

3. EL SISTEMA ELECTORAL PERUANO: LA REPRESENTACION PROPORCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 La circunscripción electoral y la distorsión de la representación

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

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

cunscripciones electorales se dividen en uninominales (donde se disputa una sola bancada) y plurinominales (donde se disputan dos o más bancadas). Muchos sistemas de representación mayoritaria utilizan las circuncripciones uninominales como es el caso Estados Unidos. Los sistemas de representación proporcional utilizan circuncripciones tanto uninominales como plurinominales. Pero como sostiene Dieter Nohlen, cuanto mayor es la circuncripción, mayor es la proporcionalidad.²⁰ Si en un sistema proporcional se presentan un gran número de circuncripciones uninominales, el sistema se acerca al de representación mayoritaria. De esta manera, los cambios que puedan ocurrir en el tamaño de las circuncripciones electorales, pueden generar un cambio en el sistema electoral.

En el Perú desde que se utiliza el sistema de representación proporcional se han producido algunos cambios. En un inicio, los senadores eran elegidos al interior de las circuncripciones electorales que la conformaban, los departamentos y los diputados lo eran a nivel de las provincias. Posteriormente, tanto diputados como senadores —éstos en menor número— eran elegidos por los departamentos. Para la elección de la Asamblea Constituyente en 1978, como el Congreso Constituyente en 1992, hubo una sola circuncripción electoral que la conformaba todo el territorio nacional.²¹ A partir de 1980 y también para las elecciones generales de 1985 y 1990, la elección de los senadores se hizo por medio del distrito electoral único. De esta manera, al no representar exclusivamente a una parcela del territorio sino al conjunto, pudieron votar por senadores también los peruanos residentes en el extranjero. Es en la distribución y el tamaño de las

20 Dieter Nohlen: *Op. cit.* pag. 107.

21 En 1978, se eligieron 100 representantes y, en 1992, 80. A partir de 1995, se elegirá según la nueva Constitución 120 parlamentarios, en una sola Cámara, elegidos en distrito electoral único.

circunscripciones departamentales, para la elección de diputados, en donde hubo problemas.

Como ya se dijo, la distribución geográfica, es fundamental para la conformación del Parlamento. Sobre esto último, queremos llamar la atención en relación a lo siguiente: la distribución de los diputados no reflejó realmente el sentido de los resultados electorales en el ciclo electoral aquí estudiado. Vale decir que, al traducir los votos en escaños, hubo una alteración de dicha relación. Como consecuencia algunos partidos perdieron y otros ganaron. Por ello, vale la pena preguntarse ¿quién y cómo se distribuyeron los diputados por departamentos?, ¿por qué Lima tenía cuarenta diputados, La Libertad once, o Callao siete?, ¿debieron tener más, o menos?

La Asamblea Constituyente de 1978, cuya mayoría la conformaba la alianza APRA-PPC, tenía que elaborar la norma pertinente para la elección parlamentaria de 1980. Esta señalaba que, "el Senado es elegido por las regiones, de conformidad con la ley" (art. 165), pero "mientras se constituyen todas las regiones, el Senado se elige en distrito nacional único" (cuarta disposición transitoria). Así ocurrió en 1980, 1985 y 1990.

En relación con los diputados, señalaba la Constitución que el número sería de 180, pero "la ley fija su distribución, tomando en cuenta principalmente la densidad electoral. Toda circunscripción tiene por lo menos un diputado" (art. 167).

La idea era clara y justa: toda circunscripción tenía por lo menos un diputado y el resto se distribuía tomando en cuenta el número de electores por cada circunscripción. No se hablaba de departamentos, en la medida que esa unidad territorial no existía constitucionalmente. Sin embargo, la quinta disposición transitoria sí señalaba los marcos generales de la distribución de diputados:

- a) La Provincia de Lima, separada de;
- b) Las demás provincias del Departamento de Lima;
- c) La Provincia Constitucional del Callao; y
- d) Cada uno de los demás departamentos de la República.

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

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

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

sobrerrepresentados, 10 permanecen igual y 2 departamentos están sobrerepresentados.

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

Cuadro No. 4

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

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

Continúa en la siguiente página

Continuación Cuadro N° 4

Sobrerrepresentación	Representación 1980-1990	Representación Real
Permanecen igual		
15. Puno	8	8
16. Ayacucho	4	4
17. Huancavelica	3	3
18. San Martín	3	3
19. Pasco	2	2
20. Tacna	2	2
21. Ucayali	2	2
22. Madre de Dios	1	1
23. Moquegua	1	1
24. Tumbes	1	1
Sobrerrepresentados		
25. Huánuco	4	5
26. Lima Metrópoli	40	55
Total	180	180

Fuente: JNE, varios años.

