obligatorio	
Elecciones 1980	SP+CR60S y 180D	DEU y Dp		
Elecciones 1985	SP+CR60S y 180D	DEU y Dp	2VP opcional	
Elecciones 1990	SP+CR60S y 180D	DEU y Dp	2VP opcional	
Elecciones 1992*	SP+CR80	DEU	2VP opcional	
Elecciones 1995	SP+CR120	DEU	2VP opcional	

Notas: SP = Sistema Proporcional, CR = Cifra Repartidora, D = Diputados, S = Senadores, Dp = Departamentos, 1VP = Un Voto preferencial, 2VP = 2 Votos preferenciales; DEU = Distrito Electoral Unico.

\* En 1978, se eligió una Asamblea Constituyente y en 1992 un Congreso Constituyente Democrático.

Fuente: Tuesta (1994)

<sup>2</sup> En la actualidad, a nivel municipal, se aplica algo parecido: al partido ganador se le otorga la -, entre las demás mitad de las bancadas del Consejo Municipal y la otra mitad se las distribuye -a través del Método de D'hondt listas en competencia.

Es necesario recordar que en el Perú vivió tras el último gobierno militar (1968-1980) una aparente secuencia electoral inalterable cada cinco años: elecciones presidenciales y parlamentarias en los años 1980, 1985, 1990 y 1995. Sin embargo, las tres primeras se realizaron bajo el marco de la Constitución de 1979, nacida de una Asamblea Constituyente. La última elección, por el contrario, se realiza bajo los cambios producidos por el *golpe de Estado*, encabezado por el mismo presidente Alberto Fujimori, el 5 de abril de 1992. Producto de ello, 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. Después de una presión internacional, el gobierno peruano convocó a un llamado Congreso Constituyente Democrático, que fue elegido bajo la abstención de varios partidos políticos. De allí nace la nueva Constitución de 1993, aprobada por escaso margen a través de un referéndum, y que modifica las reglas de juego de la competencia y representación política, particularmente por la introducción del mecanismo de la reelección presidencial inmediata. Este fue el marco de las elecciones de 1995 y que posibilitó la permanencia del presidente Fujimori por un período más.

### **La circunscripción electoral**

Uno de los aspectos claves del sistema electoral es el que corresponde a la circunscripción electoral. Entre 1980 y 1992 (año del golpe de Estado), el parlamento peruano estaba conformado por dos cámaras compuesta por 180 diputados, elegidos en circunscripciones departamentales y un senado de 60 miembros elegidos, transitoriamente, por distrito electoral único hasta que finalice el proceso de formación de las regiones<sup>3</sup>. Aquella etapa muestra a las claras la distorsión del diseño de las circunscripciones departamentales. Los efectos de esta *imperfecta distribución* los podemos observar en la conformación de las cámaras de diputados de 1980-85 y 1985-90, que otorgaron mayorías absolutas a Acción Popular y al Apra, respectivamente. Estas no hubieran sido tales si la distribución hubiera sido la adecuada, obedeciendo a la densidad relativa de cada departamento y sin limitar territorialmente los departamentos (Lima) con una cuota fija (Tuesta, 1995). De esta manera, las mayorías parlamentarias entre 1980 y 1992 fueron fabricadas por el sistema electoral,

---

<sup>3</sup> Con el golpe de Estado, este proceso de desactivo.

influyendo en el sistema de partidos, la configuración de sus componentes y las características de su competencia<sup>4</sup>.

La Constitución de 1993, modificó substantivamente la representación parlamentaria a través del tamaño de la circunscripción. A partir de julio de 1995 el Congreso de la República se convierte en unicameral, conformado por 120 parlamentarios, elegidos por distrito electoral único bajo el sistema de la cifra repartidora o método D'hondt.

No existe ningún criterio técnico-político que sustente esta reducción. De un Parlamento que tenía 240 congresistas se pasó a uno de la mitad de tamaño, sin mediar consideraciones de representación<sup>5</sup>. En consecuencia, un importante sector de la élite política partidaria vio seriamente disminuido su espacio. El Parlamento peruano instalado en julio de 1995 fue elegido, por primera vez en la historia peruana, por distrito electoral único<sup>6</sup>. Cuando se instauró la democracia, en el Perú en 1980, un parlamentario representaba a 26,963 electores. Una década después, en 1990, la relación creció a un parlamentario por cada 41,718 electores, debido al incremento poblacional y a la mantención del número de parlamentarios. Sin embargo, en 1995, la relación subió considerablemente a un parlamentario por cada 102,537 electores, que respondía ya no sólo a un crecimiento vegetativo de la población sino, fundamentalmente, a la reducción del número de parlamentarios<sup>7</sup>.

