



Latin American and Caribbean Law and Economics Association

From the SelectedWorks of Jose Luis Sardon

January 2010

El sistema electoral peruano

Contact
Author

Start Your Own
SelectedWorks

Notify Me
of New Work



Available at: http://works.bepress.com/jose_luis_sardon/25

El sistema electoral peruano

| José Luis Sardón de Taboada¹ |

I. Introducción

Existe consenso en la literatura especializada respecto de que el sistema electoral es el elemento clave de una democracia. Él no es el único pero sí el principal factor que determina la calidad del desempeño del Estado en un régimen democrático. Como argumentó James Madison, principal autor de la Constitución de los Estados Unidos, en otro tipo de regímenes puede haber factores más importantes; en una democracia, no los hay.²

El presente trabajo revisará y analizará las características del sistema electoral peruano, a partir del retorno del Perú a la democracia en 1980. Así, mostrará cómo este ha impedido la consolidación del proceso democrático peruano, ocasionando el advenimiento de regímenes autoritarios abiertos o encubiertos. Por tanto, mientras no sea reformado, el Perú seguirá atrapado en un ciclo político que le impedirá alcanzar mayores niveles de desarrollo económico.³

De entrada, debemos aclarar qué entendemos aquí por el término *sistema electoral*. No, ciertamente, lo que la Constitución de 1993 entiende: las instituciones públicas encargadas de la organización de los procesos electorales, y la absolución de las disputas que surjan de los mismos.⁴ Este estudio entiende por sistema electoral las reglas de juego que regulan la conformación de los poderes públicos peruanos, empezando por las referidas al derecho de sufragio.

El estudio se estructura a partir del análisis del sistema electoral utilizado para la conformación del Congreso, puesto que este es la piedra de toque fundamental del sistema político peruano. Tanto las reglas para la elección del presidente de la República como para la conformación de los gobiernos locales y regionales son definidas a partir suyo. De esta manera, el estudio cubrirá las reglas electorales que se utilizan en todos los niveles de gobierno en el Perú.

¹ Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

² Hamilton, Madison y Jay 1961 [1791].

³ Sardón 2008.

⁴ Se trata del capítulo XIII del título IV (Castañeda Jiménez 2002).

II. Derecho de sufragio y participación electoral

La Constitución de 1993, siguiendo a la de 1979, establece que, en el Perú, el derecho de sufragio es universal y obligatorio.⁵ Para tener este derecho, no se discrimina por razones tributarias, de sexo o de educación —esas han sido las tres grandes reformas que se han realizado al respecto, ampliando sucesivamente el derecho al sufragio—. Solo se discrimina por razones de edad: se adquiere la ciudadanía —y, por tanto, el derecho al sufragio— a los 18 años.

La Constitución de 1860 —la más longeva de las doce Constituciones peruanas—⁶ establecía que solo podían sufragar los hombres mayores de 21 años de edad que pagaban impuestos o, alternativamente, sabían leer y escribir. En 1896, sin embargo, el gobierno del presidente Nicolás de Piérola estableció que el derecho de sufragio no tenía ninguna relación con el hecho de pagar impuestos o, siquiera, de estar inscrito como contribuyente. Así terminó el llamado *sufragio censitario*.⁷

Actualmente, los ciudadanos que tienen RUC suman 4.2 millones;⁸ en cambio, los que tienen DNI son más de 18.5 millones.⁹ Apenas poco más de una quinta parte de los electores, pues, están inscritos como contribuyentes y sujetos, por tanto, a la severa supervisión que ejerce la administración tributaria peruana —por lo menos, a partir de la década del noventa. Como se discutirá más adelante, esto tiene importantes consecuencias políticas y económicas.

La Constitución de 1933 otorgó el derecho de sufragio a las mujeres, pero solo para las elecciones municipales. La primera de estas se realizó treinta años después, en 1963 —tiempo suficiente para que se diera una reforma que extendió tal derecho a las elecciones nacionales—. Esta reforma fue dada por el gobierno del presidente Manuel A. Odría en 1955, de modo que las mujeres votaron por primera vez en las elecciones de 1956.

La tercera ampliación del derecho de sufragio se dio con la Constitución de 1979, que eliminó el requisito de saber leer y escribir. Así, los analfabetos participaron por primera vez en las elecciones nacionales de 1980. Desde esa fecha, los analfabetos representan un

⁵ Artículos 30 y 31 (Castañeda Jiménez 2002).

⁶ Las Constituciones peruanas son las siguientes: 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993 —ocho del siglo XIX y cuatro del XX. La Constitución de 1860 duró sesenta años, hasta 1920, con un breve paréntesis en 1867. Es la más longeva, en efecto, de las Constituciones peruanas.

⁷ Dicha reforma tenía un aparente propósito democrático, pero su efecto fue más bien aristocrático. Al excluir del derecho de sufragio a los que pagaban impuestos o estaban registrados como contribuyentes, pero que no sabían leer y escribir, restringió considerablemente el número de electores. Más de un tercio de peruanos, en ese entonces, estaban en dicha situación.

