

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE DERECHO



UNA REFORMA PARA FORTALECER EL SISTEMA DE PARTIDOS
POLÍTICOS EN EL PERÚ

Tesis para optar por el título de Abogado que presenta el Bachiller:

JAVIER IGNACIO ALBÁN GONZÁLEZ

Asesor: PROFESOR HUÁSCAR EZCURRA

LIMA, ENERO DEL 2018

*A mi papá, quien nunca desaprovechó
una oportunidad para preguntarme:
“¿Y tu tesis?”*

Índice

Resumen	5
Introducción	6
Capítulo 1: El problema de los partidos políticos en el Perú y el enfoque de esta investigación	9
a. Mal desempeño electoral.....	9
b. Informalidad intera.....	11
c. ¿Por qué son graves estos problemas?.....	14
d. La Opción Pública y posibles causas de los problema planteados.....	17
i.Premisas de la Opción Pública.....	18
ii.La teoría del votante mediano.....	20
iii.Las leyes sociológicas de Duverger.....	23
iv.Posibles causas del problema planteado.....	24
Capítulo 2: Cómo solucionar el problema	25
a. Esfuerzos existentes.....	25
b. Propuesta de reforma: eliminar la segunda vuelta.....	26
c. Casos prácticos.....	27
i.Estados Unidos.....	27

ii. Reino Unido.....	31
iii. Canadá.....	35
iv. India.....	38
v. Consideraciones preliminares.....	41
vi. Colombia.....	44
vii. Chile.....	46
Capítulo 3: ¿Por qué esta propuesta funcionaría en el Perú?.....	49
a. El Perú tiene un sistema presidencial.....	50
b. El contexto político actual es favorable al cambio propuesto.....	53
c. La aparición temporal de dos grandes coaliciones tendería a perpetuarse.....	64
Conclusiones.....	66
Referencias.....	68

Resumen

En el Perú existen muy pocas instituciones políticas sólidas. Entre las más débiles están los partidos políticos: hasta hace poco, era casi un consenso entre los politólogos que el sistema peruano podía describirse como una “democracia sin partidos” (Levitsky y Cameron, 2003; Tanaka, 2005). Este problema, a su vez, genera otros que afectan la calidad de diversas instituciones, así como la calidad de las leyes y de la economía. Como ya se ha sugerido (Tuesta, 2012; Transparencia, 2013), al menos parte de la solución a este problema pasa por reformar el deficiente diseño de las normas electorales vigentes, hoy reguladas en la Constitución, la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley Orgánica de Elecciones; entre otras (varias) normas. Con el propósito de contribuir a dicha tarea, y analizando el problema bajo la óptica de la Opción Pública (*Public Choice*), el presente trabajo plantea una propuesta de reforma constitucional que crearía incentivos para que sean los propios partidos los que busquen mejorar. Esto es, modificar el procedimiento de elección presidencial para que resulte elegido el candidato que obtenga la mayoría simple de los votos en una sola elección. Es decir, eliminar la segunda vuelta. Mi conclusión, tras revisar algunos aspectos teóricos y la experiencia comparada de seis estados además del Perú, es que la medida propuesta impulsaría al sistema de partidos peruano a migrar progresiva y espontáneamente hacia uno en el que coexistan solo dos fuerzas políticas relevantes. Por necesidad, ambas tenderían a estabilizarse en el mediano plazo. Y con ello, el sistema de partidos ganaría orden y predictibilidad.

Introducción

En el Perú no existen partidos políticos formales y consolidados. Prueba de ello es que, en los últimos 28 años, los más tradicionales o han sido muy dependientes de la figura de un líder carismático, o han tenido un pésimo desempeño electoral. Por el contrario, lo común durante este periodo ha sido que las elecciones¹ sean dominadas por partidos y candidatos ‘nuevos’, al punto en que para la mayoría de peruanos es positivo que un candidato sea visto como un ‘outsider’². Esta realidad, a su vez, da pie a otros problemas: inestabilidad política y económica, planificación cortoplacista, menor chance de que el Congreso de la República llegue a acuerdos³; entre otros.

Con el fin de enmendar este contexto, durante las últimas dos décadas se han debatido e implementado diversas reformas puntuales en las normas electorales, desde la introducción de la Ley Orgánica de Elecciones en 1997 hasta algunos cambios más recientes aprobados por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso. Ninguno de estos esfuerzos, sin embargo, ha logrado hasta ahora un progreso significativo en torno al objetivo de institucionalizar a los partidos.

Desde mediados del siglo pasado, y sobre todo durante el último cuarto de siglo, diversos autores comenzaron a promover la idea de que era necesario dejar de entender el derecho como una disciplina estrictamente autónoma. Entre ellos, por ejemplo, el renombrado juez estadounidense Richard Posner explica que “esta manera perversa o, en el mejor de los casos, incompleta de entender el derecho, fue prontamente cuestionada por Holmes⁴, quien señaló que la ley es una herramienta para lograr fines sociales, de modo que para entender la ley se requiere una comprensión de las condiciones sociales” (Posner, 1987: 762). En realidad, como sugieren

¹ Salvo indicación expresa, toda mención a “elecciones” referirá únicamente a las elecciones generales.

² En febrero del 2016, apenas dos meses antes de las elecciones presidenciales celebradas aquel año, el 63% de los peruanos prefería que su próximo presidente sea “alguien nuevo” en política, mientras que solo el 29% prefería a alguien “con experiencia”, según la encuestadora GfK. De hecho, el 90% de quienes en aquel momento tenían la intención de votar por Julio Guzmán (entonces el segundo candidato con mayor intención de voto) era del grupo que prefería a “alguien nuevo”.

³ Por ejemplo, de los 22 años de historia de la Defensoría del Pueblo, solo durante 12 esta ha sido liderada por una cabeza elegida por el Congreso: los períodos de Jorge Santistevan (1996-2000), Beatriz Merino (2005-2011) y Walter Gutiérrez (2016- hasta la fecha). El resto del tiempo, debido a la incapacidad del Congreso de llegar a acuerdos, el cargo fue asumido de forma interina por quienes en su momento ocupaban el cargo de Primer Adjunto: Walter Albán (2000-2005) y Eduardo Vega (2011-2016).

⁴ Oliver Wendell Holmes Jr., ex Juez Asociado de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

Posner y otros⁵, para tener una visión más completa de los problemas sociales más complejos y encontrar soluciones eficientes para estos es necesario estudiar las instituciones jurídicas desde una mirada interdisciplinaria; que tome en cuenta elementos de análisis propios de otras especialidades, como economía, ciencia política, antropología, sociología, historia o psicología.

Considerando lo anterior, el presente trabajo plantea como alternativa de solución al problema antes descrito una propuesta de reforma constitucional que, hasta el momento, no ha sido parte del debate nacional, y cuyo sustento se basa en elementos no solo jurídicos, sino también económicos y científico políticos. Con el objetivo de prestar especial atención a cuáles serían los efectos prácticos de esta propuesta, asumiré como ciertas las premisas propias del “enfoque económico” planteado por Gary Becker, el cual “asume que los individuos maximizan su bienestar tal como lo conciben, ya sean egoístas, altruistas, leales, rencorosos o masoquistas” (Becker, 1992: 38).

Concretamente, asumiré que los políticos y los burócratas son personas tan racionales como cualquier otra y que, por ende, responden de forma similar a los incentivos que se les presentan. Es decir, que tanto políticos como burócratas son también individuos racionales que, como sugiere Becker, procuran maximizar su propio bienestar; objetivo que no siempre estará alineado con lo que pueda ser mejor para la sociedad. Descrito a grandes rasgos, es este el enfoque académico conocido como la teoría de la Opción Pública (*Public Choice*).

En el primer capítulo presentaré en mayor detalle una evaluación de la situación actual de los partidos políticos en el Perú, para luego explicar por qué tener partidos informales es un problema grave que afecta a diversos sectores y, más adelante, detallar el enfoque de esta investigación. En el segundo, comenzaré por hacer un breve recuento de los esfuerzos más destacados que se han dado en los últimos años y hasta hoy para solucionar estos problemas desde el derecho y, después, tras analizar algunos elementos teóricos y seis casos prácticos, proponer una solución para el problema presentado. En el tercer capítulo sugeriré cuáles podrían ser los efectos prácticos del cambio propuesto, considerando para ello el contexto político actual en el Perú. Finalmente, expondré también las conclusiones generales de esta investigación.

Mi hipótesis es que la eliminación de la segunda vuelta llevaría al sistema de partidos peruano a migrar poco a poco y de forma espontánea hacia uno en el que solo coexistan dos organismos grandes, sean partidos o alianzas. Estos últimos, por conveniencia, tenderían hacia una organi-

⁵ Similares planteamientos han tenido, por ejemplo, el también juez estadounidense Guido Calabresi y el Premio Nobel de Economía de 1991, Ronald Coase.

zación más formal que les permita consolidarse en el tiempo. La particularidad de este planteamiento radica en que serían entonces los propios partidos los que estarían interesados en mejorar, lo que permitiría lograr un impacto positivo e importante sin necesidad de un control estricto.

Capítulo 1

El problema de los partidos políticos en el Perú y el enfoque de esta investigación

a. Mal desempeño electoral

Los peruanos “estamos claramente padeciendo los problemas de una democracia sin partidos” (Tanaka, 2005: 120). Este diagnóstico de Martín Tanaka, vigente hasta hoy, ha tenido un amplio respaldo entre politólogos, sociólogos y abogados⁶. Y es que no es difícil de corroborar: los pocos partidos políticos “tradicionales” que existen en el Perú son más bien inestables y, en el caso de los exitosos, ha sido evidente su dependencia histórica de líderes carismáticos.

El fujimorismo nunca ha tenido una participación relevante en elecciones presidenciales sin un Fujimori como candidato⁷. Desde que existe la segunda vuelta (1985), el APRA nunca ha llegado a una sin Alan García. Luego de 1985, el Partido Popular Cristiano (PPC) solo ha logrado presentar como candidata propia a la presidencia a Lourdes Flores Nano (las dos veces como parte de una alianza⁸), y nunca ha llegado a la segunda vuelta. Acción Popular no ha tenido recientemente a un único líder igual de visible, pero su desempeño electoral ha sido incluso peor que el de los partidos antes mencionados: ningún candidato propio a la presidencia desde Fernando Belaúnde ha logrado superar el 8% de los votos válidos⁹. Sus participaciones más destacadas han sido en el Frente Democrático (“Fredemo”) que lideró Mario Vargas Llosa en 1990 (32.6% en primera vuelta) y en la Alianza Perú Posible en el 2011 (15.6% en primera vuelta, con lo que ocuparon el tercer lugar). Sin embargo, en ambas ocasiones también perdieron.

En cambio, en los últimos 28 años ha sido común que las elecciones presidenciales las ganen candidatos de partidos que cinco años antes no figuraban inscritos ante el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE)¹⁰. Este ha sido el caso de

⁶ Por ejemplo: De Ferrari, 2016; Cotler, 2014; y Dargent y Muñoz, 2012.

⁷ El siguiente mejor desempeño de una candidata fujimorista a la presidencia lo tuvo Martha Chávez en el 2006 (7.4% de los votos válidos), pero ella nunca estuvo cerca de pasar a la segunda vuelta.

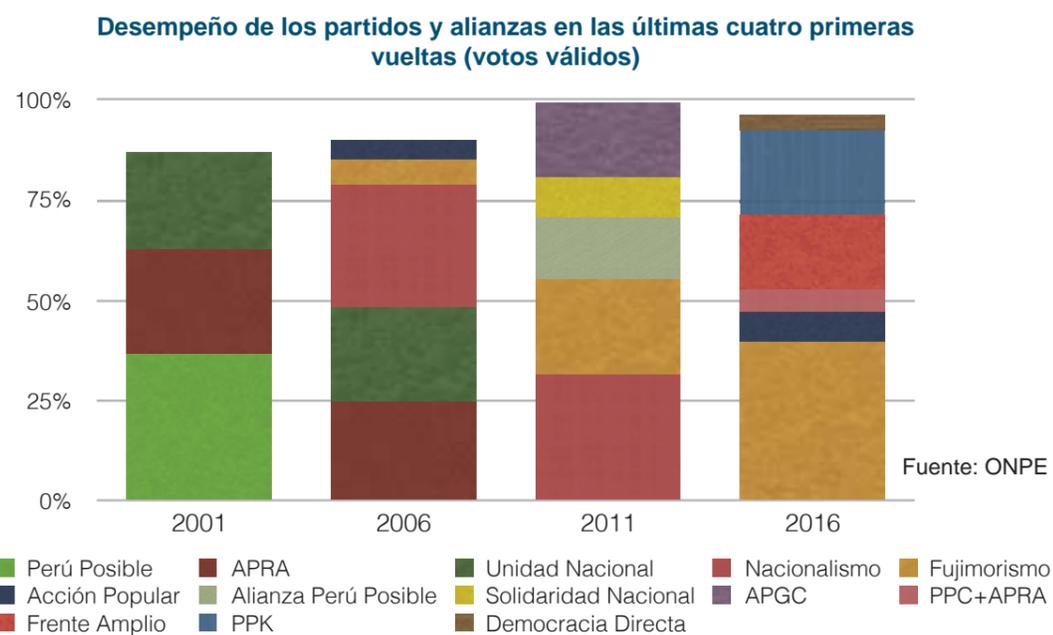
⁸ Unidad Nacional, tanto en el 2001 como en el 2006, aunque los partidos que integraron la alianza variaron en ambas ocasiones. Antes de eso, la última vez que el PPC había presentado a un candidato propio a la presidencia (Luis Bedoya Reyes en 1985) también fue con una alianza: Coalición Democrática.

⁹ Alfredo Barnechea, su candidato presidencial en el 2016, logró el mejor resultado para este partido (6.97% de los votos válidos) desde que Javier Alva Orlandini alcanzara el 7.26% de los votos válidos en 1985. Ello considerando los procesos en los que Acción Popular participó de forma independiente.

¹⁰ O, antes de la creación del ROP en el 2003, que hayan existido formalmente en general.

Alberto Fujimori en 1990 (quien luego fue reelegido en 1995 y en el 2000, las dos veces con alianzas electorales diferentes), de Alejandro Toledo en el 2001, de Ollanta Humala en el 2011 y de Pedro Pablo Kuczynski en el 2016. Alan García en el 2006 es la única excepción.

El desempeño de las organizaciones políticas peruanas en los últimos cuatro procesos electorales revela, además, otros dos patrones que dan cuenta de su debilidad. El primero es que el partido o alianza que ganó una elección nunca tuvo un buen desempeño en la siguiente. De hecho, desde el 2001, ningún partido oficialista ha logrado siquiera presentar a un candidato presidencial sin que este renuncie antes de que se celebren las elecciones¹¹. El segundo patrón es que solo las organizaciones que quedaron segundas en una elección lograron repetir un buen desempeño en la siguiente. Con excepción de Unidad Nacional (2001 y 2006), las que terminaron en tercer o en cuarto lugar –con más del 5% de los votos válidos– luego fracasaron.

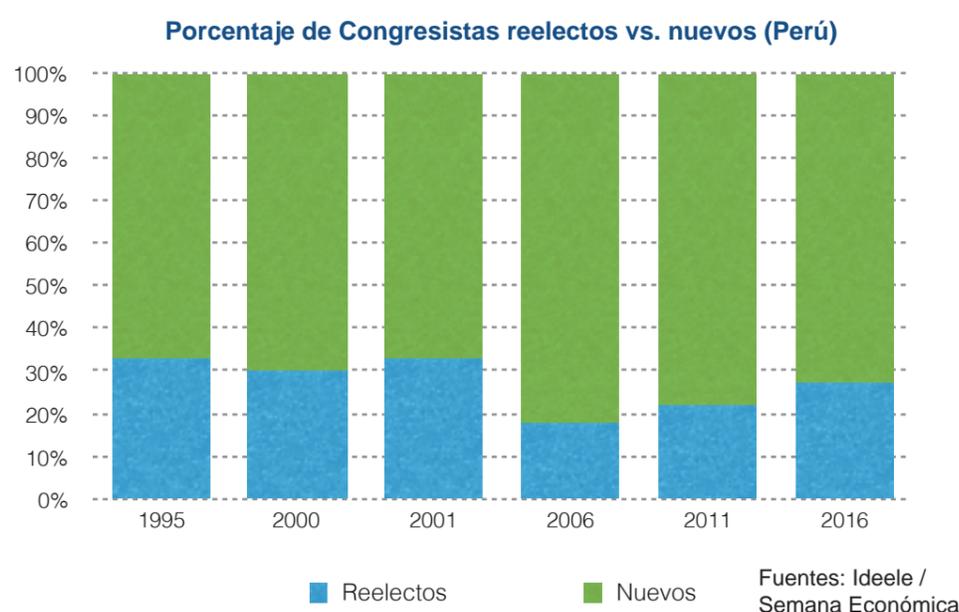


La cantidad de organizaciones políticas participantes en los últimos cuatro procesos electorales, reflejada en la cantidad de colores del gráfico, también da cuenta de su debilidad institucional.