Se ha señalado que a mayor tamaño de la circunscripción electoral, mayor es la proporcionalidad (Nohlen, 1995). De esta manera, el Perú transitaba, con el Distrito Electoral Único (DEU), a un *sistema de representación pura*, es decir, la más alta proporcionalidad entre votos y escaños. Este sistema permite la presencia de muchos partidos políticos en el Parlamento, fraccionando la representación. Con mayor razón,

---

<sup>4</sup> Fernández Segado (1994a: 43), recuerda que: "Sartori ha sostenido que el tamaño del distrito electoral afecta mas a la eficiencia de la representación proporcional que las diversas formulas de traducción matemática (de votos a escaños)".

<sup>5</sup> El tamaño de actual parlamento es sólo comparable con el de otros países pequeños como Gabón que tiene alrededor de 1,2 millones de habitantes; Israel con 5,5 millones, Senegal, poco más de 8 millones y Macedonia, 2,1 millones. Pero, sólo la población electoral peruana (12.5 millones) es superior a la población sumada de todos estos países.

<sup>6</sup> Este tamaño de distrito es sólo comparable con 4 países en el mundo: Israel, Mónaco, Países Bajos y Paraguay (Unión Parlamentaria 1992:16).

<sup>7</sup> Comparativamente, de 17 países de América Latina, salvo Brasil que teniendo una población muy alta está representada por un Parlamento con más de 500 miembros, en el resto de países la relación es mucho menor. Por citar sólo algunos ejemplos, Bolivia tiene un parlamentario por cada 26,435, Paraguay por cada 31,000, Uruguay por cada 23,425, Ecuador por cada 65,911 o Chile por cada 62,970 (Alcántara 1996: 8).

si esto no es evitado por una barrera mínima legal. Si esto se aplica a un sistema de partidos políticos de muchos partidos, el resultado es una mayor fragmentación de la representación política. Los congresistas que lo defendieron señalaron que a través del distrito único se elegían líderes nacionales y se evitaba el caudillismo provinciano. La mejor demostración que ello es falso, es la composición del Congreso actual.

Las consecuencias del DEU se observan en el número de partidos. En los parlamentos de 1992 y 1995 se encuentran presentes 10 y 13 organizaciones políticas, respectivamente. Asimismo, algunos departamentos, que tenían representantes en el Parlamento, carecen en esta oportunidad de ellos. En cambio otros tiene más de los que les corresponderían en una distribución por circunscripciones plurinominales, creándose un notorio desbalance. En todo caso, a lo largo de los cinco parlamentos originados desde 1980, bajo el formato de distrito electoral único, cada vez más la proporción de los limeños es mayor y, consecuentemente, la de los provincianos menor, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro No.2**  
**Origen de los parlamentarios Lima/Provincias \***

	<b>1980- 1985</b>		<b>1985- 1990</b>		<b>1990- 1992</b>		<b>1992- 1995</b>		<b>1995- 2000</b>	
	%		%		%		%		%	
<b>Lima</b>	68	24	65	27	75	31	31	38	52	44
<b>Provincias</b>	182	76	175	73	165	69	49	62	68	56
<b>Total</b>	240	100	240	100	240	100	80	100	120	100

(\*) Para 1980, 1985 y 1990 corresponde a los senadores; 1992, los constituyentes y 1995 los congresistas.

Fuente: (Pease: 1997)

---

De otro lado, el DEU tiene efectos en el carácter de las organizaciones, favoreciendo a aquellas con una débil (o carente de) estructura partidaria nacional. La lista de candidatos con circunscripción única, posibilita que ésta se elabore centralmente en Lima y no exige una movilización nacional de las maquinarias políticas para elaborar las

listas locales y realizar sus respectivas campañas electorales. Asimismo, proyecta la campaña sólo en un espacio nacional, con el correspondiente gasto en los grandes medios de comunicación, desplazando a un segundo plano las campañas locales. Esta situación es explicable en un período en que se alimentó listas y movimientos independientes.

De esta manera, las modificaciones que se elaboraron en el CCD no fueron realizadas con un criterio que buscara entender al sistema electoral como una unidad en donde sus partes deben sostener una coherencia, con el propósito que los efectos sean los deseados. Por el contrario, se optó por el distrito electoral único por que es sencillo y favorece a los *grupos o partidos fluidos*.

Todo parece indicar que un objetivo de dichas cambios era mantenerlos en el largo plazo. Esto explica el artículo de la Constitución que señala el número exacto de representantes que debe componer el Parlamento (120). Cualquier intento de cambio obligaría a una modificación de la Constitución. Esta debe pasar por una aprobación del Congreso y posteriormente por un referéndum que, como reconocen sus autores, es extremadamente difícil.