⁸ La cifra es al 30 de setiembre del 2008. Fuente: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). El RUC es el registro único del contribuyente. Su portador no necesariamente paga impuestos directos —principalmente, el impuesto a la renta—, pero sí está sujeto a la supervisión de la SUNAT. Esta supervisión se ha convertido en un seguimiento muy detallado de la actividad económica del ciudadano, a partir de la promulgación del ITF (impuesto a las transacciones financieras), que faculta a la SUNAT a tener acceso en tiempo real a las cuentas bancarias.

⁹ La cifra es también al 30 de setiembre del 2008. Fuente: Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC). El DNI es el documento nacional de identidad. En la década del noventa reemplazó a la antigua libreta electoral que se utilizaba en el Perú.

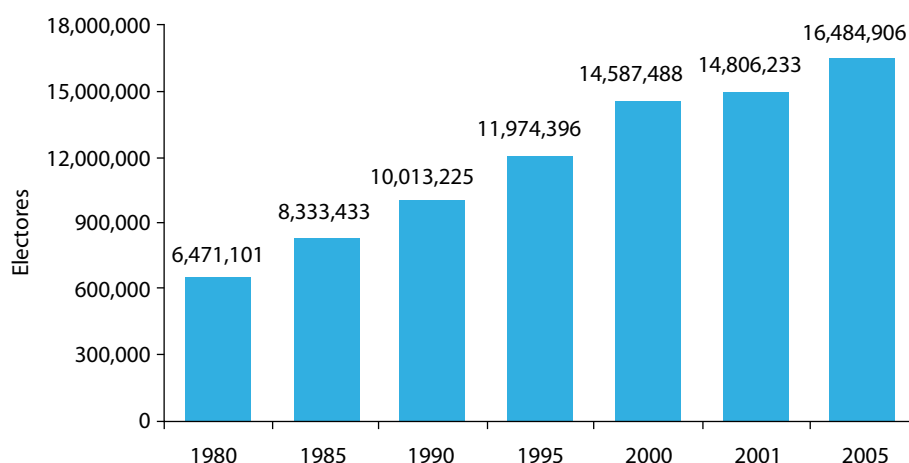
promedio de 5% del electorado peruano. Además de realizar esta extensión del derecho de sufragio, la Constitución de 1979 rebajó la edad para acceder al sufragio de 21 a 18 años.

La Constitución de 1993 no ha introducido ninguna modificación en las características del derecho de sufragio respecto de la Constitución de 1979. Ha mantenido su carácter universal, con la exclusión de los menores de 18 años de edad. Al mismo tiempo, ha mantenido el carácter obligatorio del sufragio, establecido por la misma Constitución de 1979. Si un peruano no sufraga, pierde sus derechos civiles —a celebrar contratos e inclusive a cobrar un cheque—, mientras no cancele una multa que asciende a unos US\$ 50.

Así, tenemos que la evolución del número de electores en el Perú ha sido la que se muestra en el gráfico 1.

GRÁFICO 1. | Número de electores en el Perú contemporáneo

*ELECCIONES GENERALES 2006
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ELECTORAL*



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones 2008.

III. El sistema de elección del presidente de la República

Desde su fundación como república, en 1823, el Perú instituyó el principio de separación de poderes. Esto implicó otorgarle a los ciudadanos dos votos diferentes: uno para elegir al presidente de la República y otro para elegir al Congreso. Durante la mayor parte de su trayectoria republicana, el Perú ha tenido un Congreso bicameral, así que este segundo voto se desdoblaba, a su vez, en dos: uno para elegir diputados y otro para elegir senadores.

A partir de la Constitución de 1979, el presidente de la República es elegido necesariamente por el pueblo, ya que, si ningún candidato obtiene la mayoría de los votos válidos en la primera vuelta, los dos más votados van a una segunda vuelta en el ámbito del pueblo. Bajo la Constitución de 1933, si ningún candidato obtenía más de un tercio de los votos válidos, el Congreso elegía al presidente de la República entre los dos que hubieran obtenido mayor votación.

La Constitución de 1979 quiso que la decisión estuviera siempre en manos del pueblo, para darle mayor respaldo al presidente de la República. La razón por la que se estimó esto necesario fueron dos de los golpes de Estado ocurridos durante la vigencia de la Constitución de 1933. El primero fue el que derrocó el 27 de octubre de 1948 al presidente José Luis Bustamante y Rivero; el segundo, el del 3 de octubre de 1968, que derrocó al presidente Fernando Belaunde Terry.

El terreno para dichos golpes fue abonado por conflictos del presidente de la República con el Congreso. Ninguno de estos presidentes tuvo el respaldo de una bancada congresal mayoritaria. En el caso del segundo, además, el número de agrupaciones políticas que llegaron al Congreso fue de siete, debido al sistema de representación proporcional introducido en 1963. La Constitución de 1979 decidió mantener este sistema de representación, pero balanceándolo con la elección directa del Presidente.

Para reducir las posibilidades de enfrentamiento entre los dos Poderes elegidos, se estableció, además, que el Congreso se elige el mismo día que se realiza la primera vuelta para la elección del presidente de la República. Se busca que quien obtenga la Presidencia de la República actúe como locomotora que arrastra tras de sí a su lista congresal, llegando a obtener la mayoría de asientos en el Congreso.