En cuanto al Congreso de la República, los partidos peruanos tampoco han logrado una representación estable. Ni los nuevos ni los más tradicionales. El porcentaje de congresistas reelectos o que vuelven tras más de una elección en los últimos tres procesos electorales ha sido in-

¹¹ Cabe anotar que, en el 2016, el retiro de la candidatura presidencial de Daniel Urresti por el Partido Nacionalista Peruano fue una decisión tomada por esa organización en contra la voluntad del candidato. En el 2011, en cambio, Mercedes Araos sí estuvo de acuerdo en retirar su candidatura por el APRA.

ferior a 30%¹². En contraste, en el 2014, el 86% de los parlamentarios elegidos a la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos eran reelectos. Y en el 2013, dos tercios de los diputados elegidos en las elecciones parlamentarias en Chile también eran reelectos¹³.



b. Informalidad interna

El mal desempeño y la poca estabilidad de los partidos políticos peruanos es, al menos en parte, consecuencia de su informalidad. Ninguno es del todo formal: con representación en todo el país, internamente democrático, con profesionales dedicados a tiempo completo a trabajar por el partido, transparentes en sus finanzas y con ingresos regulares que les permitan financiar sus actividades (no solo las de campaña). Los menos informales hoy parecen ser el APRA y Fuerza Popular, pero tampoco ellos cumplen cabalmente con todo lo antes mencionado¹⁴.

En el último proceso electoral, casi ningún partido llevó a cabo elecciones internas formales para elegir a sus candidatos a la presidencia, vicepresidencias y al Congreso. Acción Popular fue la excepción: fue el único partido cuyas elecciones internas fueron organizadas por la Ofici-

¹² 26.9% en el 2016, 21.5% en el 2011 y 18.3% en el 2006.

¹³ 80 de 120 diputados, según la información del Servicio Electoral de Chile. Para las elecciones del 2017 entró en vigencia una reforma constitucional que implicó el aumento del número de diputados a 150.

¹⁴ Revisar, por ejemplo, la columna "La batalla por Cajamarca", de Carlos Meléndez, en la edición impresa del diario El Comercio del 14 de mayo del 2016, en la que el autor comenta cómo "en Cajamarca, el fujimorismo no es ese partido estructurado que se percibe desde Lima".

na Nacional de Procesos Electorales (ONPE), lo que dio al menos una señal de que se quiso llevar a cabo un proceso formal. El Frente Amplio también lo intentó: la alianza llevó a cabo un proceso abierto al que denominaron “elecciones ciudadanas” el 4 de octubre del 2015. No obstante, ya que según el calendario electoral las elecciones internas para elegir a los candidatos a la presidencia y vicepresidencias podían hacerse recién desde el 13 de octubre, las elecciones ciudadanas del Frente Amplio fueron en rigor informales. Por ello, en diciembre del mismo año, la alianza se vio forzada a presentar el acta de una segunda elección interna¹⁵ para sanear el requisito legal (lo hicieron, eso sí, respetando el resultado de las elecciones ciudadanas).

Internamente, los partidos políticos peruanos son más parecidos a “coaliciones de independientes” (Zavaleta, 2014) que a organismos formales que defienden un mismo ideario a lo largo de varios años. El “transfuguismo” ha sido una práctica común entre todas las fuerzas políticas, respecto de sus candidatos al Congreso¹⁶. Varios partidos han demostrado ser, además, caudillistas. La dependencia de líderes carismáticos específicos queda evidenciada no solo en los resultados electorales comparados, sino también, por ejemplo, en la gran cantidad de logotipos de partidos que hacen referencia directa a su líder, como los que se muestran a continuación.



La compleja y enmarañada legislación electoral hoy vigente –dispersa en más de 40 normas entre la Constitución, varias leyes y decenas de reglamentos; algunos de los cuales son publicados por el JNE para cada proceso electoral– agrava aun más el problema, pues eleva innecesariamente los costos de transacción para crear y mantener partidos formales¹⁷. Pero difícilmente es la única causa. Antes de 1990 existían organizaciones políticas más estables, sin que la legislación electoral haya estado ordenada, por ejemplo, en un Código Electoral.

¹⁵ En esta segunda elección interna, a todas luces ficta, la única candidata era Verónica Mendoza. No participó Marco Arana, quien había sido el principal rival de Mendoza en las elecciones ciudadanas.

¹⁶ Al punto en que el actual Congreso, en el que tiene mayoría Fuerza Popular, aprobó una ley que castiga a quienes renuncian o son expulsados de una bancada con la prohibición de a unirse a otra. Aunque dicha norma fue luego declarada inconstitucional en parte por el Tribunal Constitucional.

¹⁷ A enero del 2018, el partido con inscripción vigente más antigua ante el ROP es Acción Popular, cuya última inscripción fue en agosto del 2004. Es decir, el partido más antiguo ante el ROP tiene apenas 14 años de existencia formal.

Los problemas de las reglas electorales, no obstante, sí han hecho más visible la informalidad interna de varios partidos. En las elecciones generales del 2016, tres de los principales en competencia –el PPC, Peruanos Por el Kambio y Todos por el Perú– fueron acusados de irregularidades en sus elecciones internas. De ellos, el más perjudicado fue Todos por el Perú. Julio Guzmán, su candidato presidencial, no fue admitido a la competencia¹⁸ luego de que quedara demostrado que el proceso interno en el que fue elegido se llevó a cabo con un estatuto distinto al inscrito ante el ROP, que fue organizado por un tribunal electoral distinto al inscrito ante el ROP, y que en aquellas elecciones votaron personas que no figuraban inscritas como miembros del partido. Podría argumentarse que no admitir la inscripción de la candidatura de Guzmán fue una sanción desproporcionada, pero el poco cuidado de Todos por el Perú por cumplir cabalmente con los aspectos formales quedó evidenciado también en otros ejemplos muy puntuales: el partido organizó las elecciones internas en las que eligió a Guzmán el 20 de diciembre del 2015, pero recién solicitó la inscripción de su tribunal electoral –el que llevó a cabo esa elección– un día después. Luego, con un proceso en marcha ante el ROP por las irregularidades de su elección interna, presentó su solicitud para inscribir la candidatura de Guzmán el mismo día en que vencía el plazo –11 de enero– pasadas las 10 p.m. Ello pese a que se sabía que Guzmán sería el candidato de Todos por el Perú al menos desde abril del 2015¹⁹.

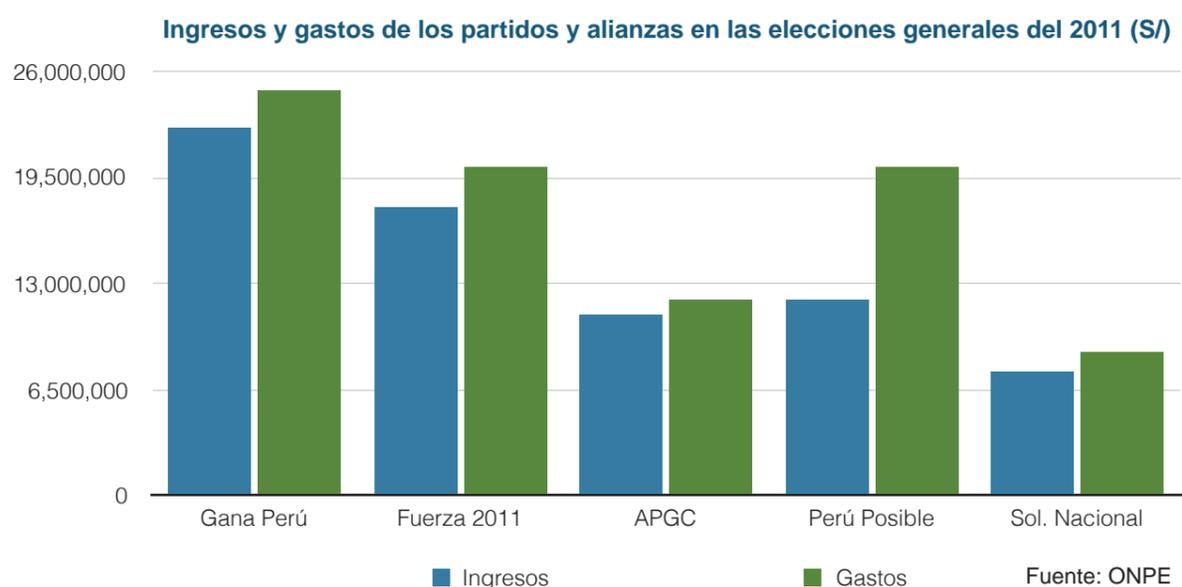
Difícilmente Todos por el Perú fue el único partido con este tipo de problemas. La diferencia es que sus errores fueron más fáciles de advertir, pero probablemente otros partidos también cometieron irregularidades en sus elecciones internas. Y la falta de orden y previsión para realizar simples trámites ante el JNE se evidenció también otros casos: no hubo una sola alianza electoral en el 2016 que haya solicitado su inscripción antes del último día posible, y la mayoría de organizaciones también esperó hasta el último día para intentar inscribir a sus candidatos.

Respecto de las finanzas de los partidos y alianzas, que la ley obliga a transparentar mediante la presentación de informes a la ONPE, fue evidente cómo muchas organizaciones presentaron datos que no reflejaban la realidad. En la primera entrega de información financiera del 2016, correspondiente a los períodos de noviembre y diciembre del 2015, Perú Posible y Acción Po-

¹⁸ Estrictamente, Julio Guzmán no fue “excluido” del proceso electoral, como erróneamente señalaron en su momento varios medios de comunicación. Lo que ocurrió fue que la solicitud de inscripción de la candidatura de Guzmán no llegó a ser aceptada. Es decir, formalmente nunca fue un candidato.

¹⁹ Ver, por ejemplo, la nota “Julio Guzmán: ¿Quién es el autodenominado 'outsider' del 2016?” en el diario Perú 21, publicada el miércoles 15 de abril del 2015.

pular declararon S/0 como total de ingresos y la misma cantidad como gastos. Y en el 2011, las cinco organizaciones políticas que obtuvieron mejores resultados en la primera vuelta –Gana Perú, Fuerza 2011, Alianza por el Gran Cambio, Perú Posible y Solidaridad Nacional– tuvieron desbalances: todas reportaron haber gastado más dinero del que ingresó a su campaña²⁰.



c. ¿Por qué son graves estos problemas?

Pese a no ser algo intuitivo²¹, la carencia de partidos políticos consolidados puede ocasionar o ser un síntoma de varios problemas. Como explica Alfredo Bullard, “una democracia sin partidos políticos es como un mercado sin empresas” (Bullard, 2012). Así como las empresas textiles funcionan como vehículos facilitadores para que las personas podamos comprar nuestra ropa en lugar de tener que fabricarla, y estas deben competir entre sí por nuestra preferencia, los partidos son similarmente vehículos a través de los cuales los ciudadanos podemos conocer las diversas propuestas políticas que compiten en el mercado electoral. Si los partidos son informales e inestables, difícilmente sus propuestas y planes serán ordenadas y considerarán el largo plazo.

²⁰ En el gráfico se muestran los ingresos y gastos totales reportados por los partidos y alianzas en las elecciones generales del 2011, corregidos según los informes posteriores de fiscalización de la ONPE.

²¹ En octubre del 2014, una encuesta de Ipsos Perú mostró que el 43% de los peruanos pensaba que una democracia puede existir sin partidos políticos.

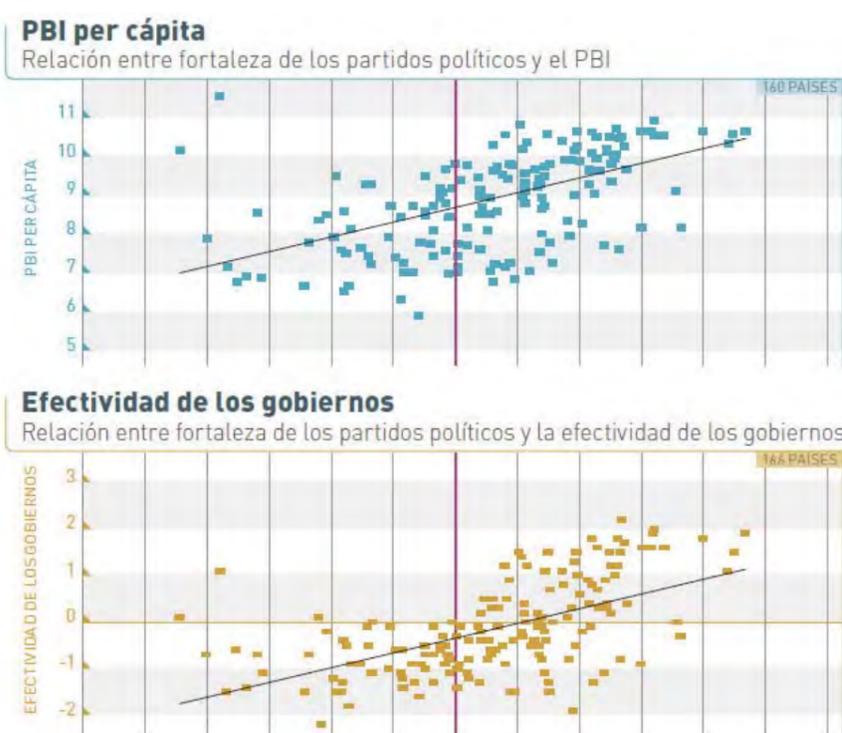
La mala calidad de los partidos tradicionales y el éxito de los “nuevos” permite entender por qué es que ha sido tan común que los burócratas peruanos lleven a cabo planes cortoplacistas en lugar de políticas de estado (Levitsky y Cameron, 2003: 3). También da luces sobre por qué cada elección general causa tanta incertidumbre en el sector empresarial: sin partidos institucionales que sirvan de filtros para candidatos que puedan ser percibidos como “antisistema”, termina siendo más probable que estos últimos sean elegidos. Para continuar con el símil introducido líneas atrás, en “el mercado político, los verdaderos partidos hacen las veces de las empresas. Quisieran tener éxito en el largo plazo. No quieren cambios radicales ni una ‘gran transformación’. Los caudillos son mala idea. Eso de cambiar el color de la Coca-Cola a azul puede parecer interesante, pero es muy peligroso. Claro que si no hay partidos ni sistemas políticos maduros tendremos Coca-Colas pintadas de azul y Humalas pintados de rojo o de verde” (Bullard, 2012).

El siguiente gráfico muestra cómo las mayores caídas en la confianza empresarial en los últimos años ocurrieron, además de en la crisis económica del 2008, en las elecciones generales del 2006 y del 2011, en las que Ollanta Humala, entonces considerado por el sector empresarial como un candidato “antisistema”, llegó a la segunda vuelta (y, la segunda vez, ganó). En el 2016, en cambio, la confianza creció una vez que se percibió que quienes llegarían a la segunda vuelta eran candidatos que, según se estimaba, no alterarían el modelo económico²².

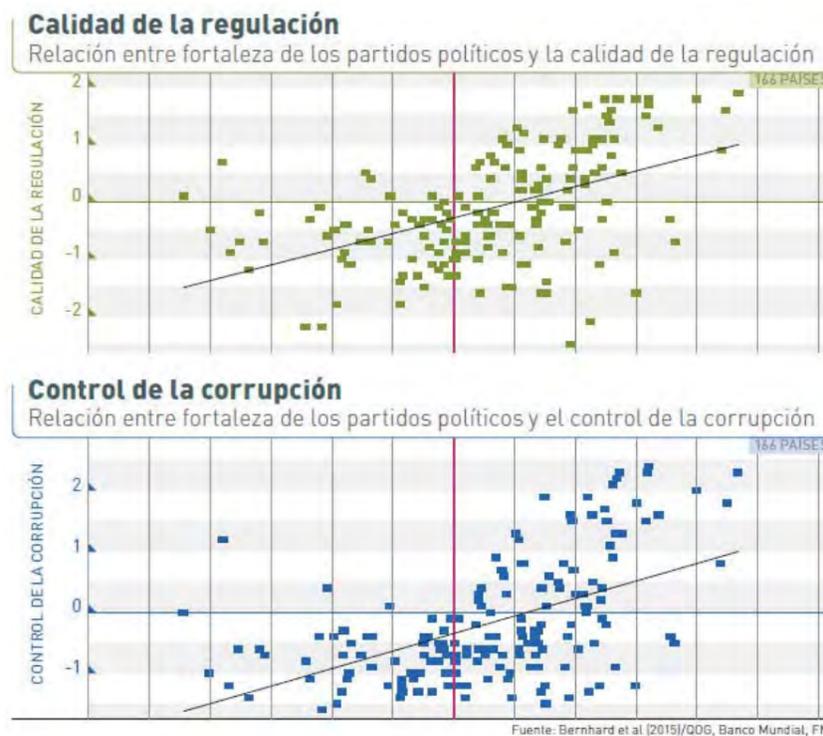


²² En el caso de la medición de Apoyo Consultoría, para el 2016 se utilizó como referencia para el segundo semestre la cifra de junio, y para el tercero, la de agosto.