### **El método matemático de conversión votos en escaños**

El método D'hondt por su sencillez, es muy usado en diversos países. En una sola operación se asignan todos los escaños. Tiene el efecto de favorecer al partido mayor, en perjuicio de los menores. Bajo esta fórmula se formaron, en el Perú, los Parlamentos desde 1963, pero en circunscripciones plurinominales.

Sin embargo, el efecto es mayor cuando se combina el método D'hondt con el distrito único, como ocurre en el Perú desde 1992. Como se observa en el cuadro 3, Cambio 90/NM partido de gobierno, se vio favorecido con esta combinación en los procesos electorales de 1992 y 1995, logrando incluso en el primer caso, una mayoría absoluta de escaños, gracias a él.

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 distribuye la totalidad de los 120 escaños, no existiendo ninguno con carácter suplementario para grupos específicos.

**Cuadro No.3**  
**Relación entre votos y escaños en Distrito Unico**  
**combinado con Cifra Repartidora (D'Hondt)**

Partido	1992-1995		1995-2000	
	%V	%E	%V	%E
CAMBIO 90/NM	49	55	52	56
UPP	--	--	14	14
PAP	--	--	7	7
FIM	7	8	5	5
CODE**	5	5	4	4
AP	--	--	3	3
PPC	10	10	3	3
RENOVACION	7	8	3	3
IZQUIERDA*	6	5	2	2
OBRAS	--	--	2	2
FNTC	4	4	1	1
FREPAP	3	4	1	1
MIA	2	3	1	1
SODE	2	3	--	--

Notas: \* = La izquierda, en 1992, se toma la votación del MDI y, en 1995, de IU.

\*\*= El CODE participó, en 1995, en alianza con País Posible.

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

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

### Proceso de votación

Las formas de la candidatura y de votación están estrechamente relacionadas entre sí. Tienen, además, efectos en los resultados electorales, así como de manera indirecta en el sistema político. Hasta 1980, en el Perú se elige bajo la forma de lista cerrada y bloqueada. Esto quiere decir que el elector elige por una lista y no tiene injerencia en la selección de sus candidatos. Esta forma de candidatura privilegia una relación más estrecha entre votantes y partidos. Favorece una preeminencia de éstos últimos, quienes pueden planificar la composición de su bancada y, por lo tanto, hace a los parlamentarios más dependientes de sus partidos políticos. A partir de 1985 se modificó sustancialmente la forma de candidatura con



efectos considerables. Esta pasó a ser bajo el formato de listas cerradas, pero no bloqueadas. Es decir, cerradas en el sentido que el elector no podía incorporar nuevos nombres, pero no bloqueadas porque podía elegir entre los candidatos propuestos, bajo la modalidad del voto preferencial. Bajo este procedimiento, se favorecía una relación más estrecha entre candidato y elector, personalizando la elección. Bajo este método la importancia del candidato se incrementa.

El voto preferencial se estableció por primera vez, como único y obligatorio, en el Perú con motivo de las elecciones a la Asamblea Constituyente de 1978. Se suprimió para las elecciones de 1980 y se volvió a implementar con motivo de las elecciones generales de 1985, pero 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. Si en 1978, gracias a este sistema el 46 por ciento la composición de la Asamblea Constituyente fue distinta; en 1985, lo fue en un tercio del parlamento; en 1990, en 30 por ciento; en 1992, el Congreso Constituyente en más del 40% y, en 1995, también en 30%. En consecuencia, podemos señalar que algo más del tercio del Parlamento peruano varió su composición entre 1978 y 1995, gracias al voto preferencial<sup>8</sup>.

<b>Cuadro No.4</b>					
<b>Candidatos que ingresaron al Parlamento gracias al voto preferencial (1978-1995)</b>					
	<b>1978</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1995</b>
	AC	S	CCD	CN	
E/T	46/100	19/60	18/60	34/80	39/120

<sup>8</sup> También ingresaron a la Cámara de Diputados, gracias al voto preferencial, de un total de 180, 42 en 1985 y 66 en 1990.

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.