Además, la Constitución de 1979 estableció que el mandato del presidente de la República, al igual que el del Congreso, dura cinco años. Bajo la Constitución de 1933 duraba seis. Los constituyentes de 1979 observaron que dos de los tres golpes ocurridos bajo la Constitución de 1933 habían sido realizados durante el sexto año de gobierno: tanto el que derrocó el 12 de julio de 1962 al presidente Manuel Prado Ugarteche como el ya reseñado del 3 de octubre de 1968.

Cabe indicar que la duración del mandato presidencial, durante la vigencia de la Constitución de 1860, fue de cuatro años. Acaso en parte gracias a ello, el Perú gozó del período más prolongado de estabilidad política que haya tenido en su historia: la llamada República Aristocrática (1895-1919).

Los cambios de reglas, respecto de la elección presidencial en el Perú, se pueden sintetizar en la tabla 1.

TABLA 1.		Reglas fundamentales para la elección del presidente de la República				
	Constitución de 1860	Constitución de 1920	Constitución de 1933	Constitución de 1979	Constitución de 1993	
Duración mandato	4 años	5 años	6 años	5 años	5 años	
Primera vuelta	Pueblo	Pueblo	Pueblo	Pueblo	Pueblo	
Votación mínima	Más de un tercio de votos válidos	Más de un tercio de votos válidos	Más de un tercio de votos válidos	Más de la mitad de los votos válidamente emitidos	Más de la mitad de los votos válidos	
Segunda vuelta	Congreso	Congreso	Congreso	Pueblo	Pueblo	

Elaboración: propia.

IV. El sistema de elección del Congreso de la República

Como se ha señalado ya líneas atrás, desde 1963, el Perú elige al Congreso mediante el sistema de representación proporcional. Dicho sistema incluye dos reglas principales. La primera establece que los miembros del Congreso se eligen en *distritos electorales plurinominales*. Los últimos dos Congresos —2001-2006 y 2006-2011— fueron elegidos en 25 distritos electorales: los 24 departamentos más la Provincia Constitucional del Callao.

El número de congresistas que se elige en cada departamento depende de su población electoral. Sin embargo, cada departamento elige, por lo menos, a dos congresistas, así su población electoral no le dé derecho a ello. Cuatro departamentos son beneficiarios de esta regla: Madre de Dios, Tumbes, Moquegua y Tacna. Los asientos que se les da a estos departamentos son restados al departamento de Lima, que, no obstante tener el 34% de la población electoral, tiene solo 29% de los asientos.

La segunda regla establece que, en cada distrito electoral, los asientos son distribuidos entre las agrupaciones políticas participantes con un *criterio proporcional*, es decir, en relación con la votación que hayan obtenido sus listas de candidatos. Esta norma se opera con la cifra repartidora o Método d'Hont. Por este, la votación obtenida por cada lista es dividida entre el número de cada uno de los asientos en juego en cada departamento, identificándose luego las cifras más elevadas.

Las listas departamentales se remontan a la elección del Congreso Constituyente 1931-1933. Antes, los diputados se elegían por provincias; cada provincia elegía un diputado, así no tuviera una población significativa. El criterio proporcional, por su parte, fue establecido por el decreto ley 14250, Ley Electoral, dictada por la Junta Militar de Gobierno en 1962.¹⁰ Antes, los asientos se repartían entre las listas departamentales que obtuvieran las dos mayores votaciones: dos tercios para la primera y uno para la segunda.

Así, el actual sistema electoral peruano se remonta a 1963. Dicho sistema se utilizó por primera vez para la elección del Congreso 1963-1968, cerrado por el golpe de Estado ya mencionado del 3 de octubre de 1968. Al retornar el Perú a la democracia en 1980, se volvió a utilizar este mismo sistema, que había sido relanzado, en realidad, desde la etapa de transición 1978-1979. La Asamblea Constituyente de ese período, en efecto, estuvo integrada por 100 miembros elegidos en distrito nacional único.

Los tres Congresos siguientes —1980-1985, 1985-1990 y 1990-1992— fueron bicamerales. Los diputados se eligieron por listas departamentales, pero los senadores lo fueron por listas nacionales. El bicameralismo terminó con el golpe del 5 de abril de 1992 del presidente Alberto Fujimori.

El Congreso Constituyente Democrático 1993-1995 tuvo 80 integrantes elegidos en distrito nacional único. Luego vendrían los Congresos de 1995-2000 y del 2000-2001, unicamerales pero de 120 miembros, que seguirían siendo elegidos en distrito nacional único. En diciembre del 2000, poco después de la caída del gobierno del presidente Alberto Fujimori, se modificó la ley 27800, Ley Orgánica de Elecciones, del 1 de octubre de 1997, volviéndose a la elección por listas departamentales.

¹⁰ Esta ley fue promovida por el Partido Demócrata Cristiano, que había tenido una importante actuación en el Congreso de 1956-1962.

En resumen, las etapas principales en el sistema de representación utilizado para elegir al Congreso serían las que figuran en la tabla 2.

