

## CAPÍTULO CUARTO

### AMÉRICA LATINA. CASOS INDIVIDUALES

3. Perú . . . . .	100
A. El sistema electoral presidencial . . . . .	100
B. Elecciones parlamentarias . . . . .	102
C. El voto preferencial . . . . .	104
D. Alternancia y crisis política . . . . .	109

### 3. *Perú*

La reciente historia electoral de Perú es especialmente interesante desde varios puntos de vista. Desde 1980 ha habido tres elecciones consecutivas, un *record* en la historia del país, con alternancia en el gobierno entre la derecha (1980-1985), el APRA (1985-1990), y una posición declaradamente independiente de (1990 en adelante). Por otra parte, en Perú se utiliza para las elecciones legislativas la lista cerrada y no bloqueada, incluso en la forma del voto de preferencia. Esto hace posible indagar en las experiencias peruanas tenidas con este sistema de votación y su importancia respecto a los problemas de la representación política, dado que en el debate sobre reforma electoral en los demás países de América Latina, la apertura de las listas cerradas y bloqueadas aparece como una opción con mucho apoyo por parte de los políticos y sobre todo los científicos. Por último, Perú parece un caso interesante por la facilidad e incluso ingeniosidad con la cual se altera la legislación en función de la lucha por el poder.

#### A. *El sistema electoral presidencial*

En las elecciones presidenciales, que coinciden con las parlamentarias, de Cámara de Diputados y Senado, la Constitución de 1979 establece que para ganar se necesita más de la mitad de los votos válidamente emitidos. De no alcanzar esta mayoría ningún candidato, habrá *ballotage*, esto es, una segunda vuelta entre los dos candidatos con la votación más alta. Ahora bien, ya para las primeras elecciones en 1980, y sólo para ellas, una disposición transitoria de la misma Constitución bajó el *minimum* al 36% y entregó el *ballotage* al Congreso. El candidato vencedor, Fernando Belaúnde Terry, apoyado por el AP y el PPC, obtuvo el 35% de los votos válidos, de modo que las elecciones se decidieron en la primera vuelta. Para las próximas elecciones, AP y PPC interpretaron la Constitución

respecto al concepto de "votos válidamente emitidos", por ley 23.903 de 1984, en el sentido que incluyeran también los votos nulos y en blanco. Incluso el Tribunal de Garantías Constitucionales se inclinó a distinguir entre votos válidos y votos "válidamente emitidos" y no objetó la ley (véase el debate sobre este punto en García Belaúnde, 1986: 40 y ss.). Esto hizo más difícil ganar la mayoría absoluta de los votos, lo que justamente pretendían AP y PPC para impedir una victoria electoral del APRA en la primera vuelta y tratar de levantar una coalición anti-APRA para la segunda vuelta. Alan García, reuniendo 53.1% de los votos válidos, quedó con el 47% de los votos "válidamente emitidos" por debajo de la mayoría requerida y pudo ser proclamado vencedor de las elecciones en primera vuelta sólo gracias a la renuncia del segundo, Alfonso Barrantes, de IC, a competir en una segunda vuelta. Es interesante destacar que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) sustentaba su decisión en que Alan García había recibido la mayoría absoluta de los votos válidos, en clara disconformidad con la ley vigente, que posteriormente el APRA, con su mayoría en el Parlamento, no quiso modificar. En 1990, ninguno de los candidatos se acercó en su votación a una situación que abriera la posibilidad de usar el procedimiento cuestionado. "Pero las dudas sobre los procedimientos siguen pendientes" (Rospigliosi, 1991: 42). En la segunda vuelta ganó el candidato de Cambio 90, Alberto Fujimori, con el 56.5% sobre los votos válidamente emitidos, frente al candidato del FREDEMO, Mario Vargas Llosa.

Es permitida la doble candidatura para presidente de la República y senador, lo que tiene el efecto de aumentar el número de candidatos presidenciales que, por medio de la candidatura doble, quieren mejorar las posibilidades en las elecciones parlamentarias. En las elecciones de 1990, cinco de los nueve candidatos postularon a los dos cargos, incluso el posterior vencedor, que en el momento de su inscripción, desconocido como era, no tenía la menor esperanza de convertirse en serio competidor para las presidenciales.

CUADRO 12

## ELECCIONES PRESIDENCIALES EN PERÚ (PRIMERA VUELTA)

	1980	1985		1990	
	<i>a</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>a</i>	<i>b</i>
AP	45.4	6.2	7.3		
PPC	9.6	10.2	11.9		
APRA (PAP)	27.4	45.7	53.1	19.2	22.6
IC	-	21.3	24.7	7.0	8.2
FREDEMO	-	-	-	27.6	32.6
Cambio 90	-	-	-	24.6	29.1
Otros					7.4
<i>Total</i>	100.0	86.1	100.0	84.7	100.0
Blancos		6.5		8.0	
Nulos		7.3		7.3	
<i>Total</i>		100.0		100.0	

a) Sobre votos válidos; b) sobre votos "válidamente emitidos".