Fuente: Tuesta (1994) y JNE (1996)

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

El voto preferencial está pensado para aplicarse en circunscripciones plurinominales. Sin embargo, al combinarse el voto preferencial con el distrito electoral único se producen otros efectos, como se observó en las elecciones de 1995:

- En el ámbito de la representación política. Los candidatos provincianos que provenían de departamentos con poca poblacional electoral, se encontraban en menores posibilidades que aquellos que son más conocidos en los departamentos más poblados. Todo ello bajo el supuesto que los provincianos tiendan a votar por los candidatos de su misma localidad. La consecuencia se observa en el Parlamento actual, donde varios departamentos pequeños electoralmente, carecen de representantes.
- Al nivel de la campaña electoral. La cantidad de candidaturas por partidos es impresionante. La última elección parlamentaria, en 1995, movilizó a 20 listas con 120 candidatos cada una, lo que daba como resultado 2,400 candidaturas en competencia, que debiendo hacer campañas nacionales, terminan desarrollando minicampañas que se superponen entre sí y ofrecen 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.
- En el tamaño y formato de la cédula electoral. La confusión se trasladó a los materiales electorales que debieron elaborarse en tamaños gigantescos, tanto en el listado oficial de las candidaturas como en el tamaño de la cédula electoral, inmanejable para muchos electores.
- Finalmente, todo lo anterior creó un efecto perturbador en el proceso de escrutinio, en donde la cantidad de errores que se cometieron produjeron el

porcentaje más alto de anulaciones que se recuerda, alterando seriamente la propia voluntad del electorado<sup>9</sup>.

Estos efectos, debe recordarse, ocurren cuando se combina el voto preferencial con el DEU y se reducen o desaparecen cuando se combina con distritos plurinominales.

Otro elemento de singular importancia es el que hace referencia al momento en que se realizan las elecciones parlamentarias. En el Perú desde la década del treinta se desarrollaron simultáneamente elecciones parlamentarias y presidenciales. Como el Parlamento se elige en su totalidad y no parcialmente, existe una *simultaneidad* electoral. 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 voto de la lista parlamentaria. 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/NM constituido fuertemente alrededor de la figura del presidente Fujimori, se vio beneficiado por este artículo introducido en la nueva Constitución. Gracias a ello, consigue la mayoría absoluta en el Congreso.

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

## II. SISTEMA DE PARTIDOS

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, liderazgos más permanentes, que construyeron maquinarias políticas que los diferenciaban de los clubes electorales. Ideológicamente, algunos de ellos, se alinearon a las grandes corrientes internacionales, pero con sus particularidades nacionales.

---

<sup>9</sup> 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).

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

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, si no la distancia, de las grandes corrientes dominantes de la década. Surgen así los llamados 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 y logra 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 triunfo de la historia electoral, 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 del 90, un 90% de las adhesiones electorales, configurando una drástica modificación de la representación política.

El sistema electoral reformado que hemos revisado anteriormente, 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 hacen de éste también débil, pero no lo eliminan, como algunos autores pretenden. En todo caso, los efectos que encontramos relevantes son los siguientes:

**Cuadro No.5**

<b>Indicadores del sistema de partidos en Perú (1980-1995)</b>									
	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>85</b>	<b>85</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>92</b>	<b>95</b>	<b>95</b>
	<b>(P)</b>	<b>(Pr)</b>	<b>(P)</b>	<b>(Pr)</b>	<b>(P)</b>	<b>(Pr)</b>	<b>(CCD)</b>	<b>(P)</b>	<b>(Pr)</b>
No. Candid.	<b>15</b>	16	<b>9</b>	11	<b>9</b>	16	18	<b>14</b>	20
Número de partidos políticos en el Parlamento	--	8	--	6	--	7	10	--	13
Mayoría absoluta del partido ganador	no AP	si AP	no PAP	si PAP	no C90	no Fredemo	si C90/NM	si C90/NM	si C90/NM
% de los dos partidos políticos más fuertes (v)	73	67	78	75	62	55	59	86	66
% de los dos partidos políticos más fuertes (e)	--	87	--	75	--	50	65	--	70
Efectivo <sup>10</sup>									
Número	3,4	4,2	2,8	3,0	3,9	4,4	3,7	2,1	3,3

<sup>10</sup> Para la elaboración del índice de número de partidos se utiliza la fórmula de Laaskso/Taagepera (Bendel, 1993: 323).

de partidos (v)										
<hr/>										
Efectivo										
número	--	2,5	--	2,4	--	4,0	3,0	--	2,8	
de partidos (e)										
<hr/>										
Notas: v=votos; e=escaños; AC=Asamblea Constituyente; P=Elecciones Presidenciales; Pr=Elecciones Parlamentarias; CCD=Congreso Constituyente Democrático.										