El impacto también alcanza a otros aspectos de la economía y la política. Como muestran los siguientes gráficos (Semana Económica, 2015), existe una relación positiva entre los estados en donde existen partidos políticos más institucionales y aquellos en donde se observa una mayor estabilidad política, mejor calidad de regulación, menor corrupción e incluso un crecimiento económico más estable. Si bien la mera existencia de estas relaciones no basta para inferir que existe causalidad, el hecho de que todas ellas sean positivas hace verosímil la hipótesis de que partidos políticos sólidos pueden ayudar a lograr una mayor fortaleza económica.



El eje "y" (vertical) representa un indicador diferente según cada gráfico, mientras que eje "x" (horizontal) muestra la calidad de los partidos políticos en cada país. La muestra de países varía en cada gráfico según los datos disponibles. Como se aprecia, los países con mejores partidos políticos suelen ser también mejores en el resto de indicadores. Gráfico tomado de la revista *Semana Económica* (*Semana Económica*, 2015). Continúa en la siguiente página.



d. La Opción Pública y posibles causas de los problema planteados

La Opción Pública es un enfoque académico que utiliza elementos de la ciencia política y la economía para realizar un análisis desapasionado de los efectos sociales que pueden generar las reglas juego existentes en los mercados no convencionales, principalmente en el denominado 'mercado político' en el que interactúan políticos, votantes y burócratas. Dado que estas reglas están normalmente planteadas en la Constitución de cada país, el objeto de estudio de esta disciplina incluye varias instituciones propias del derecho constitucional. ¿Qué efectos tendría la vuelta al bicameralismo en la calidad y en la cantidad de leyes aprobadas? ¿Cómo impactaría una modificación al Reglamento del Congreso en la conducta de los congresistas? ¿Tendrá la prohibición de la reelección de alcaldes algún efecto en las gestiones de las municipalidades y en la calidad de su regulación? Preguntas como estas son, por ejemplo, algunas de las cuestiones típicas que podrían abordarse desde el enfoque de la Opción Pública.

Entre los académicos que dieron inicio a este nuevo enfoque destacan Gordon Tullock y James Buchanan²³, dos economistas de una sección de la Universidad de Virginia que en 1976 se escindió y, finalmente, se convirtió en la Universidad de George Mason, hoy ubicada en Fairfax,

²³ Premio Nobel de Economía en 1986.

Virginia²⁴. Tullock y Buchanan son los autores de *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, publicación de 1962 que es reconocida como una de las que dio inicio a esta corriente académica. Otros autores importantes en la creación y el desarrollo de la Opción Pública son Kenneth Arrow, Duncan Black, Robert Cooter, Anthony Downs, William Niskanen, Mancur Olson, William Riker y Bryan Caplan; entre otros. No obstante, varias de las teorías y postulados de otros autores no vinculados a esta escuela también suelen ser discutidas entre los académicos que utilizan en enfoque de la Opción Pública en sus investigaciones.

i. Premisas de la Opción Pública

Gary Becker, ganador del Premio Nobel de Economía en 1992, denominaba como el “enfoque económico” a un método de análisis del comportamiento humano basado en algunas premisas básicas. La principal de ellas era que las personas somos seres racionales y que, por ende, en cada decisión que tomamos buscamos obtener el máximo beneficio posible con la información que tenemos disponible. Durante su Conferencia Nobel, Becker describe así este planteamiento:

“[...] el enfoque económico al que me refiero no presume que los individuos están motivados únicamente por motivos egoístas o de ganancia [personal]. Es un método de análisis, no una presunción sobre motivaciones particulares. Junto con otros [autores], he tratado de alejar a los economistas de suposiciones estrechas sobre el interés personal. El comportamiento [humano] está dirigido por un conjunto mucho más rico de valores y preferencias.

El análisis asume que los individuos maximizan su bienestar tal como lo conciben, ya sean egoístas, altruistas, leales, rencorosos o masoquistas. Su comportamiento es prospectivo, y también es consistente a lo largo del tiempo. En particular, [las personas] intentan anticipar lo mejor que pueden las consecuencias inciertas de sus acciones. Sin embargo, el comportamiento prospectivo aún puede estar enraizado en el pasado, ya que el pasado puede ejercer una gran sombra sobre las actitudes y los valores” (Becker, 1992: 38).

Partiendo de estas premisas, durante la segunda mitad del siglo XX varios autores empezaron a utilizar el enfoque económico para realizar un análisis frío y desapasionado de las causas y consecuencias de diversos fenómenos sociales. El propio Becker, por ejemplo, lo aplicó para estudiar instituciones tan variadas como la poligamia, las políticas de inmigración, las patentes, el tráfico vehicular, el plagio, el cambio climático y el terrorismo (Becker y Posner, 2009).

²⁴ Por esta razón, muchas veces se denomina a la Opción Pública como la “Escuela de Virginia”.

Es este mismo método el que, con variantes según cada autor, fue empleado por diversos académicos dedicados al análisis jurídico para desarrollar la escuela hoy conocida como análisis económico del derecho. Respecto de esta, explica Alfredo Bullard que “[l]o que se persigue con este análisis es identificar por qué los individuos actuamos de una manera, para saber si las reglas legales van a ayudar o no a alcanzar la eficiencia” (Bullard, 2006: 45). La utilidad de estudiar el derecho desde esta mirada está en que esforzarse por comprender cuál podría ser “el impacto de una ley, de una decisión judicial o de un contrato en la conducta futura [de una persona o grupo de personas] permite poner al derecho en contexto de realidad” (Bullard, 2006: 42). Es decir, se evalúa cuál es la mejor forma de regular una conducta pensando no solo en aspectos teóricos y en lo que se quiere lograr a nivel macro, sino sobre todo en cuáles serían las consecuencias prácticas de lo que se propone y qué incentivos generaría la nueva regulación en cada persona.

Durante las últimas décadas, el análisis económico del derecho ha ganado cada vez más notoriedad en el Perú. Lo ha hecho, sin embargo, siendo utilizado principalmente para estudiar fenómenos propios del derecho privado, como la propiedad, los contratos, la responsabilidad civil y la competencia²⁵. Pero la menor atención prestada hacia los aspectos que abarca el derecho público²⁶, y particularmente el derecho constitucional, no ha sido siempre exclusiva de los abogados.

“Los teóricos de la política rara vez han utilizado este enfoque esencialmente económico de la actividad colectiva. Sus análisis de los procesos de elección colectiva se han basado a menudo en la suposición implícita de que el individuo no busca maximizar su propia utilidad, sino encontrar el ‘interés público’ o el ‘bien común’” (Buchanan y Tullock, 1962: 18-19). Un ejemplo de este fenómeno planteado por Buchanan y Tullock es que, cuando nos encontramos frente una falla de mercado, de manera casi automática se suele plantear como solución algún tipo de intervención estatal. Al proponer esta salida, no obstante, en el fondo se está presumiendo que los actores públicos, a diferencia de los privados, sí actuarán correctamente, considerando lo que es mejor para toda la sociedad. Sin embargo, lo cierto es que ello no ocurre en todos los casos. Probablemente, ni siquiera sea lo más común. Si así fuese, ¿por qué existen tantos ejemplos de iniciativas estatales ineficientes y proclives a la corrupción? Y además, ¿qué ocurre cuando el estado no logra resolver el problema o, peor, cuando ocasiona un daño mayor que el originado por el mercado?

²⁵ Por ejemplo: Haro, 2002; Ezcurra, 2002; Ghersi, 2006; Bullard, 2006; y Pasquel, 2008.

²⁶ Cabe destacar que sí existen autores locales que han utilizado el enfoque económico para analizar instituciones más cercanas al derecho público. Por ejemplo: Felices, 1994 y Calderón, 2012.

Es justamente de esto de lo que se ocupa la teoría de la Opción Pública. Se utiliza el enfoque económico para analizar los fenómenos que involucran al estado y a quienes interactúan en el mercado político. Y se presume, en contraste con la mirada clásica, que los políticos y burócratas son iguales a cualquier otra persona: individuos que toman decisiones racionales²⁷, las cuales bien pueden ser egoístas. A veces sus prioridades estarán alineadas con el bien común, pero otras, no. Así, desde este enfoque se estudian fenómenos como fallas de estado²⁸, los problemas de acción colectiva y las consecuencias económicas de las constituciones. “En resumen, esta teoría modela las realidades en lugar del romance de las instituciones políticas” (Buchanan, 1999: 45).

En los siguientes dos apartados explicaré dos conceptos relativos al enfoque de la Opción Pública y a la ciencia política en general, los cuáles luego serán útiles para analizar las posibles consecuencias de las propuestas de reforma que propondré más adelante, en el segundo capítulo. El primero es la Teoría del Votante Mediano. El segundo, una de las conocidas “reglas sociológicas” del jurista, sociólogo y politólogo francés Maurice Duverger.

ii. La Teoría del Votante Mediano

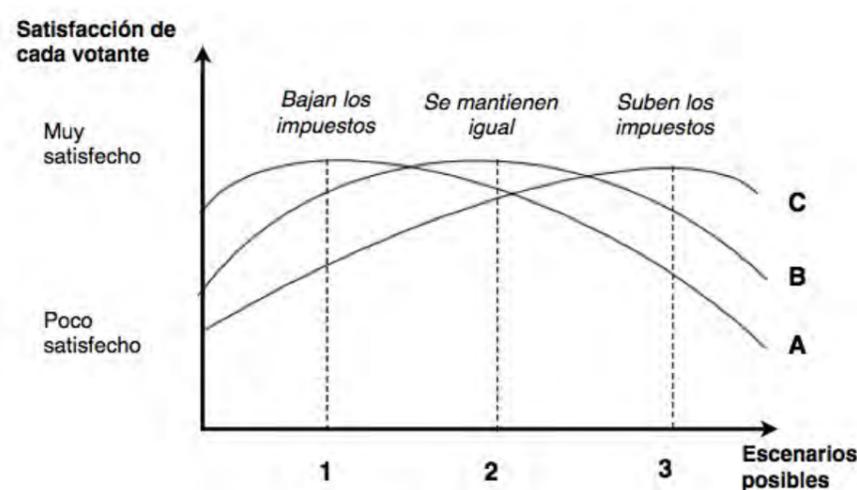
La Teoría del Votante Mediano es un modelo económico simple que busca explicar el comportamiento racional que seguirían dos candidatos que compiten por ganar una elección. Algunos autores prefieren explicar los alcances de este modelo utilizando la Teoría de Juegos, pero Robert Cooter lo expone de otra manera igual de sencilla y creativa en su libro *The Strategic Constitution* (Cooter, 2000: 25-27), con un ejemplo que he adaptado para este trabajo:

Imagine un pueblo en el que solo existen tres votantes: *A*, *B* y *C*. En este pueblo están por llevarse a cabo las elecciones para gobernador, y actualmente la principal preocupación de los votantes es definir si deberían subirse o no los impuestos. Esa decisión será, además, la única que finalmente determinará su voto. *A* cree que los impuestos están muy altos y que por ende deberían reducirse. *B*, por su parte, preferiría que se queden como están actualmente. *C*, en cambio, piensa que paga muy poco y que deberían cobrarse más impuestos (para poder hacer más obras públicas, por ejemplo).

²⁷ Que se asuma que estas personas tomen decisiones racionales no significa que se asuma que estas no se equivoquen. Tampoco que tomen necesariamente la “mejor” decisión. Por ejemplo, Bryan Caplan explica en su libro *The Myth of the Rational Voter* cómo es que los votantes son “racionalmente irracionales”, pues a veces decidir con cierto grado de irracionalidad puede ser una decisión racional.

²⁸ Equivalentes a las fallas de mercado, pero ocasionadas por la intervención estatal.

El siguiente gráfico, adaptado del libro de Cooter (Cooter, 2000: 26), muestra cuán satisfechos se encontrarían *A*, *B* y *C* con los tres posibles escenarios. En el escenario 1 se reducen los impuestos. En él, entonces, el más satisfecho sería *A* y el menos satisfecho sería *C*. En el escenario 2 los impuestos no suben ni bajan, sino que se mantienen como están. Aquí, el más contento sería *B*. Finalmente, en el escenario 3, los impuestos suben, con lo cual el más satisfecho sería *C* y el menos satisfecho sería *A*. *B* estaría justo en el medio de las preferencias de *A* y *C*.



Continuando con el ejemplo, imagine ahora que existen dos candidatos a gobernador en este pueblo: uno conservador y otro socialdemócrata. El socialdemócrata ha manifestado estar de acuerdo con que deben incrementarse los impuestos, pues considera importante que puedan impulsarse más programas sociales. El conservador, por su parte, ha anunciado que, de ganar, él no reduciría ni incrementaría los impuestos.

¿Quién ganaría esta elección? Como es lógico, *C* votaría por el candidato socialdemócrata, mientras que *A* y *B* votarían por el conservador. Así, el conservador ganaría gracias al voto de *A*. Ello no porque *A* vote con convicción, sino porque ciertamente prefiere al conservador antes que al socialdemócrata, quien propone su escenario menos preferible. En cambio, si el socialdemócrata hubiese sido quien proponía no subir ni bajar los impuestos, y el conservador hubiese promovido bajarlos, hubiese ganado el socialdemócrata. Ello pues *C* lo hubiese preferido antes que a su rival. Este ejemplo permite entender por qué los políticos suelen buscar ubicarse en el centro de las preferencias políticas de los votantes. Y es que muchas veces la mayoría apoyará a quien esté “al centro” -o en la mediana estadística- de las preferencias. Si existen solo dos candidatos, ganará quien apunte al “votante mediano” (en este caso, *B*).

Una vez clara la lógica de este concepto, es importante repasar sus límites. El principal es que este modelo presume que la competencia se da entre solo dos candidatos (por ejemplo, en un sistema bipartidista, o en una segunda vuelta). De otro modo podría llegarse a escenarios con equilibrios distintos al del ejemplo anterior. Por ejemplo, si además del socialdemócrata, quien está de acuerdo con subir los impuestos; y el conservador, quien está de acuerdo con no subirlos ni bajarlos; existiese un tercer candidato que plantee subir los impuestos, A votaría por este último, lo que le daría un voto a cada candidato y no habría un ganador. Por ello, este modelo está pensado para aquellos contextos en los cuáles existen solo dos candidatos relevantes, pero no para escenarios en los cuales tres o más candidatos tienen posibilidades de ganar.

Existen otras consideraciones que no anulan, pero sí matizan o limitan, la precisión de este modelo. Por ejemplo, este funciona mejor para aquellos lugares en donde el voto es obligatorio, ya que en caso contrario es probable que personas como A, quienes no están del todo de acuerdo con alguno de los candidatos, decidan no ir a votar. También es importante considerar con cuánta información cuentan los votantes: mientras más informados estén es más probable que actúen como predice el modelo. Además, importan cuáles y cuántos son los asuntos centrales que pueden llevar a las personas a elegir a un candidato o a su rival (es difícil que un solo tema, como el de los impuestos en este ejemplo, sea el único que se considere).

Finalmente, es importante anotar que si bien la regla de la mediana es aplicable a toda elección, no todo electorado es igual. Por ejemplo, cuando Mitt Romney ganó la candidatura republicana para la presidencia de Estados Unidos en el 2012 y comenzó la campaña nacional, este dio un notorio giro hacia el centro, como predice este modelo. Ello se explica porque mientras que durante las elecciones primarias del Partido Republicano tuvo que mostrarse como suficientemente conservador para sus bases, luego tuvo que apuntar al votante mediano del electorado estadounidense, que es menos conservador²⁹. Romney, entonces, tenía incentivos para parecer más conservador en las primarias y menos conservador en las elecciones generales.