### B. Elecciones parlamentarias

El Senado (60 miembros), elegido en una circunscripción nacional única, y la Cámara de Diputados (180 miembros), elegidos en 25 circunscripciones plurinominales variables, son elegidos por voto de lista y voto preferencial; es decir, el elector vota por lista de senadores y diputados y puede optar, hasta por dos candidatos de su preferencia. La adjudicación de los escaños se efectúa por la cifra repartidora (esto es, el método d'Hondt). Los escaños dentro de una lista los obtienen los candidatos con las más altas votaciones preferenciales. Los resultados globales conformaron dos veces una mayoría parlamentaria para el partido o la coalición de partidos del presidente. Sólo en 1990, el partido del candidato vencedor quedó muy por debajo de la mayoría parlamentaria.

CUADRO 13

RESULTADO DE LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS  
CÁMARA DE DIPUTADOS

	1980			1985			1990		
	%	Abs.	%	%	Abs.	%	%	Abs.	%
APRA (PAP)	27.0	58	32.2	50.4	107	59.4	24.7	53	29.4
AP	39.6	98	54.4	7.7	10	5.6	*	26	15.0
PPC	9.2	10	5.6	11.2	12	6.7	*	25	13.9
FREDEMO	—	—	—	—	—	—	29.8	62	34.4
Cambio 90	—	—	—	—	—	—	16.9	33	18.3
IU	—	10	5.6	24.6	48	26.6	9.8	16	8.9
IS	—	—	—	—	—	—	*	4	2.2
FIM	—	—	—	—	—	—	*	7	3.9
Otros	—	4	2.2	—	3	1.6	2.8	5	2.8
		180			180			180	

\* Se presentaron en listas mezcladas; votación total 16%.

FUENTE: Tuesta Soldevilla, en Nohlen, 1992.

### C. *El voto preferencial*

El voto preferencial se estableció por primera vez en el Perú para las elecciones a la Asamblea Constituyente de 1978. El voto por un candidato en una lista fue una innovación del régimen militar en el proceso de redemocratización. El APRA se opuso a la medida, sosteniendo que aquélla, motivada para dividir internamente el voto aprista, operaría en contra del APRA y su liderazgo histórico. Sin embargo, Haya de la Torre, el viejo líder de este partido histórico, siempre vetado por las Fuerzas Armadas, obtuvo la mayor votación preferencial. Para las elecciones de 1980 se excluyó el voto preferencial. Cuando la Alianza de Partidos de Izquierda (API) se frustró por no poder acordar entre los cuatro partidos de izquierda la confección de las listas, se expandió la idea de que el voto preferencial hubiera podido evitar que dicho frente político se desintegrara un día antes de la inscripción, produciendo esto un resultado catastrófico para las cuatro listas separadas. En 1984 se reintrodujo el voto preferencial en la variante de poder votar optativamente por dos candidatos, paralelo al voto expresado por la lista. Así, el elector podía dar su preferencia al líder de la lista y a otra candidatura más, lo que era aceptable también para el APRA. Era opcional debido a los analfabetos, que, a diferencia de 1978, votaban en 1985. La experiencia peruana con el voto preferencial es, según Tuesta Soldevilla (1990), la siguiente:

a) Alrededor de un tercio de los votantes usan el voto preferencial.

b) Hay gran movilidad de puesto entre los candidatos que fueron elegidos. Ocurre más en los frentes que en los partidos. Un ejemplo claro se produjo en 1978. Hugo Blanco (IU) logró casi cuatro veces más votos que el número uno de la lista, a pesar de estar ubicado en el tercero de ella. Igual ocurrió en 1990, cuando del puesto 25 subió al 6, logrando el último escaño en IU. Ejemplos así encontramos en muchas agrupaciones.

c) Hay una gran cantidad de candidatos que, estando ubicados en puestos rezagados, logran conquistar un escaño gracias al voto preferencial: en 1978, 46 de 100 constituyentes; en 1985, 20 senadores de un total de 60; en 1990, 18 senadores, al igual

que 66 diputados de un total de 180. En las elecciones al Senado de 1985, en el APRA, 11 de los 32 elegidos no estaban en los puestos 1-32 de la lista del partido, en IU 4 de 15, en CD 3 de 7, en AP 1 de 5 (véase cuadro 14). En consecuencia, podemos señalar que un tercio del Parlamento es distinto al orden de postulación, gracias al voto preferencial. No se puede negar el efecto grande que tiene el voto preferencial sobre la composición del Parlamento.