- El sistema electoral, ya señalamos, alentó el incremento del número de partidos. Esto se puede observar en el número de candidaturas al Parlamento (20) que fue la más alta de la historia, como por la cantidad de partidos presentes en él (13), habiendo conseguido el MIA (Movimiento Independiente Agrario/MIA) un escaño con tan solo el 0.79% de los votos válidos. Esta proliferación de partidos permite pensar que el sistema electoral no ha tenido un efecto reductor importante, pero sí un efecto proporcional.
- No todos los partidos pesan igual que otros. Cambio 90/NM se vio favorecido por la combinación del distrito electoral único con la Cifra Repartidora (D'hondt), gracias al cual logró en uno de los casos (1992), una mayoría absoluta de los escaños.
- En relación a la fortaleza de los partidos políticos, éstos se debilitaron aún más. El sistema favorece la presencia y permanencia de *los grupos fluidos y partidos Ad-hoc*. El respaldo de sólo el 10% de los partidos más organizados, es fruto de su responsabilidad, pero no sin la colaboración de un sistema que es permisible y sostenedor de los primeros.
- El partido mayoritario (C90/NM) ha obtenido mayorías absolutas en los dos últimos parlamentos (1992-1995 y 1995-2000), lo que le permite gobernar sin necesidad de alianzas. Cuadruplica el peso en escaños al de mayor respaldo de la oposición (UPP) que, a su vez, duplica al tercero (PAP). Los otros 10 partidos tienen cada uno menos del 5% de apoyo electoral.

Si a lo anterior se añade que la distancia ideológica entre los extremos se ha reducido ostensiblemente, que la *competencia política es centripeta* y que la derrota

estratégica de Sendero Luminoso ha dejado de lado la presencia de un partido anti-sistema importante, todo parece indicar que estamos delante de la configuración de un nuevo sistema de partidos. Así a partir de 1992 se está estructurando un sistema de partidos, fragmentado, ideológicamente moderado y alrededor de un partido hegemónico (C90/NM). Sin embargo, integrantes de este sistema son agrupaciones políticas débiles. Algunas nacen sólo para un proceso electoral (Movimiento Obras, MIA, CODE) y otras no están capacitadas para enfrentar elecciones municipales que se realizan en cientos de circunscripciones.

### **III ORGANIZACIÓN ELECTORAL**

Uno de los aspectos claves de las reglas de juego es la real competencia entre los partidos políticos. Ella debe ser garantizada por un órgano imparcial que lleve adelante el proceso central de la alternancia en el poder. Es por eso que importa observar las características de esta institución y su reforma.

La Constitución de 1993 y las leyes orgánicas electorales han modificado notablemente la organización electoral en el Perú. Hasta aquel año el órgano electoral que organizaba y ejercía justicia electoral era, desde 1931, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Este era un cuerpo colegiado con un presidente, todos ellos electos por organismos distintos.

La Constitución de 1993, divide el organismo electoral en tres distintos: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC). El primero se encarga de fiscalizar la legalidad de las elecciones y ejercer justicia electoral. En materia electoral sus resoluciones son definitivas e inapelables y tiene iniciativa en la formación de leyes; el segundo se encarga de organizar los diversos procesos electorales y el tercero se encarga de todo lo relacionado con el padrón electoral y los registros civiles<sup>11</sup>. Estos tres organismos son autónomos y deben coordinar en las materias de su competencia. El JNE sólo tiene el encargo de presentar los presupuestos de los órganos electorales ante el Ejecutivo y los presenta ante el Congreso.

En la tradición constitucional peruana, y la de 1993 se mantiene en ella, los miembros del JNE no sólo no son representantes de los partidos políticos sino que expresamente

---

<sup>11</sup> Véase los artículos 176 al 187 del capítulo XIII de la Constitución de 1993.

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. Esta misma incompatibilidad se establece para los Jefes de la ONPE y el RENIEC, quienes son nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período de cuatro años y son removidos por esta misma institución.

Esta nueva estructura 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 era el artículo más polémico, creo más de una suspicacia. ¿Cuáles fueron las razones de magnitud, que ameritara dividir al órgano electoral? La idea era lograr un trabajo más eficiente en materia electoral<sup>12</sup>. En realidad ninguna. Por el contrario, como bien señala el constitucionalista español Fernández Segado, la división de los órganos electorales "disminuye, sin que ello responda a argumentos racionales perceptibles, el núcleo de funciones atribuidas con anterioridad al JNE", por lo que esta modificación era "innecesaria, y muy especialmente, la ONPE. Más que clarificar confunde el proceso electoral por la falta de delimitación de sus respectivas atribuciones" (Fernández Segado, 1995: 210 y 219). El resultado al cabo de tres años de implementado esta reforma es preocupante. Los conflictos entre los tres órganos se han mantenido sin cesar. Este hecho los ha debilitado ante la presión de los poderes ejecutivo y legislativo. Esto se ha visto con toda claridad con relación a las acusaciones de parte de un sector de la prensa sobre el ejercicio del voto por parte de miembros de las Fuerzas Armadas, en 1995, la infiltración de miembros del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) en el RENIEC<sup>13</sup>, la actuación anticonstitucional del JNE y la ONPE al impedir la realización de un referéndum solicitado por un sector importante de la población que buscaba impedir la candidatura del presidente Fujimori para un tercer período, en el año 2000.