La misma intuición explica por qué en el Perú, en las elecciones del 2011, Ollanta Humala cambió su plan de “Gran Transformación” de la primera vuelta por una “Hoja de Ruta” en la segunda. La plataforma política que ayudó a Humala a obtener el apoyo que logró en la primera vuelta estaba lejos del centro de las preferencias políticas del total de los peruanos. Y en el 2016, la estrategia

²⁹ A inicios del 2012, cuando todavía se disputaban las elecciones internas en el Partido Republicano, Mitt Romney incluso llegó a defenderse de otros miembros de su partido que lo acusaron de no ser suficientemente conservador para ser su representante (Ver, por ejemplo: Huffington Post, 2012).

de Keiko Fujimori, quien ya sabía que su presencia en la segunda vuelta estaba casi asegurada, también se alineó con este modelo: desde su presentación en la Universidad de Harvard –pensando en la segunda vuelta– buscó proyectar una imagen de “centro”.

iii. Las leyes sociológicas de Duverger

Maurice Duverger, académico francés muy influyente en la ciencia política y en el derecho constitucional contemporáneo, publicó entre 1950 y 1986 varios ensayos en los que desarrolló tres “leyes sociológicas” (Duverger, 1957). Explica el académico alemán Dieter Nohlen:

“Duverger confirma en los años ochenta finalmente la formulación de sus ‘leyes sociológicas’ definidas en 1955: ‘(1) La representación proporcional tiende a llevar hacia un sistema con muchos partidos independientes entre sí... (2) El sistema mayoritario a dos vueltas tiende a llevar hacia un multipartidismo moderado por las alianzas entre muchos partidos... (3) El sistema de mayoría relativa tiende a llevar hacia un sistema bipartidista’ (Duverger, 1955: 113). Hace entender que las leyes solo expresan tendencias básicas que interactúan con factores nacionales y sociales” (Nohlen, 2013: 13).

De estos tres postulados, son particularmente relevantes para este trabajo el segundo y el tercero. Según Duverger, los sistemas electorales de los Estados democráticos que utilizan la regla de la mayoría simple en sus elecciones favorecen a la creación espontánea de sistemas de partidos bipartidistas, mientras que aquellos que utilizan la regla de la mayoría absoluta en dos vueltas, como ocurre en el Perú, favorecen más bien a la creación espontánea de sistemas de partidos multipartidistas. Como destaca Nohlen, es importante tener en cuenta que estos postulados de Duverger no sugieren nada más que tendencias. No pretenden ser reglas rígidas.

El autor francés da principalmente dos motivos para sustentar estas teorías. El primero, al que denomina “factor mecánico”, refiere a que la regla de la mayoría simple, toda vez que implica que los partidos en competencia tendrán solo una oportunidad para ganar la elección, favorece a los partidos grandes y populares y juega en contra de los pequeños o nuevos, ya que al ser estos menos conocidos difícilmente ganarán si postulan de forma independiente. Lo contrario ocurre con la regla de la mayoría absoluta en dos vueltas: en ese caso, basta con recibir el apoyo de un porcentaje minoritario de los votos en la primera vuelta³⁰ para luego intentar ganar

³⁰ En las Elecciones Generales del 2016, por ejemplo, Pedro Pablo Kuczynski llegó a la segunda vuelta tras haber alcanzado apenas el 21.05% de los votos válidos en la primera vuelta.

en la segunda, en la que varios otros factores entran en juego. Así, los partidos pequeños o nuevos tienen una mayor probabilidad de ganar que cuando solo se exige la mayoría simple.

El segundo motivo que da Duverger, al que llama “factor sociológico”, refiere más bien al lado de los votantes. Cuando la regla es la de la mayoría simple, y al ser solo una la oportunidad que tienen los partidos de ganar, es menos probable que las personas se arriesguen a ‘desperdiciar’ su voto. En efecto, en estos casos los ciudadanos tienden a votar no necesariamente por el partido que consideran más cercano a sus preferencias, sino por aquel que prefieren entre los que se percibe que tienen una posibilidad real de ganar. Esto último perjudica a los partidos pequeños o nuevos, pues es más difícil que se perciba que estos tienen una real oportunidad de ganar. En cambio, cuando la regla es de mayoría absoluta en dos vueltas, los votantes tienen menos problemas para votar por su partido preferido en la primera vuelta, así este tenga pocas posibilidades de ganar. Después de todo, tendrán otra oportunidad para elegir.

Antes de calificar estas ideas como “leyes”, Duverger analizó varios ejemplos en distintas democracias. Quizá el mejor ejemplo vigente de un estado en el que puede verificarse el cumplimiento de estas reglas es Estados Unidos, pero lo cierto es que también se cumplen –en mayor o menor medida– en varios otros como España, el Reino Unido, Italia, Colombia, Brasil e incluso en el Perú, en donde la regla es la de segunda vuelta y el sistema es multipartidista³¹.

iv. Posibles causas del problema planteado

Analizar a profundidad las posibles causas detrás del problema presentado al inicio de este capítulo va más allá del propósito de este trabajo. No obstante, como ya se dijo, lo que resulta evidente es que al menos parte de lo que explica que los partidos peruanos sean tan precarios es el mal diseño de las normas electorales, tanto a nivel constitucional como legal (Tuesta, 2012).

Lo anterior se hace más evidente cuando se analiza el problema desde la óptica de la Opción Pública. Si hoy los partidos son informales, es porque serlo es lo que tiene más sentido para ellos. El costo de la formalidad es demasiado elevado si se compara con su beneficio: ¿qué ventaja tiene hoy un partido institucional frente a los partidos informales, si son estos últimos los que han ganado el grueso de los últimos procesos electorales? Considerando que son las leyes las principales herramientas para modificar y crear nuevos incentivos, es claro que la solución a este problema pasará entonces, necesariamente, por repensar nuestra legislación vigente.

³¹ Con partidos precarios, pero que se mantienen independientes entre sí.

Capítulo 2

Cómo solucionar el problema

a. Esfuerzos existentes

Con el objetivo de resolver los problemas comentados en el capítulo anterior, en noviembre del 2011 el JNE presentó ante el Congreso de la República un proyecto de Código Electoral y otro de un Código Procesal Electoral, con varias modificaciones a las reglas vigentes y agrupando así la hoy dispersa legislación electoral en solo dos normas. Dos años después, los organismos electorales en conjunto –es decir, el JNE, la ONPE y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)– presentaron además otros dos proyectos: uno de una nueva Ley de Partidos Políticos y otro de una nueva Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano.

En el 2015, luego de varios años en los que el Congreso no logró llegar a un acuerdo integral sobre estas propuestas³² (ni siquiera a nivel de comisiones), los organismos electorales se agruparon con algunas instituciones de la sociedad civil –como la Asociación Civil Transparencia³³, IDEA Internacional y el Consejo de la Prensa Peruana– para impulsar un paquete mínimo de reformas electorales con el objetivo de mejorar la calidad de los partidos y de los procesos electorales en general, antes de las Elecciones Generales del 2016. Estas incluían el hacer obligatorio el financiamiento público directo a los partidos que alcanzasen representación en el Congreso, eliminar el voto preferencial y fortalecer la democracia interna. De todo ello, solo fue aprobado el financiamiento público directo, medida que ha comenzado a regir desde el 2017.

Tras el fracaso del Congreso 2011-2015 de revisar estas propuestas en conjunto, el reto ha sido asumido por el nuevo Legislativo, pero a cerca de año y medio de instalado este último ya han surgido algunos problemas. Primero se designó la tarea de realizar una propuesta integral de reforma a un subgrupo de la Comisión de Constitución presidido por la congresista Patricia

³² Solo se lograron aprobar algunos cambios menores de forma desarticulada, como la “curul vacía” (según la cual si un congresista es sancionado por delitos graves como terrorismo, trata de personas o lavado de activos; y por ende es removido del Congreso, no podrá ser reemplazado por un accesorio del mismo partido), la ventanilla única de candidatos (un mecanismo para que los partidos puedan revisar los antecedentes de sus propios candidatos) y una reforma al proceso de revocatoria para autoridades regionales y municipales. También se aprobaron otros cambios no sugeridos por los organismos electorales e incluso con la opinión contraria de estos, como la prohibición de la reelección de alcaldes y gobernadores regionales, o la controvertida regla que sanciona con la exclusión del proceso a los candidatos que regalen u ofrezcan bienes que no sean propaganda electoral.

³³ En la CADE 2015, la Asociación Civil Transparencia presentó como iniciativa propia un pequeño libro con 32 propuestas de reforma institucional, incluyendo algunas reformas a las reglas electorales.

Donayre, entonces de la bancada de Fuerza Popular³⁴. No obstante, una vez que esta propuesta fue presentada, el anuncio por parte del entonces presidente de la Comisión de Constitución, Miguel Ángel Torres (también de Fuerza Popular), de que aquella sería utilizada como un “insumo” en el debate en lugar de ser discutida como un predictamen, generó malestar entre los miembros del subgrupo. Ello al punto que, tras semanas de discusiones, Patricia Donayre renunció a Fuerza Popular y hoy en día no está claro si el Congreso logrará llegar esta vez a un acuerdo para una reforma integral. No obstante, hasta el momento el Pleno del Congreso ya ha logrado aprobar algunos cambios puntuales, aunque ninguno estructural.

En este contexto, el propósito del presente trabajo es contribuir con este debate presentando una propuesta novedosa y puntual: eliminar la segunda vuelta.

b. Propuesta de reforma: eliminar la segunda vuelta

La propuesta principal de esta tesis consiste en que se modifique la regla vigente para la elección presidencial según la siguiente fórmula: en lugar de exigirse una mayoría absoluta en una primera elección, que de no alcanzarse da pie a una segunda vuelta entre los dos candidatos que obtuvieron más votos, pasaría a requerirse únicamente una mayoría simple de votos en una sola elección. Hacerlo, como sugieren las leyes sociológicas de Duverger, generaría incentivos que llevarían al sistema de partidos peruano a transitar espontáneamente hacia uno en el que coexistan solo dos grandes fuerzas políticas. Y dado que serían los propios partidos los interesados en mejorar para poder subsistir, el sistema ganaría en orden y predictibilidad.

Las leyes sociológicas de Duverger, no obstante, han sido objeto de diversas críticas y debates académicos desde que fueron planteadas. Como ya mencioné, el ejemplo más claro en el que se cumple la lógica de sus postulados es el caso de Estados Unidos, en donde la regla para la elección presidencial siempre ha sido la de mayoría simple y el sistema de partidos siempre ha sido bipartidista. En cambio, los contra-ejemplos más citados han sido normalmente el Reino Unido, en donde durante la mayor parte del siglo XX y XXI los dos partidos mayoritarios han coexistido con otros más pequeños; Canadá, en donde se observa un fenómeno similar –aunque más irregular– al del Reino Unido; e India, en donde por décadas solo hubo un partido electoralmente relevante³⁵. A continuación repasaré con detalle estos y otros casos para, más

³⁴ En junio del 2017 Donayre renunció a Fuerza Popular y, en setiembre, se sumó a Peruanos Por el Cambio.

³⁵ Por ejemplo, ver Ricker, 1982: 760-764; o Grofman, Blais, y Bowler, 2009. Actualmente, además, existen en India decenas de partidos pequeños con representación en el Parlamento.

adelante, sugerir qué se puede aprender de estos para anticipar lo que podría ocurrir en el Perú si la segunda vuelta quedase eliminada y fuese reemplazada por la regla de la mayoría simple.

Es importante destacar que aun si esta propuesta fuese puesta en práctica y causase el efecto positivo previsto, difícilmente este cambio por sí solo bastaría para lograr formalizar a los partidos peruanos. Como ya varios autores han sugerido (Tuesta, 2012 y Transparencia, 2013), para lograr un cambio significativo es necesario afrontar el problema desde varios frentes, con una propuesta integral que tenga una coherencia lógica interna. No son, además, solo aspectos legales los que influyen en la precariedad de los partidos peruanos, sino también aspectos sociológicos, económicos y culturales. Una solución real y completa de los problemas presentados en el primer capítulo, entonces, va más allá de lo que se puede hacer desde el derecho.

E incluso considerando esta limitación, la propuesta que aquí se plantea no es el único cambio legal que podría ser positivo. Sería importante, por ejemplo, agrupar toda la normativa electoral hoy dispersa –y en algunos casos contradictoria– en un solo Código Electoral y dictar medidas que fortalezcan los procesos de democracia interna de los partidos³⁶, así como eliminar el dañino voto preferencial³⁷. Esta fue y continúa siendo la intención de las propuestas de reforma mencionadas al inicio de este capítulo. El aporte de este trabajo, no obstante, es más puntual y se limita a introducir al debate una idea nueva: la eliminación de la segunda vuelta.

c. Casos prácticos

En lo que sigue revisaré cómo se relacionan los sistemas de partidos y los electorales en cuatro estados, enfocándome en los antecedentes históricos de los principales partidos locales y en las reglas locales, para después sacar algunas conclusiones iniciales.

i. Estados Unidos

Estados Unidos es quizá el mejor ejemplo de aplicación de los postulados de Duverger. Durante toda su historia, este país ha tenido presidentes de cinco partidos distintos: el Partido Federalista (una vez, luego este partido fue disuelto en 1824), el Partido Demócrata-Republicano (siete veces, luego este partido fue disuelto en 1825), el Partido Whig (dos veces, luego este partido fue disuelto en 1856), el Partido Demócrata (22 veces) y el Partido Republicano (24 ve-

³⁶ Por ejemplo, haciendo obligatoria la participación de la ONPE en dichos procesos.

³⁷ El voto preferencial incentiva enfrentamientos al interior de los partidos. Esto termina por debilitarlos, pues además de competir con otros partidos, miembros de un mismo partido deben competir entre sí.

ces)³⁸. Sin embargo, en ningún momento coexistieron más de dos partidos electoralmente relevantes. La poca influencia que las terceras fuerzas políticas han tenido en la historia de este país puede apreciarse en las barras de color verde claro en el gráfico de la página siguiente³⁹.

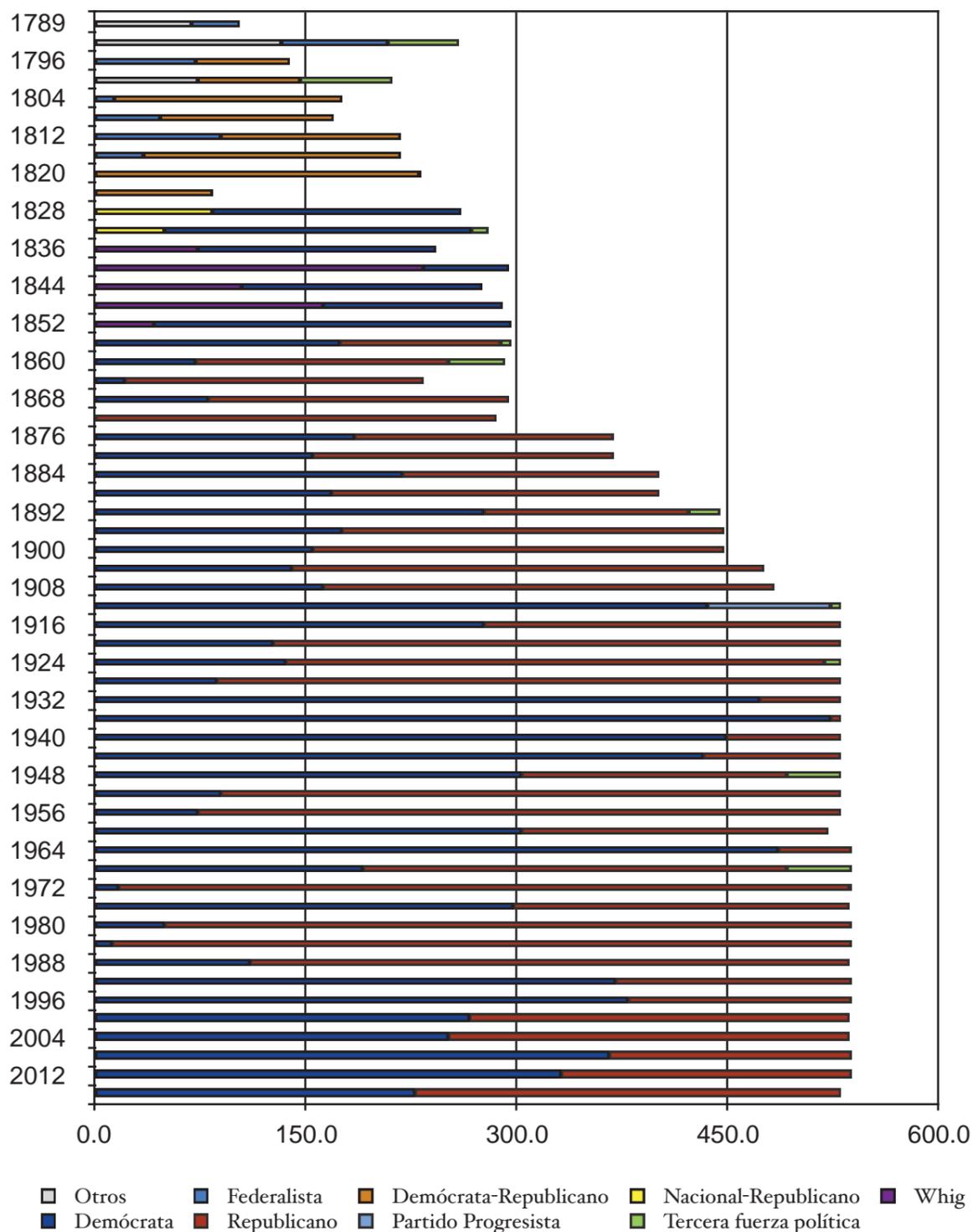
George Washington fue el único presidente que ganó las elecciones como candidato independiente, en dos ocasiones (1789 y 1792). Luego, desde 1796 –año en que ganó el federalista John Adams– hasta 1824 –año en que ganó el demócrata-republicano John Quincy Adams– existió un bipartidismo conformado por el Partido Federalista y el Partido Demócrata-Republicano. Incluso podría decirse que, ante la pérdida de influencia de los federalistas luego del fin de la guerra contra el Reino Unido, el único partido influyente en el país durante la segunda mitad de aquel período fue el Demócrata-Republicano. De hecho, en el proceso electoral de 1824, solo se enfrentaron candidatos de ese partido, ya que los federalistas no se presentaron.