TABLA 2.		Etapas del sistema de representación peruano		
	Primera etapa: 1860-1931	Segunda etapa: 1931-1963	Tercera etapa: 1963-presente	
Distritos electorales para elegir a los congresistas	Provincias (diputados); departamentos (senadores)	Departamentos (diputados y senadores)	Departamentos ó distrito nacional único	
Criterio predominante de asignación de asientos	Mayoritario	Lista incompleta	Proporcional	

Elaboración: propia.

V. El sistema electoral subnacional

El sistema electoral subnacional peruano, utilizado para elegir a las autoridades de los gobiernos locales y regionales, está compuesto por reglas radicalmente diferentes a las que se utilizan para elegir a las autoridades nacionales. En la elección de estas autoridades no se aplica el principio de separación de poderes. Además, los asientos en los colegiados subnacionales no son asignados con un criterio proporcional sino mayoritario.

En el Perú, las elecciones municipales reaparecieron en 1963, luego de cuatro décadas de no haber sido celebradas. Se rigieron por el decreto ley 14669, Ley de Elecciones Municipales, dictada por la Junta Militar de Gobierno en 1962. La duración del mandato de las autoridades locales era de tres años, es decir, la mitad de la que tenía el de las autoridades nacionales bajo la Constitución de 1933. Así, se realizaron dos elecciones —1963 y 1966— antes del golpe de Estado del 3 de octubre de 1968.

Durante el gobierno militar, estas autoridades fueron designadas por el gobierno central. Con el retorno del Perú a la democracia, en 1980, se relanzó la elección popular de las autoridades municipales. Desde esa fecha, se han realizado en el Perú nueve elecciones municipales consecutivas: 1980, 1983, 1986, 1989, 1993, 1995, 1998, 2002 y 2006. Como se ve, el mandato municipal ha sido, generalmente, de tres años. En los últimos diez años, sin embargo, el mandato ha pasado a ser de cuatro años.

Entre el gobierno central o nacional y los gobiernos locales o municipales, el Perú tiene, desde el 2002, autoridades regionales —o, más exactamente, *gobiernos regionales en departamentos*. El antecedente de estas autoridades intermedias fueron los gobiernos regionales existentes entre 1990 y 1992. El 6 de abril de 1992, estos fueron disueltos por decisión del gobierno del presidente Alberto Fujimori, y sustituidos por los consejos transitorios de administración regional.

Ni en el ámbito local ni en el regional se utiliza el principio de separación de poderes: el ciudadano tiene un solo voto para elegir al órgano ejecutivo y al órgano normativo y de control. Desde 1983, la Ley de Elecciones Municipales dispone que la agrupación que

obtiene la mayoría de votos se lleva no solo la alcaldía sino también la mitad más uno de los asientos que existen en el concejo municipal respectivo. La misma regla rige para los gobiernos regionales.

Lo que busca esta regla es que haya gobernabilidad local o regional, es decir, que no haya enfrentamiento entre los órganos ejecutivo y normativo y de control de estos gobiernos. Solo el saldo restante de los asientos en los concejos municipales o en los consejos regionales es distribuido proporcionalmente entre las demás agrupaciones políticas participantes en las elecciones.

Por tanto, se puede decir que, para la conformación de estos órganos de gobierno, el criterio de asignación de asientos es principalmente mayoritario y solo complementariamente proporcional, a diferencia del criterio utilizado para la elección del Congreso de la República.

En síntesis, estas son las características del sistema electoral subnacional peruano (tabla 3).

TABLA 3.	Características del sistema electoral subnacional
Reglas fundamentales	
<ol style="list-style-type: none"> 1. No hay separación de poderes —se elige con un solo voto al órgano ejecutivo y al órgano normativo o de control. 2. El criterio de asignación de asientos es principalmente mayoritario y complementariamente proporcional. 	

Elaboración: propia.

VI. El sistema electoral y el régimen político

¿Qué efectos sobre el régimen político peruano ha tenido el sistema electoral antes descrito? No muy auspiciosos. Desde el establecimiento del sistema de representación proporcional, en 1963, el Perú no logra consolidar un proceso democrático estable, habiendo experimentado sendos paréntesis autoritarios: 1968-1980 y 1990-2000. En realidad, por este sistema, el Perú ha estado atrapado en un círculo vicioso de democracia disfuncional y autoritarismo subsiguiente.

La representación proporcional ha brindado incentivos para la fragmentación de los partidos políticos. En su primera aplicación, para la elección del Congreso 1963-1968, facilitó la llegada a este de ocho partidos. Posteriormente, a partir de la elección de la Asamblea Constituyente 1978-1979, el número promedio de partidos que han integrado el Congreso peruano ha sido de diez, generando situaciones indeseables tanto cuando el presidente de la República tenía mayoría congresal como cuando no.