El otro problema se suscitó con relación al JNE, ante la renovación de parte de sus miembros en el curso de este año. El representante de la Corte Suprema fue elegido entre miembros titulares y suplentes. Estos últimos, designados por la Comisión interventora del Poder Judicial, que a su vez fue designada por el gobierno, igualaba en

---

<sup>12</sup> Esta razón la expresa el congresista de la mayoría 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 denominó el Sistema Electoral" (Ferrero Costa, 1994: 13).

<sup>13</sup> El primer Jefe del RENIEC y el gerente general, acusados por sectores de la prensa y congresistas de la oposición, fueron destituidos por haberseles encontrado responsables en casos de corrupción en el ejercicio de sus funciones. Los dos fugaron al extranjero.



atribuciones a los vocales titulares y suplentes. El representante de la Corte Suprema elegido era un magistrado acusado de su conexión con el gobierno. Es más fue uno de los beneficiados en su carrera judicial después del golpe del 5 de abril de 1992. Otro tanto ocurrió con el representante de los fiscales supremos. También fue elegido por titulares y suplentes, nombrados por una Comisión presidida por una fiscal, que está por encima del Fiscal de la Nación. De otro lado, varias universidades públicas cuyas facultades de derecho eligen un representante ante el JNE, están intervenidas. Estos nuevos componentes del JNE son los que resolvieron en contra del referéndum y son cuestionados por su legitimidad para llevar adelante un proceso electoral tan delicado como el del año 2000.

Lo anterior no hace sino recordar que en una democracia, el organismo electoral no sólo debe velar por todo lo relativo al ámbito electoral sino ostentar un poder que le permita en los hechos tener autonomía de los otros órganos de poder. Sólo así podrá ejercer debidamente control y fiscalización sobre las actividades electorales. Esta es una de las carencias de la nueva estructura de los organismos electorales.

#### **IV. FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS**

Si bien en este tema no hubo reformas importantes, es necesario señalarlos como un serio problema para la competencia democrática. Las campañas electorales han visto encarecer sus costos de manera vertiginosa. La ampliación del cuerpo electoral ha convertido a la democracia en un sistema de masas. En consecuencia, la propaganda debe llegar a millones de electores, por lo que no es más una democracia para una élite. La forma de llegar a ellos en un tiempo tan corto como es el período de la campaña electoral y de manera fácil es a través de los medios de comunicación. Sus costos, particularmente en televisión, han dividido a los candidatos y partidos entre los que tienen recursos económicos y quienes carecen de ellos. Esta situación ha provocado una tremenda desproporcionalidad entre las candidaturas en competencia (ver cuadros 6 y 7). La televisión se ha convertido en el elemento discriminador de los candidatos, para acceder a una gran audiencia y electorado. Así el partido o candidato que logra obtener importantes recursos está en condiciones de tener una cobertura mayor y potencial audiencia, que no se lo logra a través de ningún otro medio.

**Cuadro No.6**  
**Inversión publicitaria en Lima (1985-1990)**

<b>Partido</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>
<b>Fredemo</b>	1'481.713 (*)	1'811.721
<b>PAP</b>	613.953	1'464.898
<b>IS</b>	-	986.135
<b>IU</b>	165.675	93.848
Otros	297.819	86.095
<b>TOTAL:</b>	<b>2'559.160</b>	<b>4'442.697</b>

Notas: 1985= Corresponde a la campaña presidencial entre noviembre de 1984 a abril de 1985. 1990= Corresponde a la campaña presidencial entre noviembre de 1989 al 15 de marzo de 1990.  
(\* ) Es la suma de AP (\$ 646,480) y CODE (\$ 835,233).  
Fuente: CPI .

**Cuadro No. 7**  
**Inversión en Radio y Televisión**  
**Elecciones municipales 1995**

<b>Medio</b>	<b>Cambio 90</b>	<b>Somos Lima</b>	<b>Total inversión en el medio</b>
<b>Televisión</b>	4'221,773	1'760,283	5'982,056
<b>Radio</b>	253,554	29,964	283,518
<b>Total de la inversión</b>	<b>4'475,327</b>	<b>1'790,247</b>	<b>6'265,574</b>

Fuente: Supervisora Nacional de Comerciales SRL

Pero lo anterior no es sino un tema al interior de un campo mayor referido al financiamiento de campañas electorales. El Perú no tiene una ley de partidos políticos y por lo tanto tampoco existe una ley de financiamiento de partidos políticos. Este tema no se ha puesto ni siquiera en discusión, pues hasta los más interesados consideran que el clima antipartido actual, que cubre muchos debates impedirían abordarlo con la serenidad y responsabilidad requeridas. Por lo tanto, eventualmente

se ha discutido el tema a partir del control de gastos. No existe financiamiento público directo, sino escasamente a nivel indirecto. Esto debido a que los candidatos y partidos pueden hacer uso gratuito de los espacios destinados a la campaña electoral en radio y televisión del Estado. Sin embargo, éstos son de escaso nivel de sintonía, lo que motiva que muchas candidaturas, en muchas oportunidades, ni siquiera los usen.