Tras la elección de John Quincy Adams, el Partido Demócrata-Republicano se dividió en dos facciones, una liderada Adams y otra por Andrew Jackson, lo que finalmente llevó a la disolución de ese partido. La facción que lideraba Adams, junto con la mayoría de ex federalistas, formaron entonces el Partido Nacional-Republicano (el cual nunca ganó la presidencia). La facción liderada por Jackson, por su parte, formó el aún vigente Partido Demócrata, con el que ganaron las elecciones de 1828. Así, aproximadamente entre los años 1825 y 1833, existió un segundo período bipartidista entre el Partido Demócrata y el Partido Nacional-Republicano.

³⁸ Información electoral del archivo del Colegio Electoral de Estados Unidos (U.S. Electoral College, 2017).

³⁹ **Consideraciones del gráfico:** Para este gráfico se han considerado la totalidad de los votos electorales en cada elección, no el voto popular. Dado que el número de estados en Estados Unidos ha ido aumentando progresivamente a lo largo del tiempo, el número de votos electorales totales también ha ido aumentando. En los casos en los que han habido dos o más candidatos de un partido (como en 1789 o en 1824), solo he considerado los votos electorales del candidato ganador. En los casos en los que el segundo candidato con más votos electorales fue del mismo partido que el candidato ganador (como en 1800 o 1824), he considerado a ese segundo candidato en el grupo “otros”. En los casos en que el tercer candidato con más votos electorales ha sido del mismo partido que alguno de los dos candidatos con más votos (como en 1824 o 1836), no he considerado la existencia de una tercera fuerza política. Finalmente, para todos los casos he considerado como “tercera fuerza política” al partido cuyo candidato haya sido el tercero más votado, siempre que haya sido de un partido distinto al de los dos más votados. Por ejemplo, en las elecciones de 1912, cuando Theodore Roosevelt (antes presidente republicano) fue candidato por el Partido Progresista, fue ese partido el quedó segundo, dejando por única vez en su historia al Partido Republicano como tercera fuerza (y por eso ese año su votación se representa en color verde).

Distribución de los votos obtenidos en el Colegio Electoral por los partidos políticos en la historia de Estados Unidos (U.S. Electoral College, 2017)



En 1833, el propio John Quincy Adams y la mayoría de quienes lo apoyaban dejaron el Partido Nacional-Republicano y fundaron el Partido Whig⁴⁰. Este último llegó a ganar las elecciones presidenciales en 1840, con William Henry Harrison como candidato. Así, desde 1833, y como puede observarse en el gráfico de página anterior, el Partido Whig reemplazó al Partido Nacional-Republicano como el segundo más importante, creándose de esta manera desde 1833 y hasta 1856 un tercer período bipartidista entre el Partido Whig y el Partido Demócrata.

Finalmente, el Partido Whig fue disuelto en 1860 y sucedido principalmente por el actual Partido Republicano⁴¹, luego de lo cual empezó un cuarto período bipartidista conformado por el Partido Republicano y el Partido Demócrata, el cual vivimos hasta hoy. La única excepción a la hegemonía de estos dos partidos a nivel de las elecciones presidenciales ocurrió en 1912, cuando el ex presidente republicano Theodore Roosevelt (1901-1909) postuló con el hoy desaparecido Partido Progresista. Aquella vez los progresistas quedaron en segundo lugar, por detrás de los demócratas, y dejando a los republicanos en tercer lugar por única vez en la historia.

El sistema de votación en Estados Unidos funciona con una regla de mayoría simple en un único sufragio. Su modelo electoral, no obstante, tiene reglas muy particulares que se describen sobre todo en el artículo segundo de su Constitución (modificado por la doceava enmienda⁴²). Fernando Tuesta lo describe de forma clara en un artículo publicado en *El Comercio*:

“A cada estado se le asigna un número de electores que es igual al número de representantes (equivalente a diputados) y senadores. En total suman 538 [electores en todo el país] incluidos los tres del Distrito de Columbia. El partido que gana [en un estado determinado] -así sea por un voto- obtiene todas las bancadas de los electores en dicho estado. No se reparten proporcionalmente. Por ello matemáticamente un partido puede tener un mayor número de votos en todo el país y, sin embargo, no haber ganado un suficiente número de electores [en el Colegio Electoral, donde finalmente votan los electores]. Estos 538 se reúnen en diciembre en cada estado y votan por los candidatos presidenciales. Gana el candidato que obtiene por lo menos 270 votos” (Tuesta, 2004).

⁴⁰ Ello en referencia a los *whigs*, como se denominaba a los miembros del Partido Liberal británico.

⁴¹ La disolución del Partido Whig en realidad dio origen a la creación de tres partidos: el Partido Republicano, el Partido Know Nothing (“Saber Nada”) y el Partido de la Unión Constitucional (PUC). Pero de los tres, solo el Partido Republicano ha logrado ganar la presidencia y sobrevivir hasta hoy. El PUC tuvo una participación destacada en las elecciones de 1860, en las que obtuvo 39 votos en el Colegio Electoral, pero ese año perdió contra Abraham Lincoln del Partido Republicano, quien obtuvo 180 votos. Luego de aquella ocasión, el PUC nunca volvió a tener una cantidad importante de votos.

⁴² Enmienda aprobada por el Congreso el 9 de diciembre de 1803 y ratificada el 15 de junio de 1804.

El voto no es obligatorio, por lo que normalmente vota cerca de la mitad de la población hábil. La elección se realiza siempre en un día laborable y fijo: el primer martes posterior al primer lunes de noviembre, cada cuatro años (desde 1792). Para poder votar, cada ciudadano tiene que inscribirse en el padrón electoral, el cual no es automático⁴³. La publicación de encuestas es libre y estas se difunden hasta el último momento. Incluso ocurre que en algunos estados se difunden las primeras encuestas a boca de urna cuando en otros aún se continúa votando, debido a la diferencia horaria. Estados Unidos tiene, además, un sistema de “voto adelantado”, el cual permite a algunas personas emitir su voto antes del día de la elección. Algunos de los estados que aceptan esta modalidad requieren de algún tipo de justificación para las personas que deseen adelantar su voto, pero otros, como Oregon, no solicitan ningún requisito.

Cabe destacar, finalmente, que Estados Unidos tiene un sistema de gobierno presidencial: el presidente es a la vez jefe de estado y jefe de gobierno, y es elegido, aunque de forma indirecta, en un proceso que involucra los votos de ciudadanos de todo el país, no por el Congreso.

ii. Reino Unido

En el Reino Unido las leyes de Duverger también predicen correctamente la influencia de la regla electoral en el sistema de partidos, ya que la regla para la elección general es la de mayoría simple y existen dos partidos principales, aunque el caso es menos claro que el de Estados Unidos. Desde la gran reforma electoral de 1832⁴⁴, solo cuatro partidos han liderado un gobierno: el Partido Whigs (dos períodos, luego fue disuelto en 1868 y sucedido por el Partido Liberal), el Partido Liberal (dos períodos, luego se dividió en 1988 entre el Partido Liberal-Demócrata y el nuevo Partido Liberal), el Partido Laborista (cuatro períodos) y el Partido Conservador (siete períodos). Tampoco aquí han coexistido alguna vez más de dos partidos dominantes.

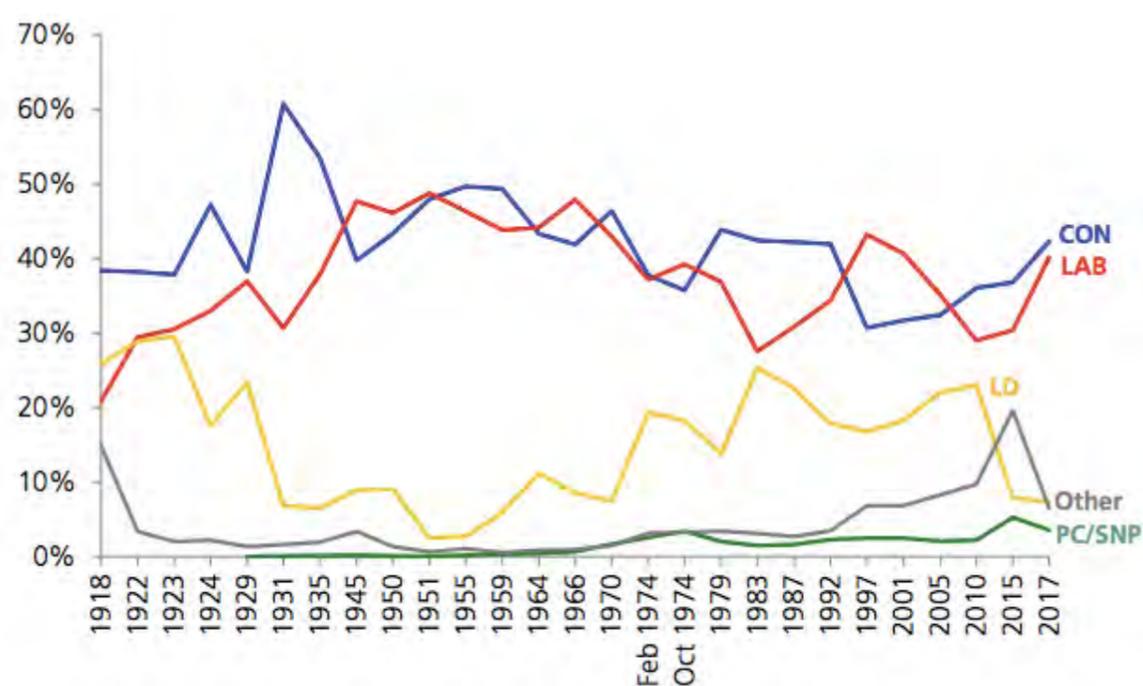
El Partido Whigs y su sucesor, el Partido Liberal, dominaron la política británica durante buena parte del siglo XIX. Tras la reforma de 1832 y hasta 1886, con el período entre 1841 y 1847 como única excepción, los liberales gobernaron el Reino Unido. Pero luego de perder las elec-

⁴³ Como sí lo es, por ejemplo, en el Perú.

⁴⁴ Antes de 1832 eran muy pocas personas tenían derecho a votar. Con las tres grandes reformas llevadas a cabo en el siglo XIX, en 1832, 1867 y 1884; el electorado pasó de tener aproximadamente 366,000 ciudadanos (en 1831) a poco menos de 8 millones (en 1885). Por motivos de simplicidad, para este trabajo consideraré la historia del Reino Unido desde la primera gran reforma, de 1832.

ciones de 1886, volvieron a ser gobierno solo una vez más, tras ganar las elecciones de 1906. Durante esos años, cada vez que los liberales no fueron gobierno, lo fueron los conservadores.

Distribución de los votos por partidos políticos en las Elecciones Generales del Reino Unido entre 1918 y 2017 (Audickas, Hawkins y Cracknell, 2017: 6)



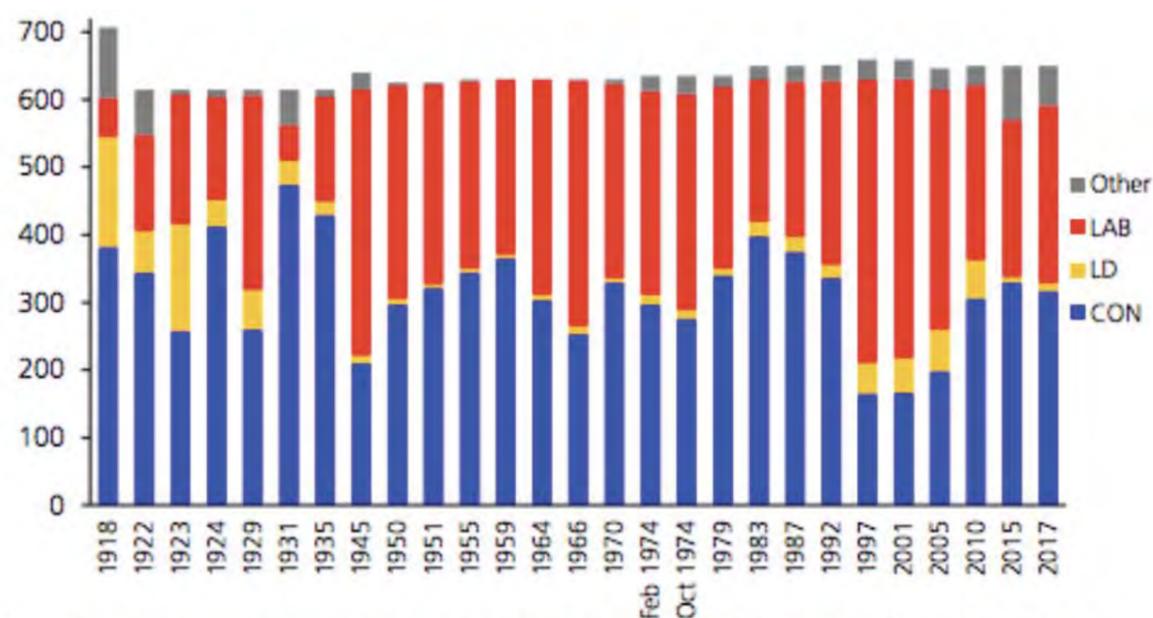
Note: Liberal vote share includes votes for Liberal/SDP alliance (1983-87) and Liberal Democrats from 1992. Figures for 1918 include all Ireland.

Pero después de la reforma de 1918 –que permitió sufragar a las mujeres y eliminó el requisito de tener una cantidad mínima de tierras para tener derecho a votar– el Partido Liberal se hundió en una crisis de la que nunca se recuperó⁴⁵, y se conformó a partir de entonces un segundo período bipartidista –vigente hasta hoy– entre el Partido Laborista y el Partido Conservador. Ello puede apreciarse en el gráfico que figura más arriba, tomado de un reporte hecho por la propia Cámara de los Comunes británica. El gráfico no incluye los resultados de las elecciones generales del 2017, en las que el Partido Conservador, pese a haber conseguido el mayor número de escaños

⁴⁵ Algunos autores sugieren la caída del Partido Liberal ocurrió como consecuencia de la introducción de dichas reformas. Ello se explicaría porque el voto de los nuevos electores, en su mayoría mujeres y trabajadores de pocos recursos económicos, era más compatible con un partido de tendencia izquierdista que abogara por sus derechos, como lo hacía el Partido Laborista. Ello sería lo que terminó por condenar a los liberales a ser la tercera fuerza (por ejemplo: Berlinski and Dewan et al., 2011, pp. 329--376).

en el parlamento (317), no logró obtener una mayoría absoluta (326 o más), por lo que tuvo que formar un gobierno minoritario con el Partido Democrático Unionista norirlandés.

Número de sitios en la Cámara de los Comunes alcanzados por los partidos políticos durante to-



Note: Liberal seats include seats won by Liberal/SDP alliance (1983-87 and Liberal Democrats from 1992. Figures for 1918 include all Ireland.