Presidentes con mayoría fueron Alan García en su primer gobierno (1985-1990) y Alberto Fujimori en su segundo (1995-2000). En ambos casos, la oposición no solo era minoritaria sino también muy fragmentada, por lo que se dieron situaciones de desborde de poder. Presidentes sin mayoría fueron, en su primer gobierno, tanto Fernando Belaunde

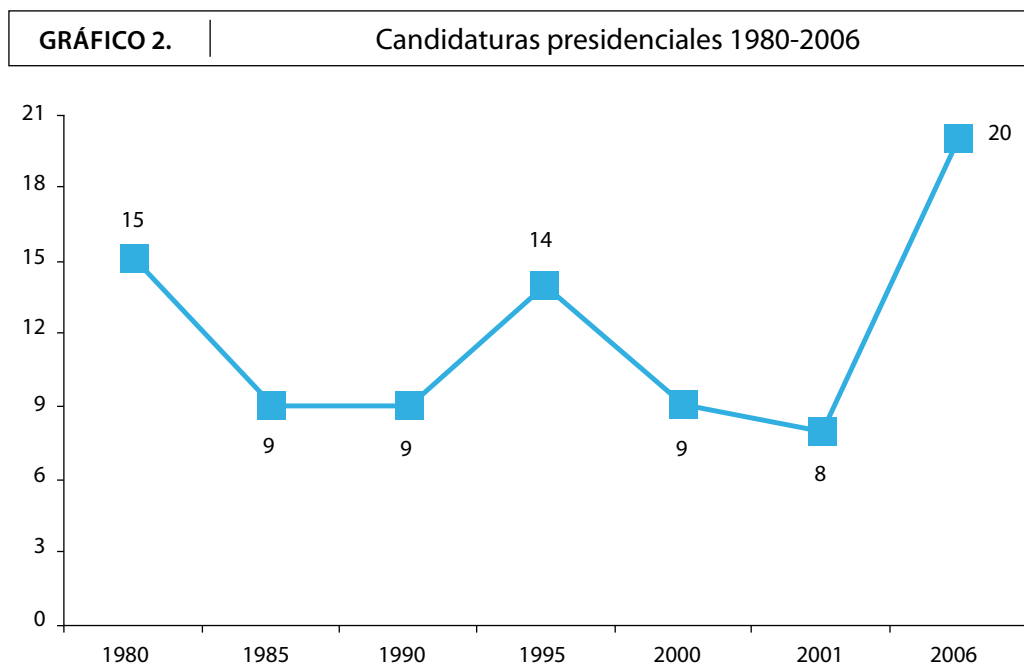
(1963-1968) como Alberto Fujimori (1990-1992). Con un Congreso controlado por una oposición fragmentada, el país se hundió en la ingobernabilidad.

Los únicos Presidentes sin mayoría que han logrado culminar su mandato sin que hubiera golpe de Estado fueron Fernando Belaunde en su segundo gobierno (1980-1985)¹¹ y Alejandro Toledo (2001-2006). En ambos casos, les ayudó el recuerdo del régimen autoritario inmediatamente previo. Sin embargo, aunque culminaron sus mandatos, sus niveles de aprobación eran tan bajos que comprometían la continuidad del proceso democrático.

La situación política actual del Perú es peculiar. Alan García ganó la Presidencia de la República en segunda vuelta, y por un margen de menos de 5% de los votos válidos. En primera vuelta, resultó ganador Ollanta Humala, quien había irrumpido en la política peruana seis meses antes, y con un mensaje antisistema radical, de corte autoritario. El cuasi triunfo de Humala fue facilitado por la fragmentación del sistema de partidos, puesto que llegaron a haber veinte candidaturas presidenciales.

La fragmentación del sistema de partidos, respecto de la elección parlamentaria, fue aún mayor, ya que se llegó a tener 25 agrupaciones políticas participantes. Sin embargo, al Congreso llegaron solo siete, gracias a la regla de la *valla electoral*. En todo caso, el presidente Alan García está muy lejos de tener mayoría, puesto que el APRA ocupa solo el 30% de los asientos del Congreso. El país ha alcanzado una fórmula de relativa gobernabilidad gracias al oficio político de este partido.

En resumen, puede afirmarse que la representación proporcional ha dificultado la consolidación del proceso democrático peruano. En el cuadro 2 se puede ver la evolución del número de candidaturas presidenciales a partir de 1980.



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2007).

¹¹ Belaunde tenía mayoría en la Cámara de Diputados; solo carecía de ella en el Senado.

VII. Representación difusa

Más allá de su efecto sobre el sistema de partidos, la representación proporcional ha tenido un segundo efecto, acaso más grave todavía, sobre el sistema político peruano: ha establecido un vínculo de representación débil entre congresistas y ciudadanos. Ello se ha traducido en que, a partir de la Asamblea Constituyente 1978-1979, la tasa de reelección promedio de los congresistas en el Perú sea de apenas 25%. Continuamente, el elector peruano repudia la gestión de los congresistas.

El actual Congreso representa un caso extremo, solo superado por el Congreso Constituyente Democrático 1993-1995, en términos de amateurismo. En efecto, 87% de los actuales congresistas no estuvieron presentes en el Congreso 2001-2006. Solo 13% de los anteriores congresistas lograron ser reelegidos, del 44% que postuló a la reelección. Este amateurismo, sin embargo, es matizado por el retorno de algunos pocos ex congresistas de décadas pasadas.