En la práctica, lo que sucede en el Perú es la existencia de un financiamiento privado de campaña, pero que está liberado de casi cualquier control y límite. En otras palabras, un candidato no tiene límites en sus gastos de campaña y el origen de estos recursos no se conocen. Si bien la ley estipula que el JNE debe ser el organismo que reciba la proyección de los fondos y la relación de gastos<sup>14</sup>, este requerimiento se ha convertido en un formalismo<sup>15</sup> que no ha resuelto el problema del financiamiento. El problema del dinero en campaña electoral, sigue siendo el lado oscuro de las elecciones y convierte a esta en un claro desbalance entre los competidores.

## V. ANALISIS Y CONCLUSIONES

Entre 1980 y 1992, el diseño de las circunscripciones permitió que, en dos oportunidades, el partido de gobierno obtuviera en el Parlamento mayorías creadas por el propio sistema. De esta manera, pudo establecer hegemonía política sin la necesidad de llegar a acuerdos con los demás grupos políticos. La forma de la candidatura posibilitó, a su vez, que por la simultaneidad alta de las elecciones presidenciales y parlamentarias, las primeras influyeran en gran medida sobre las segundas, arrastrando las votaciones. A su vez el tipo de voto permitió, mediante el voto preferencial, trasladar en parte, la competencia interpartidaria hacia el interior de los partidos. Asimismo, la flexibilidad de las candidaturas (doble

---

<sup>14</sup> El artículo 183 de la Ley Orgánica de Elecciones señala que "Dentro de los sesenta (60) días anteriores a las elecciones, las organizaciones políticas, listas independientes y alianzas, presentan al JNE la proyección de los fondos que serán invertidos durante el proceso electoral correspondiente, así como su fuente de financiamiento. Dentro de los 60 (sesenta) días posteriores a la proclamación oficial electoral, los partidos, agrupaciones independientes, alianzas y listas independientes presentan al JNE, con carácter de declaración jurada, la relación de gastos destinados a la campaña electoral correspondiente, quedando el JNE facultado para efectuar las indagaciones necesarias para establecer la exactitud del movimiento económico correspondiente a dicha campaña".

<sup>15</sup> Un miembro de la agrupación Vamos Vecino que compite por la alcaldía de Lima este año, declaró al autor de este documento que han presentado al JNE una proyección de gastos que no es la real y harán lo mismo al final de la campaña. Señaló, además, que ningún donante que lo hace en la cuenta bancaria expresamente abierta para reclutar fondos de campaña, desea ser reconocido. Señaló que si se promulga una ley que exigiera el reconocimiento de la fuente, los donantes verían la manera de salvar la ley o dejarían de entregar fondos de campaña.

postulación parlamentaria y presidencial) y del reconocimiento de los partidos (la ley fue extremadamente benévola con los nuevos partidos), permitió la proliferación de partidos y que el sistema multipartidista se acentuará.

Las modificaciones constitucionales de 1993, afectaron de manera importante el sistema político y de partidos, manteniendo, sin embargo, importantes elementos anteriores. Las modificaciones al apostar por un sistema proporcional puro, con la implantación del distrito único sin barrera legal, permitió una fragmentación partidaria alta. La aplicación de la cifra repartidora (método D´hondt) sobre el distrito electoral único, favoreció al partido mayoritario (Cambio 90/NM), por la cantidad de escaños en disputa (120 escaños). La mantención del voto preferencial si bien ratificó una relación fuerte entre elector/candidato, perjudicó la de elector/partido en momentos de crisis de representación partidaria. Se mantuvo también la simultaneidad entre las elecciones parlamentarias y presidenciales, permitiendo un mayor voto de arrastre debido a la acción que produce la reelección presidencial (1995). Efecto que fue atenuado mínimamente por la mantención del voto múltiple. Igualmente, se mantuvo la doble vuelta electoral sólo a nivel presidencial, que si bien fue innecesaria, en 1995, podría polarizar futuras competencias electorales, como ocurrió en 1990.