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

Cuadro No. 5

Cámaras de diputados 1980-1990 con distribución imperfecta

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

Notas:

%V= Porcentaje del total de votos.

%E= Porcentaje del total de escaños.

Fuente: JNE, varios años.

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

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

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

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

3.2 Las formas de candidaturas y el voto preferencial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En relación con la forma de candidatura para el Parlamento, éstas se presentaban tanto para senadores (sesenta en total, a nivel nacional), como para diputados (variable desde uno hasta cuarenta por Lima), en forma de lista y no candidatura personal. Esto quiere decir que es a ella a quien se le adjudica los escaños y posteriormente se distribuyen entre los candidatos que comprende dicha lista. Estas fueron cerradas, pero no bloqueadas. Es decir, cerradas en el sentido que el elector debía escoger entre los que proponía el partido político y no podía incorporar nuevos nombres. En 1980, estas listas fueron bloqueadas, es decir, que el elector debía aceptar el orden propuesto por el partido. Desde 1985, el sistema de listas fueron no bloqueadas, con la incorporación del voto preferencial, que ha sido incluido también en la Constitución de 1993.²⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- que estaban situados más allá del número de escaños que logró el partido correspondiente. Por ejemplo, del puesto 45 al 80 en Nueva Mayoría o del 5 al 80 en Coordinadora Democrática o el MDI, en las elecciones de 1992.
- c) Descubrir que el último puesto de la lista es tan beneficioso como el primero. Así lograron una bancada, por ejemplo, en 1978 , Pedro Cáceres Velásquez del FNTC y Alberto Ruiz Eldredge por el PSR. En 1985 Josmell Muñoz del Apra. En 1990, en senadores, Manuel Moreyra, del Sode, cuando postuló por el Fdremo y Abel Salinas por el Apra. El mayor número ocurrió en 1992. Por eso no son pocos ni desconocidos los nombres que se colocan en esa posición espectante: Andrés Reggiardo de Nueva Mayoría, Enrique Chirinos Soto de Renovación, Henry Pease del MDI, Jorge Torres Vallejo de la Coordinadora Democrática.
- d) El voto preferencial puede dejar de lado a algunas figuras que siendo así por su participación en ámbitos localizados de la vida nacional, no lo son para recibir el apoyo del voto preferencial. En 1992, con motivo de las elecciones para el Congreso Constituyente no ingresaron al Parlamento, el ex-canciller José de la Puente Radbill, los ex-parlamentarios Luis Guisti la Rosa o Federico Tovar en el PPC; los ex-parlamentarios Manuel Darnmert, Esther Moreno del MDI, quizá porque provenían del extinto PCR, agrupación que estuvo en contra del MAS e IU, en el 90 y, por el contrario, apoyó a Barrantes en IS; Pedro Cáceres en el FNTC; los ex-parlamentarios Odón Huidrobro o Germán Medina en el FIM.

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

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

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

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

30 "La campaña de nuestros candidatos por el voto preferencial fue creciendo de manera avasalladora y anárquica, hasta alcanzar unos extremos que causaba risa y repugnancia", Mario Vargas Llosa; *Op. cit.* pag. 410.

Cuadro No. 6

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

Año	Constituyente	Congreso		Total Parla- mentarios
		Senadores	Diputados	
1978	46			100
1985		20	42	240
1990		18	66	240
1992	34			80
Total	80	38	108	660

Fuente: JNE.

3.3 La segunda vuelta electoral y sus implicancias

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

31 Esto se realizó con la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III, reapareciendo en la Illra. y Vta. República. Posteriormente, se incorporaron a los sistemas de Bélgica (1899) y Holanda (1917) para luego dejarlo de lado.

europea y la versión latinoamericana y peruana. En el caso francés el *ballotage* es utilizado para elegir tanto al Presidente de la República como a los representantes a la Asamblea Nacional.³² En el primer caso solo recurren los dos candidatos más votados y en el segundo aquellos que sobrepasen el 10% de los votos. Desde su aplicación se ha reducido el número de partidos políticos. A ello habría que agregar que esta institución se enmarca en un sistema político semipresidencialista, en el que el Poder Ejecutivo tiene un Consejo de Ministros a cuya cabeza se sitúa el Primer Ministro, y el Presidente, Jefe de Estado, quien cuenta con importantísimos poderes propios.³³

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

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

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

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

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

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

En el Perú, tenemos en los ochenta, tres elecciones presidenciales con experiencias distintas. En 1980, no se aplicó el *ballotage*. El presidente era elegido por mayoría relativa si sobrepasaba el 36% de los votos válidos. En 1985, tampoco hubo, pues se retiró uno de los candidatos. Finalmente, el *ballotage* se hizo efectivo en 1990.³⁷