CUADRO 14  
EL VOTO PREFERENCIAL EN LAS ELECCIONES  
DEL SENADO, 1985

1. *Partido aprista peruano (APRA)*

<i>Puesto electo</i>	<i>Puesto lista</i>	<i>Senador</i>	<i>Voto preferencial</i>
1	1	Luis Alberto Sánchez Sánchez	436,314
2	2	Armando Villanueva del Campo	191,886
3	10	Javier Valle Riestra Gonzales Olaechea	123,859
4	5	Javier Silva Ruete (SODE)	116,478
5	14	Jorge Bernardo Torres Vallejo	110,032
6	3	Ramiro Prialé Prialé	70,029
7	4	Carlos Enrique Melgar López	63,474
8	15	Guillermo Larco Cox	46,189
9	25	Alfredo Santa María Calderón	39,695
10	6	Justo Enrique Debarbieri	28,775
11	26	Ramón Ponce de León Blondet	25,338
12	16	Jorge S. Lozada Stambury	22,997
13	8	César Delgado Barreto (DC)	22,918
14	9	Juana Castro Zegarra	22,740
15	48	César Robles Freyre	21,648
16	7	Luis Felipe de las Casas Grieve	20,907
17	36	Luis Lastenio Morales Costa	20,605
18	18	Humberto Carranza Piedra	20,403
19	44	Raúl Acosta Rengifo	20,004
20	22	José E. Linares Gallo	19,722
21	60	Josmell A. Muñoz Córdova	19,067
22	49	Judith de la Mata Fernández de Puente	18,153
23	30	Eugenio Chang Cruz	18,069

24	59	José Ferreira García	18,027
25	19	Alfonso Ramos Alva	17,585
26	34	Romualdo Biaggi Rodríguez	16,757
27	43	Esteban Ampuero Oyarce	16,718
28	53	René Núñez del Prado Cruz	15,484
29	41	Andrés Quintana Gurt Sara	15,387
30	20	Adolfo Guevara Velasco	15,179
31	33	Urbino Julve Ciriaco	14,725
32	21	Rafael Eguren Ordosgoitia	13,870

### 2. Izquierda Unida (IU)

<i>Puesto electo</i>	<i>Puesto lista</i>	<i>Senador</i>	<i>Voto preferencial</i>
1	3	Javier Diez Canseco Cisneros (PUM)	191,950
2	1	Jorge del Prado Chávez (PCP)	183,022
3	2	Rolando Breña Pantoja (UNIR)	122,000
4	4	Enrique Bernaldes Ballesteros (PSR)	111,808
5	5	Gustavo Mohme Llona (APS)	52,939
6	13	Valentín Pachó Quispe (PCP)	52,223
7	6	Miguel Ángel Mufarech Nemy (PADIN)	51,433
8	14	César Rojas Huaroto (UNIR)	48,814
9	57	Carlos Malpica Silva Santisteban (PUM)	45,747
10	22	Andrés Luna Vargas (PUM)	33,450
11	8	Luis Nieto Miranda (PUM)	31,751
12	10	Rolando Lorenzo Ames Cobián (Independiente)	30,090
13	7	Genaro Ledesma Izquieta (FOCEP)	30,662
14	55	Jorge Fernández Maldonado (PSR)	15,749
15	17	Edmundo Murrugarra Florián (Independiente)	12,785

### 3. Convergencia democrática (PPC, MBH, Independientes)

<i>Puesto electo</i>	<i>Puesto lista</i>	<i>Senador</i>	<i>Voto preferencial</i>
1	5	Felipe Osterling Parodi (PPC)	121,914
2	1	Andrés Townsend Ezcurra (MHB)	106,463
3	20	Enrique Chirinos Soto (Independiente)	47,967
4	4	Esteban Rocca Costa (Independiente)	47,894
5	10	Ernesto Lanatta Piaggio (PPC)	34,173
6	16	José Navarro Grau (Independiente)	22,779
7	3	Mario Polar Ugarteche (PPC)	17,760

4. *Acción Popular (AP)*

<i>Puesto electo</i>	<i>Puesto lista</i>	<i>Senador</i>	<i>Voto preferencial</i>
1	1	Manuel Ulloa Elías	91,772
2	2	Sandro Mariátegui Chiappe	39,585
3	3	Gastón Acurio Velarde	17,744
4	5	Bertha Arroyo de Alva	15,706
5	7	Javier Díaz Orihuela	14,637