La particularidad del caso británico –y el motivo por el cual algunos autores han señalado que el Reino Unido es casi una excepción a las leyes sociológicas de Duverger– es que durante la mayor parte de su historia ha existido un tercer partido con un apoyo importante. Durante casi todo el siglo XX y el XXI hasta antes del 2015, este fue el Partido Liberal / Liberal-Demócrata⁴⁶, el cual incluso llegó a formar un gobierno de coalición junto al Partido Conservador entre el 2010 y el 2015. Ello luego de que los conservadores no alcanzasen la mayoría suficiente para formar gobierno por sí mismos. En el 2015, gracias en parte al contexto originado por el referéndum de independencia de Escocia celebrado en el 2014⁴⁷, el Partido Liberal-Demócrata fue desplazado del tercer lugar por el Partido Nacional Escocés, quedando en el cuarto lugar por

⁴⁶ Esta tendencia comenzó a hacerse más clara sobre todo desde la década de 1980, cuando comenzó la alianza electoral entre el Partido Liberal y el Partido Social Demócrata, la misma que luego dio fruto a la creación del actual Partido Liberal-Demócrata en 1988.

⁴⁷ En el que ganó la campaña del “No” (o *Better Together*), para que Escocia permanezca en la unión.

primera vez en su historia. En el 2017 se mantuvo el mismo resultado, aunque mientras los nacional-escoceses perdieron 21 sitios, los liberal-demócratas ganaron cuatro.

No obstante, en términos prácticos, y considerando que el Reino Unido tiene un sistema de gobierno parlamentario, el sistema de partidos británico sigue siendo fundamentalmente bipartidista. Ello se puede apreciar mejor cuando se observa la repartición de sitios históricamente obtenidos por cada partido en el parlamento, como muestra el gráfico de la página anterior, también elaborado por la Cámara de los Comunes. En el 2017, año que no figura en el cuadro, el Partido Conservador obtuvo 317 sitios en la Cámara de los Comunes (que es la que elige al gobierno y en donde se toman las decisiones más relevantes), el Partido Laborista 262, el Partido Nacional Escocés 35 y el Partido Liberal-Demócrata 12.

Una muestra de lo señalado en el párrafo anterior es que en el 2015, pese a la distancia entre los sitios obtenidos por el Partido Laborista (segundo con 232) y el Partido Nacional Escocés (tercero con 56), el resultado fue considerado tan devastador para los laboristas que Ed Miliband, su líder hasta entonces, renunció un día después de la elección. Y aun así, nadie duda que el Partido Laborista continúa siendo la segunda fuerza política más importante.

El proceso electoral británico, conocido como el “sistema de Westminster”, es también bastante particular, aunque coincide con el estadounidense en tanto que existe un sufragio único (no hay segunda vuelta) y en que la victoria se determina por mayoría simple. También se basa en una elección indirecta, aunque distinta a la estadounidense. Al tener una forma de gobierno parlamentaria⁴⁸, en las elecciones generales los votantes solo eligen a sus representantes al Congreso, y no directamente al Primer Ministro. Para fines electorales, el país se divide en 652 territorios denominados “constituencias”, cada una de las cuales elige a un Miembro del Parlamento por mayoría simple. El partido que obtiene la mayoría de sitios en la Cámara de los Comunes (326 o más) es el que forma el nuevo gobierno. El líder de ese partido es elegido Primer Ministro. Mientras tanto, el partido que obtenga la segunda mayoría forma un gabinete opositor (*Shadow Cabinet*). Y si ningún partido alcanza la mayoría, como ocurrió en el 2010 y el 2017, dos o más pueden buscar llegar a un acuerdo para formar un gobierno minoritario.

El voto tampoco es obligatorio. Durante la segunda mitad del siglo XX solía votar entre el 70% y el 80% del electorado hábil, aunque esa cifra ha decrecido en la primera década del nuevo mi-

⁴⁸ El jefe de gobierno es el Primer Ministro, mientras que el jefe de estado es el rey o la reina del Reino Unido (actualmente, la Reina Isabel II).

lenio, llegando a un pico de 59.4% en el 2001. En el 2010 votó el 65.1% de los electores hábiles, mientras que en el 2015 votó el 66.4% y en el 2017 el 68.8%.

Tradicionalmente no han existido fechas preestablecidas para cada elección. Era el Parlamento el que decidía cuándo convocarlas, aunque por tradición, usualmente lo hacía un día jueves. No obstante, el máximo tiempo en que un mismo parlamento podía permanecer en el cargo era cinco años. Esta situación cambió tras la aprobación del *Fixed-term Parliaments Act* en el 2011, por el que desde el 2015 rige un período fijo de cinco años para cada elección general⁴⁹, la cual deberá llevarse a cabo el primer jueves de cada mayo. Al igual que en Estados Unidos, el Reino Unido tampoco restringe la publicación de encuestas. No obstante, por tradición, estas no suelen revelarse el día de la elección. No existe un sistema de voto adelantado similar al estadounidense. Y la inscripción en el padrón electoral es también obligatoria para poder votar. Tradicionalmente, la inscripción suele ser hecha por el jefe de familia.

iii. Canadá

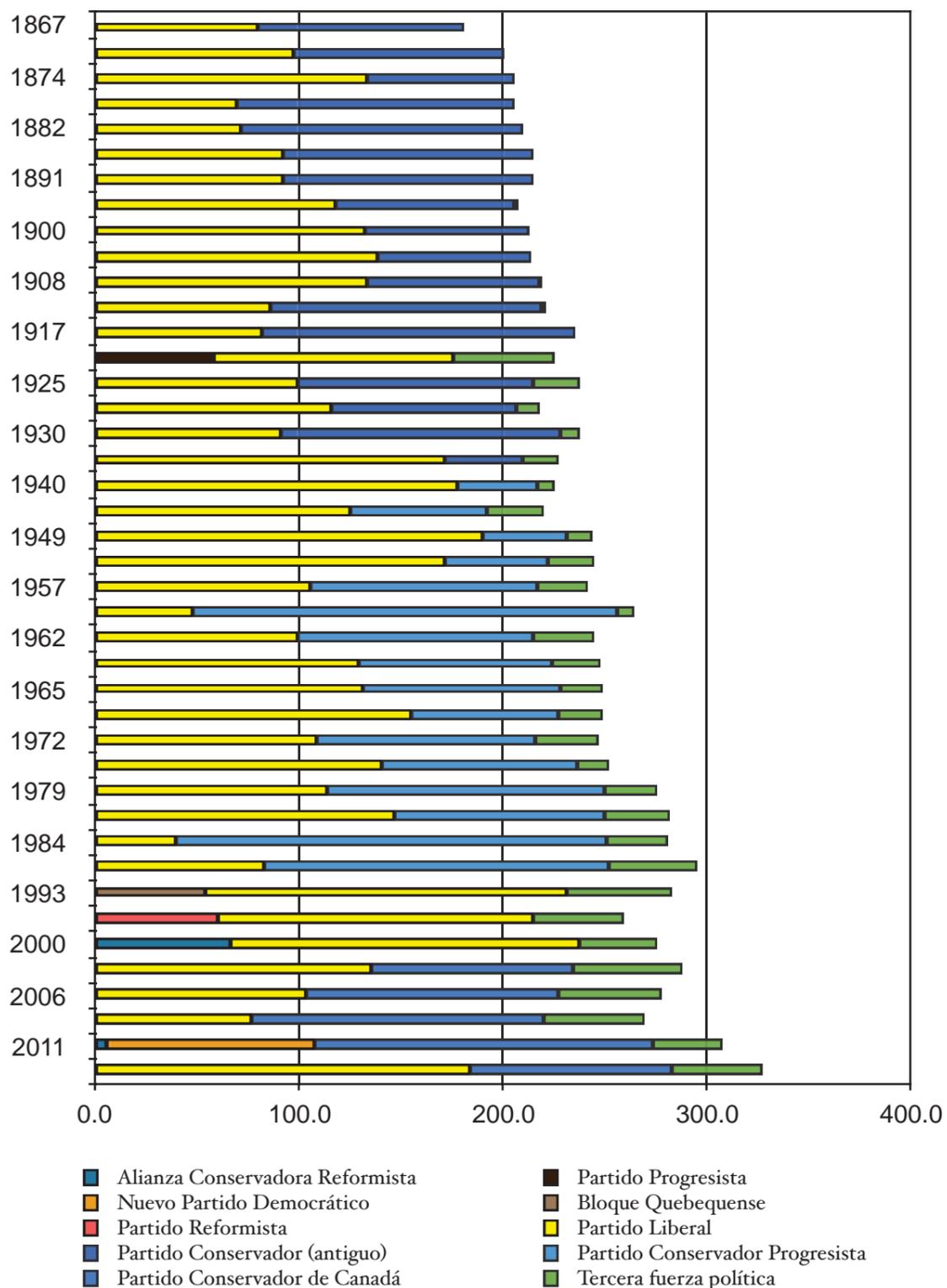
Junto con India, Canadá es una de las excepciones más citadas a las leyes sociológicas de Duverger, pese a tener un ordenamiento constitucional muy similar al británico. Ello se debe a que durante gran parte del siglo XX, al menos el 10% de los sitios de la Cámara de los Comunes canadiense fueron ocupados por una tercera fuerza política. Sin embargo, a diferencia del Reino Unido, en donde la tercera fuerza ha solido ser la misma durante el siglo XX y hasta el 2015 (los liberales, hoy liberal-demócratas), en Canadá no ha existido un único partido considerado como el tercero más popular. No obstante, sí han solido ser solo dos los más importantes. Desde la primera elección en la historia de Canadá, en 1867, solo cuatro partidos han conseguido llegar al gobierno⁵⁰: el antiguo Partido Conservador (nueve veces), el Partido Conservador Progresista (seis veces), el nuevo Partido Conservador (tres veces) y el Partido Liberal (24 veces). De todos ellos, los tres primeros nunca coexistieron, pues se sucedieron en el tiempo.

Desde 1921, en Canadá siempre ha habido una tercera fuerza política importante. Y a veces una cuarta y hasta una quinta, como muestra el gráfico de la página siguiente. Además, a dife-

⁴⁹ A menos que el partido de gobierno decida convocar a una elección adelantada, como de hecho ocurrió en el 2017 (sobre todo como consecuencia de la victoria del *Brexit* en el referéndum del 2016).

⁵⁰ Podría considerarse la elección de 1917, cuando el Partido Unionista llegó al gobierno, como una excepción. No obstante, dicho partido era en realidad una coalición temporal entre el Partido Conservador y algunos miembros del Partido Liberal.

Número de sitios obtenidos en la Cámara de los Comunes por los principales partidos políticos en cada elección en la historia de Canadá (Parl.gc.ca, 2015)



rencia de lo que ocurre en el Reino Unido, varias veces en Canadá esa tercera fuerza política no distó demasiado de la segunda. Otras veces, como en 1993 o en el 2011, partidos que nunca han llegado a gobernar se posicionaron como la segunda fuerza política en el Parlamento.

Antes de 1921, en Canadá existió un bipartidismo marcado entre el antiguo Partido Conservador y el Partido Liberal. Pero luego, si bien siguieron siendo solo estos dos los que llegaron a formar gobierno, empezaron a aparecer terceras fuerzas importantes. Entre 1921 y 1935 fue el Partido Progresista. Tiempo después, entre 1935 y 1945, la tercera fuerza fue el Partido Crédito Social, a la vez que apareció una cuarta fuerza, la Federación Commonwealth Cooperativa. Esta última se convirtió en el tercer partido entre 1945 y 1962, relegando al cuarto lugar al Partido Crédito Social. La situación se revirtió una vez más entre estos dos partidos entre 1962 y 1965, año en que la Federación finalmente se convirtió en el Nuevo Partido Democrático. Y así, desde 1965 y hasta 1993, el Nuevo Partido Democrático fue el tercer partido más importante.

Por esos años, no obstante, aparecieron otro dos partidos: el Bloque Quebequense y el Partido Reformista, los cuales con el tiempo adquirieron popularidad y alternaron entre ser en la segunda y la tercera fuerza política hasta el 2004, desplazando al Nuevo Partido Democrático al cuarto lugar y al Partido Conservador Progresista -que había heredado al antiguo Partido Conservador, pero que ya estaba también próximo a disolverse- al quinto. En el 2004, el nuevo Partido Conservador regresó como la segunda fuerza política, mientras que el Bloque Quebequense y el Nuevo Partido Democrático volvieron a ser la tercera y la cuarta fuerza, respectivamente. En las elecciones del 2011, el Partido Liberal cayó al tercer lugar y el Nuevo Partido Democrático subió al segundo (la mayoría la obtuvo el Partido Conservador). Finalmente, en el 2015 el Partido Liberal volvió al gobierno con 184 de los 338 escaños. La segunda mayoría fue alcanzada por el Partido Conservador, con 99 sitios. El Nuevo Partido Democrático quedó en un lejano tercer lugar con 44 sitios, y el Bloque Quebequense quedó cuarto con apenas 10.⁵¹

Si bien el sistema de partidos canadiense ha sido más caótico que el de los ejemplos anteriores, si uno observa la tendencia a largo plazo tampoco puede decirse que las leyes de Duverger no se cumplen en ningún grado. Durante la mayor parte la historia de este país los partidos dominantes han sido los liberales y los conservadores. Juntos, ambos partidos tienen hoy casi el 84% de los sitios de la Cámara de los Comunes. Y en realidad, considerando que el Bloque Quebequense es un partido regional, cuyo fin es proteger los intereses de Quebec en el parla-

⁵¹ Información obtenida de la web del Parlamento de Canadá (Parliament of Canada, 2017).

mento nacional –igual que el Partido Nacional Escocés respecto de Escocia en el Reino Unido–, el único tercer partido de alcance nacional es el Nuevo Partido Democrático.

Como mencioné líneas arriba, las características del sistema electoral canadiense son similares a las del Reino Unido, ya que también utilizan el sistema Westminster. El sistema de gobierno es también parlamentarista, pues el jefe de gobierno es el Primer Ministro⁵², quien es elegido por la mayoría en la Cámara de los Comunes. El voto tampoco es obligatorio, y suele acudir a votar alrededor del 70% del electorado. En las últimas elecciones votó el 68.3%.

Tradicionalmente tampoco han existido fechas preestablecidas sobre cuándo será cada elección, sino que, al igual que en el Reino Unido, esta era decidida por el propio parlamento. No obstante, por tradición el máximo tiempo en que un mismo grupo de parlamentarios podía permanecer en el cargo era cinco años. Esa regla cambió en el 2009, luego de que el *Bill C-16* estableciera que las elecciones generales deberán ser el tercer lunes de octubre cada cinco años.

Respecto a la publicación de encuestas, lo único que exige la ley canadiense⁵³ es que estas deben basarse en criterios estadísticos reconocidos y que no se difundan estos resultados en el extranjero. Por otra parte, igual que en Estados Unidos, Canadá también tiene un sistema de voto adelantado, para el cual no se requiere registro ni presentar justificaciones. Está abierto a cualquier ciudadano. Finalmente, la inscripción en el padrón electoral es automática, igual que en el Perú, por lo que no se requiere de mayor formalidad para poder ejercer el voto.

iv. India

India es, junto con Canadá, el ejemplo más citado como excepción a las leyes de Duverger. Aunque en India, la particularidad radica en que desde su independencia y hasta mitad de la década de 1980, existió un único partido dominante: el Congreso Nacional Indio. En los últimos treinta años, sin embargo, otro partido ha balanceado el espectro político y se ha posicionado como su rival más relevante: el Partido Popular Indio (*Bharatiya Janata Party*). Además, existen también decenas de otros partidos más pequeños, sobre todo regionales, que suelen alcanzar representación. En las elecciones del 2014, el Partido Popular Indio postuló como líder de la Alianza Nacional Democrática (AND) y fue el claro ganador tras obtener 336 de los 543 esca-

⁵² El jefe de estado, por su parte, es el mismo que el del Reino Unido: actualmente es la Reina Isabel II.

⁵³ Según el *Canada Elections Act*.

ños en el Lok Sabha, la cámara baja del Parlamento, que es la que forma el gobierno. Incluso, 282 de esos 336 sitios los obtuvo directamente el Partido Popular Indio. Por su parte, el Congreso Nacional Indio, que postuló como parte de la Alianza Progresista Unida (APU), sufrió su mayor derrota histórica al obtener apenas 60 sitios, de los cuales logró directamente solo 44. Asimismo, otros 16 partidos obtuvieron escaños, así como algunos candidatos independientes.

Desde las primeras elecciones luego de la independencia, seis fuerzas políticas han logrado formar un gobierno tras ganar las elecciones generales⁵⁴: el Congreso Nacional Indio (10 veces, las últimas dos como miembro de la APU), el antiguo Partido Popular (una vez), el Partido Popular Secular (una vez), el Partido Janata Dal (dos vez), el Partido Samajwadi Janata (una vez) y el nuevo Partido Popular Indio (cuatro veces, las últimas tres como miembro de la AND)⁵⁵.