El sistema de representación dificulta la rendición de cuentas por parte de los congresistas hacia sus bases electorales. Si se considera que el departamento de Lima tiene ocho millones de habitantes, y se añade que el mandato congresal es de cinco años, resulta que la rendición de cuentas es 40 veces más costosa que en los Estados Unidos, donde los congresistas representan distritos electorales de medio millón de habitantes, y su mandato es de solo dos años.

Por cierto, la elección por listas ha buscado ser atenuada por el llamado *voto preferencial*. Utilizado por primera vez para la elección de la Asamblea Constituyente 1978-1979, el voto preferencial quedó fijado en el sistema electoral peruano a partir de la elección del Congreso 1985-1990. Este implica que, luego de marcar el símbolo de la lista de su preferencia, el elector puede indicar hasta dos números de los candidatos dentro de esa lista.

Al realizarse el cómputo de los votos para el Congreso, se tienen, por tanto, dos etapas diferentes: una primera, en la que se distribuyen los asientos entre las diferentes listas en proporción a su votación; una segunda, en la que se asignan los asientos entre los candidatos de cada lista, según el orden establecido por el número de votos preferenciales obtenidos por cada uno de los candidatos.

En la tabla 4 se presenta el porcentaje de congresistas reelegidos para el Congreso inmediatamente siguiente.

TABLA 4.		Congresistas reelegidos 1978-2006					
Asamblea Constituyente 1978-1979	Congreso 1980-1985	Congreso 1985-1990	Congreso 1990-1992	Congreso Constituyente Democrático 1993-1995	Congreso 1995-2000	Congreso 2000-2001	Congreso 2001-2006
38%	22%	19%	5%	45%	28%	30%	13%

Fuente: Tuesta Soldevilla 1994.

Elaboración: propia.

VIII. Desinstitucionalización y transfuguismo parlamentarios

El panorama de la desinstitucionalización de la política peruana es aún más grave. De hecho, no es solo que pocos congresistas sean reelegidos; es que incluso los congresistas que postulan a serlo son los menos. En las últimas elecciones congresales, solo 53 de los 120 congresistas que integraron el Congreso 2001-2006 —es decir, 44%— postularon a ser reelegidos para integrar el Congreso 2006-2011. Se diría que la experiencia no les resultó suficientemente grata, a pesar de las comentadas buenas condiciones de trabajo que tendrían. Como se indicó antes, solo 16 consiguieron su objetivo —esto es, apenas el 30% de los pocos que postularon a la reelección.

Ahora bien, 11 —es decir, 21%— de los 53 congresistas 2001-2006 que postularon a la reelección lo hicieron por una agrupación política diferente de aquella que los llevó al Congreso, configurando así un nuevo episodio de *ransfuguismo* partidario. Cabe subrayar que esto fue así no obstante la gran censura social que existió hacia esta estrategia de supervivencia política en el momento de la dramática caída del gobierno del presidente Alberto Fujimori, a finales del año 2000.

La situación de precariedad institucional es más grave todavía si se observa lo ocurrido con el total de 207 candidatos de las elecciones congresales del 2001 que —siendo o no elegidos— volvieron a postular en las elecciones congresales del 2006. De estos, 51% incurrieron en la figura de *ransfuguismo*, ya que 82 postularon por una agrupación política diferente, dos por un distrito electoral diferente y 22 cambiaron tanto de agrupación política como de distrito electoral.

IX. La fórmula subnacional

El sistema electoral descentralizado antes descrito representa una estrategia de búsqueda de gobernabilidad en el ámbito subnacional. En el contexto de la volatilidad de los partidos políticos peruanos, generada por el sistema de representación proporcional que se utiliza para elegir al Congreso de la República, el sistema subnacional busca que haya perfecta coincidencia entre los órganos ejecutivo y normativo de tales gobiernos.

Sin embargo, este sistema ha generado una concentración de poder en la figura del alcalde o del presidente regional, ya que estos cuentan necesariamente con el respaldo de la mayoría de los integrantes del órgano normativo y de control, inclusive si quien obtiene la alcaldía o la presidencia regional lo hace por una mayoría simple. De hecho, todos los presidentes regionales actuales fueron elegidos por mayoría relativa, como lo muestra la tabla 5.

Un caso extremo lo representa lo ocurrido en Ilave en abril del 2004. Como se recordará, el año 2002, Cirilo Robles fue elegido alcalde de esta ciudad por una votación menor a 20% de los votos válidos. Sin embargo, no solo obtuvo la alcaldía sino también la mitad más uno de los asientos del concejo municipal, emprendiendo luego una muy discutida gestión. Antes de cumplir los dos años en el cargo, Robles fue masacrado por una turba de opositores enardecidos.

De hecho, el rechazo a la constitución de regiones, registrado en el referéndum realizado al respecto de finales del 2005, puede ser también explicado por el sistema electoral subnacional. Los ciudadanos de prácticamente todos los departamentos —la única excepción fue la de Arequipa— dijeron no a la constitución de regiones. En razón de dicho resultado,

se mantiene actualmente la fórmula instaurada en el año 2002 de gobiernos regionales en departamentos.