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

El multipartidismo ha sido un formato de sistema de partidos que estaba asociado a la precariedad de la democracia. Posteriormente se ha demostrado que este sistema es funcional en sociedades heterogéneas y con clivajes sociales, pero que se sustentan en sistemas parlamentarios. Para Scott Mainwaring, el multipartidismo combinado con un sistema presidencialista crea una relación explosiva (1995:139). Exacerba algunos problemas típicos de este sistema -conflicto ejecutivo/legislativo- que conduce al inmovilismo, pues no crea su propia mayoría como sí ocurre en un sistema parlamentario. Tarea siempre difícil con un formato de muchos partidos, como ocurrió en el período 1990-1992.

Han existido casos en que esta combinación ha funcionado (Chile 1930-73), pero genera una dependencia muy alta a la voluntad de las élites y de los ciudadanos de

comprometerse con un sistema democrático institucionalizado. En el Perú, este no ha sido ni es el caso. Pero, si bien no se pudo cambiar el sistema de gobierno, lo adecuado hubiera sido un sistema con menos partidos. Es decir, reducir la fragmentación partidaria, introduciendo umbral de representación, distritos plurinominales o elecciones parlamentarias coincidentes con segunda vuelta electoral. No es el único mecanismo, pero si pudo ayudar a encontrar salidas institucionales.

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

De lo anterior se desprende que la democracia peruana no está respaldada por adecuados cambios que permitan que el sistema funcione con las instituciones establecidas constitucionalmente, fortaleciéndolas. Por el contrario, lo que se ha observado es cambios que mantienen o menoscaban el sistema político, convirtiéndolo en sumamente frágil. Producto de ello es que el Congreso tiene un grado de desaprobación mayor que el que se observa en el ejecutivo. Mayorías aplastantes y subordinadas forman parte de esta arquitectura política, en donde los partidos y la representación han creado un serio problema de legitimidad e inestabilidad de las reglas de juego políticas, que no han hecho sino alimentar una cultura política sin coordenadas democráticas sólidas.

### **Bibliografía**

Abad Yupanqui, Samuel B. y Carolina Garcés Peralta: "El gobierno de Fujimori: antes y después del golpe", en Comisión Andina de Juristas (CAJ): *Del golpe de estado a la nueva constitución*, Lecturas sobre Temas Constitucionales No.9. Lima: CAJ, 1993.

Alcántara Saez, Manuel: "Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990", en *América Latina Hoy* No.13. Madrid: Sepia/Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, mayo 1996.

Bendel, Petra 1993: "Partidos Políticos y Sistemas de Partidos en Centroamérica", en Dieter Nohlen: *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José

de Costa Rica: IIDH/Capel, 1993.

Eguiguren Praeli, Francisco: "Las relaciones entre gobierno y parlamento", en *Lecturas Constitucionales Andinas* No.2. Lima: CAJ, 1993.

Fernández Segado, Francisco: "Los órganos electorales en el ordenamiento constitucional peruano", en *La Constitución de 1993-Análisis y Comentarios*. Lima: CAJ, 1995.

Fernández Segado, Francisco: "La representatividad de los sistemas electorales", en *Cuadernos Capel* No.37. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1994a.

Fernández Segado, Francisco: "El nuevo ordenamiento constitucional del Perú: aproximación a la Constitución de 1993". En Domingo García Belaunde y Francisco Fernández Segado: *La Constitución peruana de 1993*. Lima: Editora Jurídica Grijley, 1994b.

Ferrero Costa, Carlos: "El Sistema Electoral peruano y desarrollo pendientes", en *Nuevo Sistema Electoral peruano y elecciones municipales*, separata especial de *Análisis Internacional* No.10. Lima: CEPEI, 1994.

Jurado Nacional de Elecciones (JNE): *Perú: elecciones generales 1995. Resultados nacionales*. Lima: IFES/USAID, 1996.

Nohlen, Dieter: *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva Sociedad, 1995.

Nohlen, Dieter: "Sistemas electorales y gobernabilidad". En *Boletín Electoral Latinoamericano* No. VI, 85-109 pgs. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1991.

Pareja Paz Soldán, José: *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*. Lima: Eddili, cuarta edición, 1988.

Pease, Henry: "Remando a Contracorriente". Boletín Informativo de la Oficina del Congresista Henry Pease García. No.16. Año II, setiembre de 1997.

Sagüés, Nestor Pedro: "Formas de gobierno: aproximaciones a una teoría del control parlamentario sobre el poder ejecutivo", en *Lecturas Constitucionales Andinas* No.2. Lima: CAJ, 1993.

Sartori, Giovanni: *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Tuesta Soldevilla, Fernando: *Sistema de partidos políticos en el Perú (1978-1995)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1995.

Tuesta Soldevilla, Fernando: *Perú Político en Cifras*, (segunda edición), Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.

Unión Parlamentaria: *Sistemas electorales (Estudio comparativo mundial)*. Madrid: Cortes Generales de España, 1992.