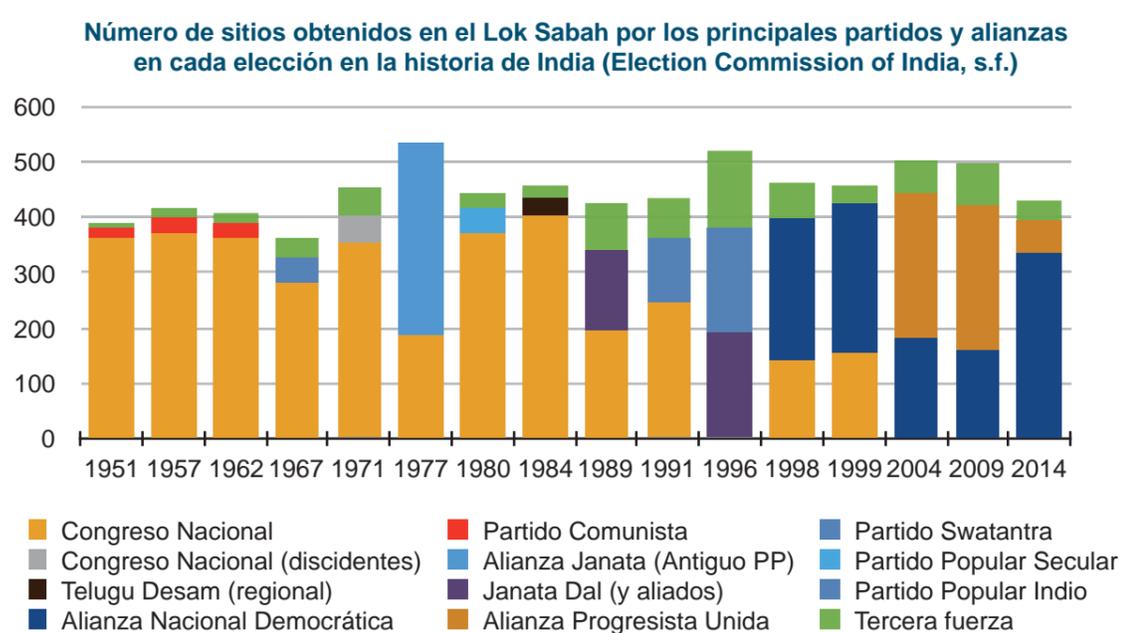
En la historia de India no se observan largos períodos bipartidistas claros como en estados Unidos o el Reino Unido, sobre todo porque durante las primeras décadas de democracia el Congreso Nacional Indio fue el único partido dominante. Ello se debió en gran parte a una razón histórica: este fue el movimiento que lideró la lucha por la independencia del Reino Unido, al que perteneció Mahatma Gandhi. Su hegemonía se rompió por primera vez en las elecciones de 1977, cuando apenas alcanzó 153 sitios, frente a los 298 del antiguo Partido Janata (que fue el que formó el gobierno ese año). La fuerza del Congreso Nacional Unido pareció volver en las elecciones de 1980 y 1984, en las que ganó con claridad, pero a partir de las elecciones de 1989 esta tendencia volvió a debilitarse, como se muestra en el próximo gráfico. En los últimos 18 años, por primera vez, parece haberse formado una suerte de bipartidismo entre el Partido Bharatiya Janata, como líder de la AND, y el Congreso Nacional Indio, como líder de la APU.

El gráfico que se aprecia a continuación, hecho con base en información del Comité Electoral Indio, muestra la cantidad de escaños obtenidos en el Lok Sabha por los dos partidos o alian-

⁵⁴ El actual Lok Sabha es el décimo sexto de la historia de India. No obstante, dado que durante un mismo Lok Sabha pueden eventualmente formarse y disolverse varios gabinetes (sin necesidad de que se convoque a nuevas elecciones), los períodos de los 14 primeros ministros que ha tenido el país no siempre han coincidido con el período de cada Lok Sabha. De hecho, a veces, durante un mismo Lok Sabah se han formado gobiernos de partidos distintos. Durante el noveno Lok Sabah (1989-1991), por ejemplo, luego de que ningún partido lograra por sí mismo la mayoría de los sitios, Vishwanath Pratap Singh, del Partido Janata Dal, formó un gobierno minoritario con algunos partidos pequeños y el apoyo externo del Partido Popular Indio. No obstante, un año después, Chandra Shekhar, rival de Singh en el Partido Janata Dal, renunció a este último para formar el Partido Samajwadi Janata y, con el apoyo de Congreso Nacional Indio, alcanzó los votos suficientes para obligar a renunciar a Singh y formar un nuevo gobierno.

⁵⁵ Información electoral del Comité Electoral Indio (Election Commission of India, 2017).

zas con más votos en cada elección en la historia de India desde 1951, así como la cantidad de sitios obtenidos por quien fue la tercera fuerza en cada ocasión. En él puede observarse mejor la fuerte influencia que tuvo el Congreso Nacional Indio durante los primeros años de democracia, y también cómo desde hace cerca de veinte años ya parece haberse formado un bipartidismo.



Al tratarse de otra ex colonia británica, el sistema electoral en la India también se ha visto fuertemente influenciado por el Reino Unido: como Canadá, utiliza el sistema Westminster. No obstante, su jefe de estado es un presidente, el cual es elegido cada cinco años por un colegio electoral conformado por miembros de las dos cámaras del Parlamento y por las asambleas legislativas de cada estado. El jefe de gobierno es un Primer Ministro, quien formalmente es nombrado por el presidente, pero por tradición este cargo es siempre otorgado al líder del partido que obtiene la mayoría en el Lok Sabha, la cámara baja. Dadas estas condiciones, en India también puede decirse que la forma de gobierno es fundamentalmente parlamentarista.

A diferencia de los ejemplos anteriores, en India el voto sí es obligatorio, pero no existen multas ni sanciones para los infractores. Desde 1999, las elecciones generales se llevan a cabo cada cinco años. Respecto a la publicación de encuestas, solo está prohibida su difusión desde 48 horas antes de la elección. Y la sanción por incumplir esta disposición puede llegar a ser hasta

de cárcel. Finalmente, India no tiene un sistema de voto adelantado, y la inscripción en el padrón electoral es necesaria para quien quiere realizar su voto. No es automática.

v. Consideraciones preliminares

Lo primero que salta a la vista luego de revisar los ejemplos anteriores es que el único lugar entre los revisados en donde las leyes de Duverger parecen funcionar del todo bien es en Estados Unidos. No obstante, pese a la vigencia de partidos como el Liberal-Demócrata o el Nacional Escocés, lo cierto es que en el Reino Unido también existe en la práctica un bipartidismo atenuado, entre el Partido Conservador y el Laborista. Algo similar parece ocurrir en India, al menos durante los últimos 27 años, entre el Congreso Nacional Indio y el Partido Popular Indio (aunque en los últimos procesos ambos han postulado en alianzas electorales). En Canadá es más difícil hablar de un bipartidismo, ya que la fuerza electoral del Nuevo Partido Democrático en los últimos años ha sido similar a la del Partido Conservador y a la del Partido Liberal. Pero estos dos últimos grupos, históricamente más relevantes, siguen siendo los únicos que han llegado a gobernar el país. La influencia del Bloque Quebequense, además, se ha debilitado.

Así las cosas, la pregunta es: ¿hay alguna característica que pueda explicar por qué la tendencia sugerida por Duverger se aplicó en distintos grados en cada uno de estos cuatro países? Si uno revisa con detalle las reglas electorales de cada lugar, no parece haber una sola razón que explique la diferencia. La elección es indirecta y el voto es en la práctica voluntario en todos los casos. El porcentaje de gente que acude a votar (*turnout*) es también bastante similar. La publicación de encuestas está permitida en los cuatro países, y el registro al padrón electoral solo es automático en Canadá. En realidad, la diferencia más relevante entre estos cuatro estados no está en sus reglas electorales, sino en su forma de gobierno. Mientras que Estados Unidos tiene un régimen presidencial, el Reino Unido, Canadá e India son sistemas parlamentarios.

Si se analiza este fenómeno desde el enfoque de la Opción Pública, existe una explicación intuitiva sobre por qué las leyes de Duverger podrían funcionar mejor en países con formas de gobierno presidenciales que en aquellos con sistemas parlamentarios: en los primeros existe mejor información para que puedan operar los incentivos asumidos por Duverger en su modelo⁵⁶.

⁵⁶ Esto es, los factores mecánico y sociológico.

Estado \ Política	Elección Directa / Indirecta	Voto voluntario / obligatorio	Sistema político	Encuestas libres	Turnout
Estados Unidos	Indirecta	Voluntario	Presidencial	Sí	60-65%
Reino Unido	Indirecta	Voluntario	Parlamentario	Sí	60-65%
Canadá	Indirecta	Voluntario	Parlamentario	Sí	65-70%
India	Indirecta	Obligatorio*	Parlamentario	Sí	60-65%

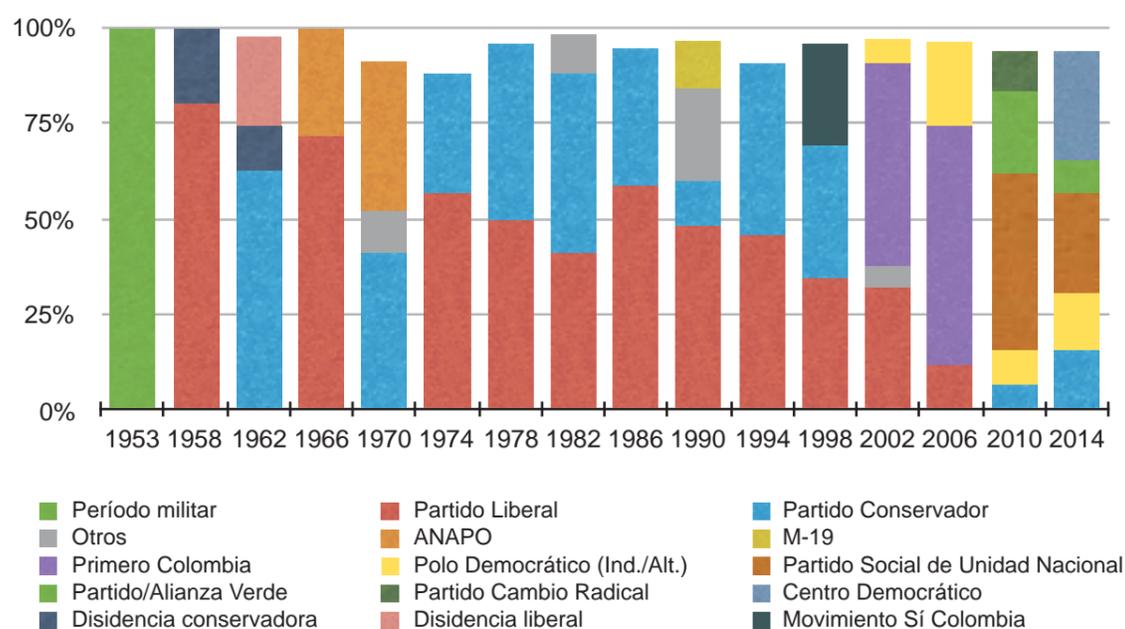
En un estado parlamentario con un sistema electoral como el de Westminster, los votantes no eligen directamente a quién será su jefe de gobierno, sino al miembro del parlamento que representará solo a su distrito electoral. Y en estos sistemas suele existir una gran cantidad de distritos: en el Reino Unido son 650, en Canadá, 338 y en India, 543. Por ende, si bien se sabe de antemano que el jefe de gobierno será el líder del partido que obtenga la mayoría de escaños en el Parlamento, en un sistema parlamentario es mucho más complejo determinar qué partido lleva la ventaja en una campaña, tanto para las encuestadoras como para los partidos y la población. Mientras que en Estados Unidos o en el Perú se puede medir la intención de voto que existe en cada momento por un candidato a la presidencia, y con ello se puede estimar si él o ella tiene posibilidades reales de ganar, para hacer lo mismo en el Reino Unido se necesitan agregar 650 mediciones. Si ello se suma que el voto es voluntario, la tarea se vuelve titánica.

Así, respecto del factor mecánico, es más difícil para un partido canadiense que para uno estadounidense saber si postular por sí mismo es una apuesta correcta o muy arriesgada, y por ende si debería buscar o no una alianza. Los partidos grandes y populares encuentran con ello una ventaja no muy difícil de ejercer. Y respecto del factor sociológico, es más difícil para un ciudadano canadiense que para uno estadounidense saber si al votar por su candidato favorito está “desperdiciando” o no su voto. Lo que ocurra en un solo distrito rara vez definirá la elección.

Existe una cuestión adicional: en un estado parlamentario con un sistema como el de Westminster, la presencia de partidos regionales –cuyo objetivo principal no necesariamente es llegar al gobierno, sino representar los intereses particulares de solo una jurisdicción– puede afectar a

los partidos de escala nacional, ya que compiten con ellos directamente. Es el caso, por ejemplo, del Partido Nacional Escocés en el Reino Unido, o del Bloque Quebequense en Canadá. En un sistema presidencial, los partidos regionales –si existen– no suelen competir con los que aspiran a ser gobierno, ya que la elección presidencial suele estar separada de la parlamentaria.

Porcentaje de votos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales colombianas de 1958 a 2014 (solo se muestran partidos que obtuvieron más del 5%)



Dado que en los cuatro ejemplos anteriores solo existe un país con una forma de gobierno presidencial, para sustentar mejor este último punto –que las leyes sociológicas de Duverger son más útiles en países con sistemas presidenciales que en parlamentarios– revisaré dos casos más: Colombia y Chile. Escojo estos países sobre todo porque tienen formas de gobierno presidenciales incluso más similares a la del Perú que Estados Unidos. Colombia, además, fue uno de los países latinoamericanos en donde la democracia se vio menos afectada durante el siglo XX: solo hubo un período militar entre 1953 y 1957 (y las ideas de Duverger fueron pensadas para estados en donde existen democracias estables). Chile, igual que el Perú, es una democracia estable desde hace poco tiempo. Y aunque las tendencias sugeridas por Duverger aún no se han manifestado allí de forma tan clara como en Colombia, Chile presenta otras características particulares que lo hacen un ejemplo perfecto para ilustrar el punto de este trabajo.

vi. Colombia

Durante casi toda su historia, Colombia fue un país bipartidista. Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta las elecciones del 2002, cuando Álvaro Uribe ganó con la coalición Primero Colombia, este país siempre había sido gobernado o por el Partido Liberal o por el Partido Conservador, con excepción del gobierno de la Junta Militar entre 1953 y 1957. La tradición bipartidista era tan fuerte en este país que, luego del período militar, los liberales y los conservadores acordaron no competir durante cuatro períodos seguidos. Y pese a la breve aparición de la Alianza Nacional Popular –ANAPO– en las elecciones de 1966 y 1970⁵⁷, dicho acuerdo bastó para que el gobierno alternara solo entre liberales y conservadores entre 1958 y 1970. Más adelante, la violencia que vivió Colombia a fines de la década de 1980 y que llegó a su pico en las elecciones de 1990 –cuando el precandidato liberal Luis Carlos Galán fue asesinado por la organización criminal de Pablo Escobar– alteró también el panorama político. Incluso, por esa causa, el Partido Conservador se dividió en dos bandos que ese año postularon por separado⁵⁸.

En 1994, poco después de la muerte de Pablo Escobar, todo pareció volver a la normalidad cuando los liberales y los conservadores obtuvieron más del 90% de los votos en la primera vuelta. Pero en 1998, Noemi Sanín, del Movimiento Sí Colombia, alcanzó un importante 26.88% en la primera vuelta. Luego de eso, la fuerza de los dos partidos tradicionales nunca volvió a ser la misma. Desde entonces, ninguno de ellos volvió a alcanzar la mayoría. Y de hecho, desde el 2002, ni siquiera han vuelto a alcanzar el segundo lugar en una primera vuelta.

Tras el primer signo del quiebre del bipartidismo colombiano en 1998, en las elecciones del 2002 la coalición Primero Colombia –liderada por Álvaro Uribe– se convirtió en el primer partido distinto a los dos tradicionales en llegar al poder desde la Junta Militar, dejando a los liberales en el segundo lugar. Ese año también se retiraron de la contienda dos precandidatos conservadores que nunca alcanzaron la popularidad suficiente para tener chances reales de ganar⁵⁹, por

⁵⁷ En las elecciones de 1966, el Partido Conservador no presentó candidatos, debido a su acuerdo con los liberales, lo que permitió el crecimiento de la ANAPO. Luego, en las elecciones de 1970 fue el Partido Liberal, que ya era gobierno en ese entonces, el que no se presentó, permitiendo nuevamente al ANAPO ser el rival de los conservadores ese año. No obstante, el ANAPO nunca ganó una elección presidencial.

⁵⁸ Información electoral del *Political Database of the Americas* (Georgetown University, 2017).