Los problemas de excesos de poder registrados en la gestión de las municipalidades peruanas han sido señalados en sendos informes emitidos por instituciones como el Banco Mundial, la Defensoría del Pueblo y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI).¹² Las municipalidades aparecen en estos informes como importantes enemigas de la inversión privada, a través del establecimiento de cobros y requisitos ilegales o poco razonables.

Así, resulta claro que el sistema electoral subnacional —establecido *vis-à-vis* la fragmentación del sistema de partidos a nivel nacional— ha terminado creando otro tipo de problemas, de falta de control dentro de los propios gobiernos locales y regionales.

TABLA 5. | Presidentes regionales y porcentaje de votos con los que fueron electos en el 2006

Departamento	Presidentes regionales electos	% votos válidos	% diferencia con el 2do puesto
Puno	Pablo Fuentes (Avanza País - Partido de Integración Social)	18.8	0.4
Lima	Nelson Chui (Concertación para el Desarrollo Regional Lima)	20.3	0.0
Piura	César Trelles (APRA)	24.7	2.5
Ayacucho	Isaac Molina (Frente Independiente Innovación Regional)	25.2	6.2
Pasco	Félix Serrano (Movimiento Nueva Izquierda)	25.5	5.2
Junín	Vladimiro Huaroc (CONREDES)	25.8	8.1
Huancavelica	Federico Salas (PICO)	26.6	1.2
Amazonas	Oscar Altamirano (Fuerza Democrática)	26.8	6.1
Moquegua	Jaime Rodríguez (Movimiento Independiente Nuestro Ilo-Moquegua)	26.9	0.5
Huánuco	Jorge Espinoza (Frente Amplio Regional)	27.0	9.1
Apurímac	David Salazar (Frente Popular Llapanchik)	27.0	4.2
Ancash	César Álvarez (Movimiento Independiente Regional Cuenta Conmigo)	28.3	10.8
Cajamarca	Jesús Coronel (Fuerza Social)	29.2	11.8
Ica	Rómulo Triveño (PRI)	32.1	10.1
Cusco	Hugo Gonzáles (Unión Por el Perú)	32.6	5.1
Tacna	Hugo Ordoñez (Alianza por Tacna)	32.7	13.1
Tumbes	Wilmer Dio (Movimiento Independiente Regional Faena)	32.8	1.3
Madre de Dios	Santos Kaway (Movimiento Independiente Obras Siempre Obras)	33.5	18.1
Ucayali	Jorge Portocarrero (Integrando Ucayali)	34.1	3.5
Arequipa	Juan Guillén (Arequipa, tradición y futuro)	34.9	14.7
Lambayeque	Yehude Simón (Partido Movimiento Humanista Peruano)	39.6	20.9
Loreto	Yvan Vásquez (fuerza Loreтана)	42.0	17.1
San Martín	César Villanueva (Nueva Amazonía)	44.5	21.8
La Libertad	José Murgia (APRA)	48.0	34.1
Callao	Alexander Kouri (Chimpun Callao)	49.6	16.3

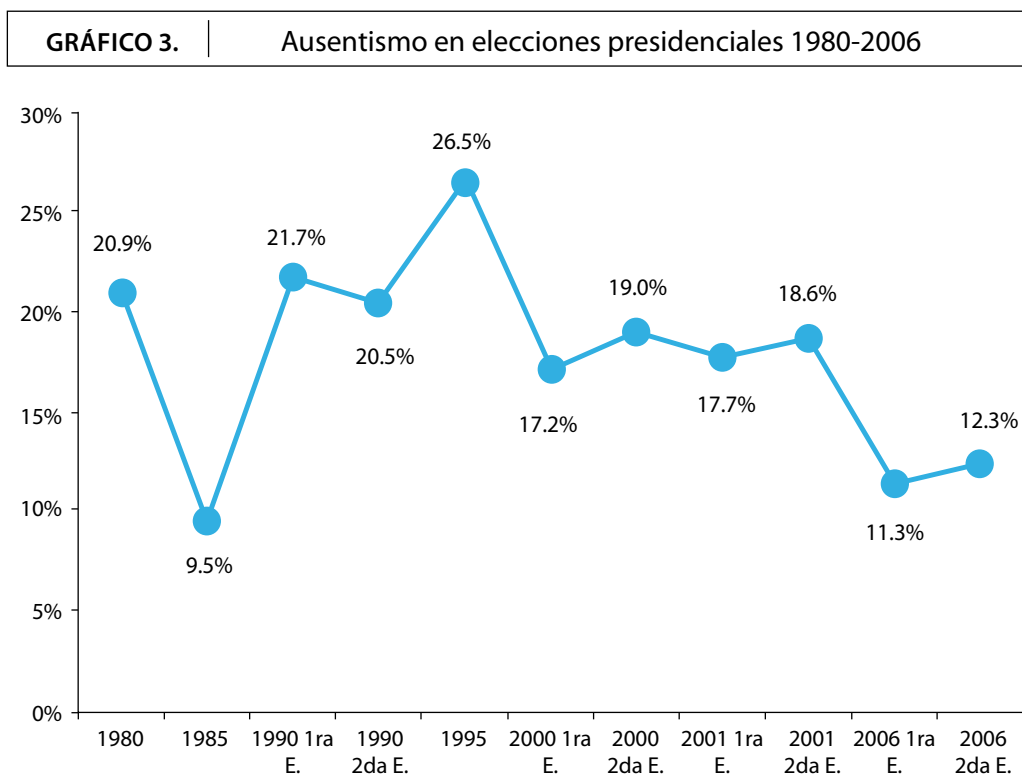
Fuente: Tanaka y Vera 2007.