5. *Izquierda Nacionalista (FRENATRACA)*

<i>Puesto electo</i>	<i>Puesto lista</i>	<i>Senador</i>	<i>Voto preferencial</i>
1	1	Róger Cáceres Velázquez	26,002

En Perú, los defensores del voto preferencial argumentan que constituye una manera de defenderse de las cúpulas partidistas, que manejan a su antojo y sin consultar a sus bases la confección de las listas. Aprecian la participación más democrática de los militantes y electores en la formación de la representación partidista. Sin embargo, esta supuesta mejor relación entre votante y elegido, producto del voto preferencial, no ha impedido la enorme falta de credibilidad de los políticos, que en el último decenio ha llegado a extremos. El desprestigio de los partidos políticos tiene muchas causas. Lo que vale destacar aquí, es que, en circunstancias contrarias, el sistema electoral y su reforma eran incapaces de equiparar, compensar o reducir situaciones de crisis graves, que tienen su origen en un sin número de factores fuera de la propia relación, que puede ser influida por elementos y efectos de los sistemas electorales.

En el Perú, los detractores del voto preferencial sostienen que con éste lo único que se consigue es favorecer a los candidatos con buen respaldo económico, capaces de mantener una campaña sostenida. Y, en efecto, las elecciones de 1990, especialmente la campaña del FREDEMO, presentan un ejemplo bien llamativo. Nos apoyamos de nuevo en Tuesta Soldevilla (1990):

a) El grueso de la campaña se realizó por medio de la televisión, donde no existe un límite de gasto: Hay "libertad de inversión". Es así como el 70% del total de gastos de todos los partidos fue realizado por el FREDEMO. De no pensar en efectos contraproducentes, la diferencia cuestionaría la competitividad. Por ejemplo, el candidato que más gastó en el voto preferencial en aquella agrupación, invirtió —él solo— diez veces más que todo el Frente de Izquierda Unida, que agrupa a seis organizaciones.

b) La campaña fue llevada a cabo con un énfasis en la persona sobre el partido y una apelación a aspectos emocionales, más que a los racionales del elector. 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, la gran mayoría de los postulantes tenía un respaldo económico, por encima de otras agrupaciones. En su totalidad, los postulantes del FREDEMO al Congreso, invirtieron 2.4 veces más en la campaña por la elección parlamentaria que el candidato presidencial suyo en su campaña, haciendo propaganda entre ellos, y no contra los otros partidos.

Parece cierto que cuando la campaña electoral y sus gastos no están normados, el voto preferencial incentiva campañas millonarias, desequilibrando la competencia y produciendo desconfianza, dado que el elector razona pensando en que los que apoyan a un candidato con tanto dinero van a querer recuperar todo lo invertido después (Rospigliosi, 1991). Sería necesario legislar en materia de partidos políticos y campaña electoral.

#### D. *Alternancia y crisis política*

La alternancia en el gobierno es virtualmente un indicador de un sistema político con gobierno bajo fuerte control de una oposición. No es así en el Perú. La alternancia es sinónimo de la tremenda y vertiginosa disminución de respaldo que sufren los partidos que ejercen el gobierno (véase cuadro 13). El AP bajó de una votación de 45.4% en 1980 a una de 7.3% en 1985. En 1990, el APRA bajó de una votación de 53.1% a una de 29.4%. El electorado reacciona de esta manera a la crisis económica y subversión armada y a la incapacidad de los partidos políticos de resolver estos problemas. Culpan a los partidos la pérdida de alrededor del 40% del ingreso real de la población en el último decenio.

Cada uno de los dos presidentes electos en 1980 y en 1985 entregó el país en peores condiciones de lo que lo había recibido. Si se suma a esto la corrupción generalizada en el ámbito político-administrativo y la impunidad para los culpables, se entiende el enorme desprestigio de todo lo que se llama política y partido. Así, desde finales de los ochenta, postular como candidato independiente, no político o antipolítico, parece una condición muy favorable para el triunfo electoral.

De esta manera se explica gran parte del "fenómeno Alberto Fujimori", apenas conocido como candidato dos meses antes de las elecciones, quien en las presidenciales de 1990 ganó "totalmente desvinculado de relaciones tangibles con los partidos políticos 'tradicionales', su movimiento integrado por 'rostros nuevos', personas sin pasado ni experiencia política" (Rospigliosi, 1991: 425). El candidato vencedor no tenía plan de gobierno, ni un equipo, ni un partido. La bancada parlamentaria de Cambio 90 no tenía ni un solo representante con experiencia en política; el elector no le dio importancia a esta perspectiva, dado que en el motivo de su voto predominó ampliamente el criterio de la independencia sobre los demás criterios, como por ejemplo, la capacidad de realizar cambios, que tiene importancia respecto a la labor y el rendimiento gubernamental.