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

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

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

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

Antes de las elecciones de 1985, a iniciativa del senador oficialista Javier Alva Orlandini, se aprobó la ley 23903, en uno de cuyos artículos interpretaba la Constitución de 1979, en relación a la segunda vuelta. Sostenía que el ganador en primera vuelta debería superar el 50% más uno de los *votos válidamente emitidos*, entendiendo al interior de éstos a los nulos y blancos.³⁸ Contra toda la tradición electoral, esta ley buscaba obstruir las posibilidades electorales de los favoritos del año 85, particularmente de Alan García del Apra y permitir, eventualmente, colocar en una clara posición negociadora a Javier Alva, candidato presidencial de AP, derrotado anticipadamente en esa justa electoral, por el claro desprestigio del gobierno. Sin embargo, en el año 1985, en una elección presidencial con 9 candidaturas, Alfonso Barrantes candidato presidencial de IU, se retiró de la competencia tras ubicarse en un segundo lugar, con casi la mitad del respaldo que había obtenido Alan García. Actitud que solo tiene pre-

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

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

Un tercer caso sucedió en 1990. En una elección muy polémica, por la sorpresa de los resultados y en donde compitieron nueve listas, los dos candidatos con las mayorías relativas más altas no llegaron ni a sobrepasar el tercio de los votos. Así Mario Vargas Llosa (Fredemo) y Alberto Fujimori (Cambio 90), primero y segundo respectivamente, pasaron a una segunda vuelta electoral. La distancia entre una y otra (8 de abril y 10 de junio de 1990) contribuyó a la polarización, a los acuerdos políticos y a la violencia verbal de los candidatos como nunca antes en la historia. Alberto Fujimori, segundo en la primera vuelta, ganó en la segunda incrementando sus votos en 133%. Por el contrario, el ganador de la primera vuelta Mario Vargas Llosa, solo lo hizo en un 25%. Los simpatizantes apristas e izquierdistas apoyaron abrumadoramente a Fujimori.

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

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

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

1945 respectivamente. Sin embargo, estos dos pudieron lograrlo gracias a que eran elecciones semicompetitivas con solo dos candidatos. En las demás hubo más de tres. De otro lado, en seis de ellas participaron varios partidos con alto respaldo al margen de los candidatos favoritos (AP en 1956, UNO en 1963, PPC e izquierda en 1980, AP y CODE en 1985, Apra e IU en 1990). Finalmente, si se aplica solo el porcentaje a los votos válidos, sin considerar los votos nulos y blancos, Luis M. Sánchez Cerro, en 1931, y Alan García, en 1985, sí hubieran superado el 50% de los votos.⁴⁰

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

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

41 *Op. cit.* pag. 81.

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

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

Fuente: JNE

Notas:

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

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

NC= Número de candidaturas en disputa.

3.4 La tradición antirreleccionista

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

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

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

42 La reelección es autorizada por omisión o disposición expresa. En el caso de la República Dominicana, la omisión en su texto constitucional (1966), se interpreta como una no prohibición. En cambio, en Paraguay está consagrada en el artículo 173 de la Constitución de 1967. Estos dos países, conjuntamente con Nicaragua, son los únicos latinoamericanos en donde está permitida la reelección. Ver al respecto: Jorge Mario Eastman: *Constituciones Políticas Comparadas de América del Sur*, Parlamento Andino, Instituto de Ciencias Políticas Francisco Miranda, Lima 1992.

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

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

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

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

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

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

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

Simón Bolívar se mandó escribir, en 1826, la denominada *Constitución Vitalicia*, que solo tuvo la irónica duración de 56 días. Los liberales de la época, encabezados por Luna Pizarro, se opusieron a ella y ésta dejó de existir. Posteriormente, luego de la caída de la llamada *República Aristocrática*, el Presidente Augusto B. Leguía, consideró que con él se fundaba la *Patria Nueva* y, entusiasmados por sus exitosos primeros años de gobierno, parlamentarios adictos al régimen sostuvieron que Leguía debería mantenerse en el poder. Con un Parlamento sumiso y de mayoría leguista, se cambió la Constitución y volvieron a cambiar la Constitución en 1929 para permitir la reelección presidencial sin límites. Leguía volvió a ganar las elecciones. Pero, un año después, el oncenio leguista caía —en medio de una implacable crisis económica— como producto de un levantamiento militar liderado por el coronel Luis M. Sánchez Cerro.

Con la pésima experiencia leguista los constituyentes del 31 y 79, rechazaron la reelección presidencial. Sin embargo,

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

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

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

45 Nombre del libro escrito por Alan García.

46 El artículo 112 de la Constitución de 1993 dice: "El mandato presidencial es de cinco años. El presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como máximo, el ex-presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones".

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

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

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

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

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

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

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

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

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