¹² International Finance Corporation (2006 y 2007) y Defensoría del Pueblo (2008). Véase también las resoluciones y el índice de barreras burocráticas de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas —antes del 2008, Comisión de Acceso al Mercado— del Indecopi.

X. Conclusiones

La afirmación de la democracia en el Perú no enfrenta, ciertamente, un problema de falta de participación ciudadana en las elecciones. Desde el retorno a la democracia en el año 1980, los porcentajes de ausentismo que se han tenido en las elecciones presidenciales alcanzaron su punto más alto en las discutidas elecciones generales de 1995. Sin embargo, la tendencia general, a lo largo de estos casi treinta años, ha sido a ir disminuyendo.

En las últimas dos elecciones, del 2001 y 2006, el ausentismo ha sido, de hecho, notablemente bajo (11% y 12%). Así lo revela el cuadro 3.



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones 2008.

Sin embargo, la democracia en el Perú sí tiene un problema de falta de continuidad. En los últimos 45 años, a partir de la instalación del sistema de representación proporcional, la democracia ha tenido dos largos paréntesis: uno muy claro, configurado por los doce años del gobierno autoritario de las Fuerzas Armadas (1968-1980); y, otro más discutido, de los diez años del gobierno del presidente Alberto Fujimori (1990-2000). Sumados, estos paréntesis constituyen prácticamente la mitad de este período.

La raíz de estos extendidos paréntesis ha estado en la falta de consolidación del sistema de partidos del Perú. Como se ha señalado anteriormente, existe un serio problema de institucionalización en esos partidos, que persiste en momentos en que se escriben estas líneas. Como ya se indicó, en las últimas elecciones presidenciales del 2006, la candidatura de Humala, gestada apenas seis meses antes de las elecciones, estuvo a punto de obtener la victoria. En el 2011 se podría repetir un escenario similar, dado que se mantiene el sistema de representación proporcional.

Por ello, la afirmación de la democracia en el Perú requiere contar con reglas electorales que induzcan la consolidación de grandes y pocas agrupaciones políticas. Esto es especialmente importante en el contexto de un sistema de gobierno presidencial, como el que el Perú esboza en sus documentos constitucionales desde el inicio de su vida republicana.

El Perú debiera enrumbar hacia la elección uninominal de sus congresistas. Ello brindaría incentivos para la consolidación de los partidos, de una manera más clara que la Ley de Partidos Políticos, promulgada en el 2003, que tendió una cortina de humo sobre lo que realmente estaba ocurriendo a nivel político. Más importante todavía, la elección uninominal de los congresistas serviría para establecer un vínculo de representación política más nítido entre estos y los ciudadanos, lo que se reflejaría en un incremento de la muy baja tasa de reelección e inclusive de postulación.¹³

Mientras no se emprenda esta reforma electoral, el proceso democrático peruano no terminará de sacudirse de las amenazas de interrupción que aún le agobian y que comprometen sus perspectivas de desarrollo económico. Como han señalado autores de la nueva economía política, la democracia puede contribuir al desarrollo económico en la medida que persista en el tiempo.¹⁴ Las continuas interrupciones del proceso democrático —o, siquiera, las expectativas de ello— impiden a las sociedades cosechar sus valiosos frutos.

Bibliografía

- Castañeda Jiménez, Manuel (ed.), *Dispositivos de carácter constitucional: textos actualizados de legislación peruana*. Tomo I, vol. 1. Lima: Textos Legales, s/f.
- Defensoría del Pueblo, *¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.
- Hamilton, Alexander; James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*. Nueva York: Penguin, 1961 [1791].
- International Finance Corporation, *Municipal Scorecard*. Washington D. C.: Banco Mundial, 2006.
- International Finance Corporation, *Municipal Scorecard*. Washington D. C.: Banco Mundial, 2007.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini, "Democratic Capital: The Nexus of Political and Economic Change". Mimeo. IIES, 2007.
- Jurado Nacional de Elecciones, *Estadística electoral*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2008.
- Sardón, José Luis, *La Constitución incompleta: reforma institucional para la estabilidad democrática*. Lima: Apoyo, 1999.

¹³ Esta propuesta está desarrollada en diferentes trabajos míos, especialmente Sardón 1999.

¹⁴ Persson y Tabellini 2005.

Sardón, José Luis, "Explicando los ciclos políticos latinoamericanos". En: *Revista de Economía y Derecho* 6 (21): 37-45, 2008.

Tanaka, Martín y Sofía Vera, "Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión". En: *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, volumen especial: 235-247, 2007.

Tuesta Soldevilla, Fernando, *Perú político en cifras*. Segunda edición. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.