⁵⁹ Augusto Ramírez Ocampo y Juan Camilo Restrepo.

lo que, ya sin candidato propio, el Partido Conservador optó por apoyar a Uribe⁶⁰. La tendencia hacia el multipartidismo dio un paso más en las elecciones del 2006, cuando Primero Colombia volvió a imponerse (nuevamente con el Partido Conservador de su lado) y el segundo lugar lo obtuvo el recién fundado Polo Democrático Alternativo, dejando esta vez al Partido Liberal en el tercer lugar. En las elecciones del 2010, el Partido Conservador volvió a postular por su cuenta, pero terminó en el quinto lugar con el 6.13% de los votos válidos. El Partido Liberal, por su parte, terminó sexto, con apenas el 4.38%. A la segunda vuelta llegaron el recién fundado Partido Verde, con Antanas Mockus a la cabeza, y el Partido Social de Unidad Nacional, liderado por Juan Manuel Santos, resultando ganador este último. Finalmente, en el 2014, el Partido Liberal no postuló a un candidato propio, sino que apoyó la candidatura de Juan Manuel Santos como parte de la alianza Unidad Nacional, que ganó las elecciones. El Partido Conservador se recuperó levemente (alcanzó el 15.52% de los votos válidos), pero apenas llegó al tercer lugar.

¿Qué ocurrió en Colombia que pueda explicar un cambio tan abrupto en la mecánica de su sistema de partidos? Eduardo Dargent y Paula Muñoz han argumentado que “la descentralización y algunas reformas electorales adoptadas a finales de 1980 y en la Constitución de 1991, destinadas a mejorar la democracia en Colombia, en forma no intencional trajeron consigo una desinstitucionalización gradual del sistema de partidos del país” (Dargent y Muñoz 2013: 68). Pero en particular, quizá el cambio más importante en las reglas electorales de Colombia que trajo consigo la promulgación de la Constitución de 1991 –y que podría ayudar a entender al menos en parte la razón del repentino derrumbe del bipartidismo– fue que en ella, por primera vez, se introdujo la figura de la segunda vuelta. Antes de eso, el ganador de la elección general era el candidato que obtuviese la mayoría simple de los votos. Es decir, las tendencias sugeridas por Duverger parecen haber funcionado de manera contundente también en Colombia: cuando la regla fue la de mayoría simple, existió un sistema bipartidista, pero poco después de la introducción de la segunda vuelta, el país migró más bien hacia un sistema multipartidista.

De llegar a probarse que existe causalidad entre este cambio de modelo electoral y el giro que experimentó Colombia hacia el multipartidismo poco después, este país podría convertirse en el nuevo mejor ejemplo de lugar en el cual las leyes sociológicas de Duverger fueron precisas

⁶⁰ En aquella ocasión, al igual que en el 2006, los conservadores optaron por apoyar la candidatura de Álvaro Uribe y no presentaron un candidato propio, por lo que en ambas ocasiones participaron del gobierno. No obstante, ya para el 2006 los conservadores no eran ni siquiera el partido más grande dentro de la coalición. En el 2010, optaron por volver a participar de forma individual.

para predecir cómo las reglas electorales pueden influir en el sistema de partidos. Hasta ahora ese mejor ejemplo ha sido Estados Unidos, pero solo porque ese país cumple –como varios otros– con tener una regla de mayoría simple y un sistema clara y consistentemente bipartidista. Lo diferente del caso colombiano sería que, a un escenario similar al estadounidense, le siguió un cambio en la regla electoral al cual, a su vez, le siguió otro cambio –político y sociológico, ya no legal– en el sistema de partidos. Tal y como lo predice el modelo de Duverger.

Respecto del resto de reglas electorales, en Colombia se elige al presidente cada cuatro años por elección directa. Desde las elecciones de 1994, si ningún candidato alcanza más del 50% de los votos en una primera vuelta, se da paso a una segunda vuelta electoral en la que gana quien obtenga la mayoría simple. El voto no es obligatorio. La publicación de encuestas está permitida, salvo durante el mismo día de la elección. La inscripción en el padrón electoral es automática y no existe un sistema de voto adelantado. Además, cabe resaltar que, al igual que Estados Unidos, Colombia tiene una forma de gobierno presidencial.

vii. Chile

Tras el regreso de la democracia en Chile, luego de la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990), este país parecía haberse convertido en un ejemplo de excepción a las tendencias sugeridas por Duverger: durante las últimas casi tres décadas, Chile ha desarrollado un sistema esencialmente bipartidista, aun cuando la regla electoral exige una segunda vuelta en caso ningún candidato alcance la mayoría absoluta en la primera votación. Desde las elecciones de 1989, solo dos coaliciones políticas han logrado llegar al gobierno: la Nueva Mayoría⁶¹ (cinco veces) y la Alianza⁶² (una vez). No obstante, un análisis un poco más detallado del contexto chileno permite llegar a una conclusión distinta⁶³.

Al igual que en el caso de India, el bipartidismo en Chile tiene mucho que ver con circunstancias históricas. El plebiscito nacional de 1988, en el que se consultó a los chilenos si querían o

⁶¹ Coalición de partidos de izquierda que nació partir del referéndum de 1988. Hasta antes del 2013, se denominaba Concertación de Partidos por la Democracia, o más popularmente, solo “La Concertación”.

⁶² Esta coalición de partidos de derecha fue fundada en 1989 bajo el nombre “Democracia y Progreso”, y su nombre a cambiado varias veces a lo largo del tiempo: “Unión por Chile” entre 1993 y 1999, “Alianza por Chile” entre el 2000 y el 2009, “Coalición por el Cambio” entre el 2009 y el 2012 y simplemente “Alianza” hasta el 2015, cuando esta fue disuelta y sucedida por una nueva coalición: Chile Vamos.

⁶³ Información electoral del Servicio Electoral de Chile (Servicio Electoral de Chile, 2017).

no que el general Augusto Pinochet se mantenga en el poder por 10 años más, incentivó a varios partidos contrarios a la dictadura –la mayoría de estos de izquierda– a formar una alianza que organice una única campaña en favor del “no”⁶⁴, pues esta parecía ser la única forma de poder ganar. Tras la victoria del “no”, algunos de los partidos que conformaron esa alianza se mantuvieron unidos para las elecciones de 1989, y así quedó consolidada la coalición.

La Nueva Mayoría no es un partido político, sino una coalición de varios partidos independientes. El principal motivo por el cual cambió de nombre para las elecciones del 2013 fue la aceptación del ingreso de algunos nuevos partidos, entre ellos el Partido Comunista y el Movimiento Amplio Social. Por su parte, Chile Vamos –coalición sucesora de la Alianza– es en realidad una agrupación de cuatro partidos independientes: la Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional, Evolución Política y el Partido Regionalista Independiente.

Pero más allá de lo dicho hasta aquí, y al igual que ocurrió con la predominancia inicial del Congreso Nacional en India, luego de haber transcurrido un tiempo considerable desde el hecho histórico que motivó esta suerte de bipartidismo en Chile, las tendencias de las reglas de Duverger hacia el multipartidismo que naturalmente debería existir este país ya han comenzado a aparecer: en las elecciones generales del 2009, la coalición Nueva Mayoría para Chile, liderada por Marco Enriquez-Ominami⁶⁵, un ex diputado de la Concertación⁶⁶, obtuvo el tercer lugar en la primera votación con el 20.14% de los votos, a menos de 10 puntos porcentuales del segundo lugar (que ese año fue alcanzado por la Concertación). Aquella fue la primera vez en que un grupo político diferente a las dos grandes coaliciones obtuvo más del 10% de los votos.

Pero lejos de desaparecer, esta tendencia se ha hecho incluso más clara en los dos últimos procesos. En las elecciones del 2013, dos candidatos de partidos distintos a las dos grandes coaliciones obtuvieron más del 10% de los votos válidos (Marco Enriquez-Ominami, quien logró el 10.99%; y Franco Parisi, quien obtuvo el 10.11%). Un dato adicional es que en dichas elecciones participaron nueve candidatos. Antes, nunca habían participado más de seis.

En el 2017, por su parte, volvieron a ser solo tres las organizaciones que superaron la barrera del 10%, pero también fueron tres los que superaron el 20%. Además, el porcentaje de los votos al-

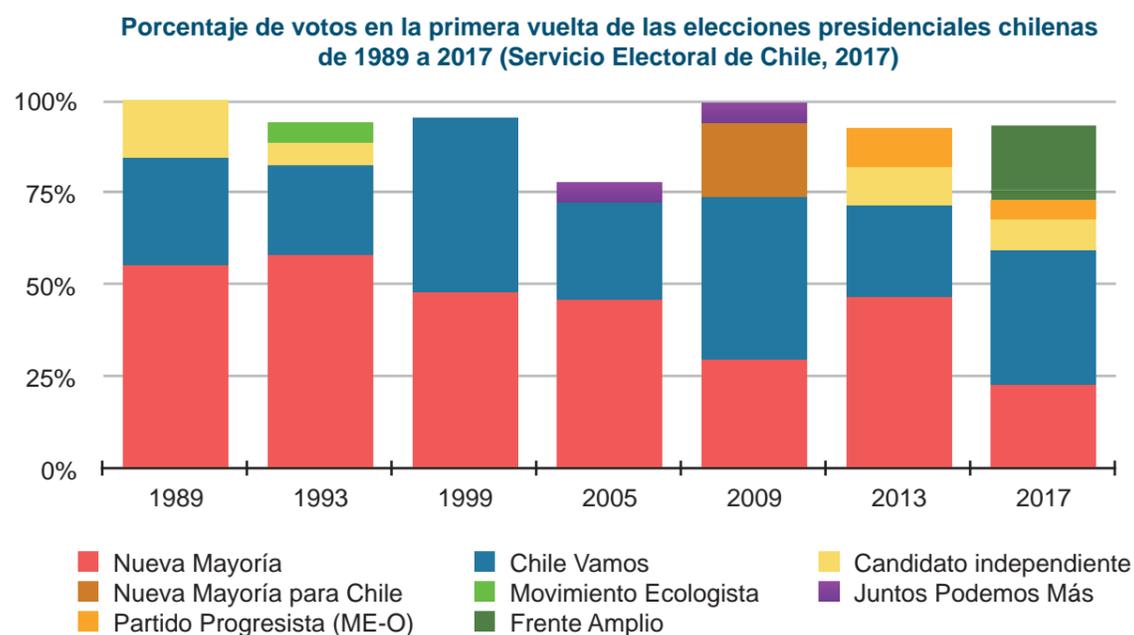
⁶⁴ El “No” era la campaña que buscaba impedir que Augusto Pinochet continúe en el poder.

⁶⁵ Quien luego fundó el Partido Progresista.

⁶⁶ La Concertación de Partidos por la Democracia era el movimiento previo a la Nueva Mayoría.

canzado por las dos grandes coaliciones siguió decreciendo: mientras que en el 2009 los votos sumados de estos grupos representaron el 73.66% del total, y en el 2013, el 71.73%; en el 2017 la suma de los votos por Chile Vamos y la Nueva Mayoría llegó apenas al 59.34% del total.

Ciertamente, no existe aún evidencia suficiente para determinar que Chile se encamina inevitablemente hacia un multipartidismo, pero como puede apreciarse en el gráfico⁶⁷, la dominación de solo dos coaliciones sí parece haberse hecho menos clara en los últimos lustros.



Chile, como Estados Unidos y Colombia, tiene una forma de gobierno presidencial. Se elige al presidente por elección directa. Si ningún candidato alcanza más de la mitad de los votos, se da paso a una segunda vuelta en la que gana quien obtenga la mayoría simple. Tras la promulgación de la Ley N.º 20568 en el 2012, el voto en Chile es voluntario. Y tras otra reforma aprobada en el 2005, las elecciones se realizan cada cuatro años. No existe mayor regulación sobre la publicidad de las encuestas, y este país tampoco contempla un sistema de voto adelantado. Finalmente, la inscripción en el padrón electoral es automática desde el 2012.

⁶⁷ En el gráfico solo se muestran los partidos que obtuvieron más del 5% de los votos en cada elección.

Capítulo 3

¿Por qué esta propuesta funcionaría en el Perú?

La historia política peruana durante el siglo XX, al igual que la de muchos de sus vecinos latinoamericanos, estuvo marcada por la intermitencia entre gobiernos democráticos y dictaduras militares. Estrictamente, el actual periodo democrático en el Perú solo podría empezar a contarse a partir de 1995⁶⁸, cuando Alberto Fujimori fue reelegido presidente. Hasta ese momento Fujimori venía ejerciendo el poder de forma autocrática (Levitsky y Cameron, 2003: 8-10), luego de haber cerrado por la fuerza tanto el Congreso como otros poderes públicos en abril de 1992.

No obstante ello, y con la excepción del gobierno interino de Valentín Paniagua⁶⁹, en el Perú comenzaron a llevarse a cabo elecciones generales para presidentes y congresistas cada cinco años desde 1980. Por ello, con el objetivo de tener una visión más completa del estado actual de la política de partidos en el Perú, tomaré en cuenta los datos electorales desde esa fecha.

Así, desde 1980, el Perú ha sido gobernado por seis fuerzas políticas: Acción Popular (una vez), el APRA (dos veces), el fujimorismo (tres veces, aunque cada vez con nombres distintos, y la tercera solo por un año), Perú Posible (una vez), el Partido Nacionalista Peruano (una vez) y Peruanos Por el Kambio (una vez). Ello, nuevamente, sin considerar el gobierno de transición encabezado por Valentín Paniagua, quien fue designado por el Congreso. De este modo, queda claro que en el Perú el sistema de partidos es, en todo caso, multipartidista, aunque ciertamente con partidos muy débiles. Algunos politólogos, incluso, han sostenido que –salvo pocas excepciones– en el Perú realmente no han existido partidos⁷⁰ (Levitsky y Cameron, 2003: 6-7).

Debido a que en el Perú el sistema electoral contempla la regla de la segunda vuelta para la elección presidencial –que implica que si ningún candidato obtiene más del 50% de los votos válidos en una primera elección, los dos con mayor votación pasan a disputar una segunda elección– bien podría decirse que las leyes sociológicas de Duverger predicen correctamente el vigente modelo multipartidista. Pero es aquí en donde surge la pregunta central de este trabajo:

⁶⁸ Podría argumentarse, incluso, que el vigente período democrático solo podría empezar a contarse desde la elección de Alejandro Toledo en el 2001, dadas las circunstancias en las que Alberto Fujimori mantuvo y luego dejó el poder.

⁶⁹ Del 22 de noviembre del año 2000 al 28 de julio del 2001.

⁷⁰ Al menos durante la mayor parte del periodo aludido.

¿es acaso que la influencia de la regulación electoral en el sistema de partidos peruano podría ser lo suficientemente contundente como para que se genere un efecto inverso al que parece haberse dado en Colombia, y que así la eliminación de la segunda vuelta y su reemplazo por la regla de la mayoría simple haga virar al país hacia un sistema con solo dos grandes fuerzas políticas?

Si bien no existe una forma de comprobar este punto con total certeza, basado en todo lo dicho en los capítulos anteriores y analizando el problema desde el enfoque de la Opción Pública, planteo como hipótesis que la eliminación de la segunda vuelta en el Perú sí llevaría al país a transitar hacia una suerte de sistema bipartidista. El mismo cambio, a su vez, crearía nuevos incentivos para que los partidos o alianzas electorales que logren mantenerse en competencia se alineen hacia el centro de las preferencias políticas de los votantes, lo que favorecería a que esta situación se estabilice y dificultaría la aparición de partidos nuevos. Lo anterior se fundamenta, sobre todo, en tres puntos sencillos que serán desarrolladas a continuación.

i. El Perú tiene un sistema presidencial

Si bien los incentivos creados por los factores mecánico y sociológico sí parecen influir al menos parcialmente en todos los países analizados en capítulo anterior, incluso en Canadá y en India, con base en los ejemplos revisados puede sugerirse que las leyes sociológicas de Duverger –al menos las dos que resultan relevantes para este trabajo– funcionan mejor en estados con sistemas de gobierno presidenciales que en los que utilizan sistemas parlamentarios.

Es importante recordar, empero, que como explica el propio Duverger estas leyes en realidad no son más que tendencias, por lo que suelen tomar varios años en generar cambios reales en los sistemas de partidos. E incluso, estos últimos podrían tomar aun más tiempo o no llegar a producirse si confluyen, además, otras circunstancias que generen incentivos contrarios. Las reglas electorales no son el único factor que puede influir en el desarrollo de un sistema de partidos. Como ya se ha visto, estos también pueden ser afectados por contextos atípicos, como ocurrió en India en los años posteriores a la independencia –en los que el Congreso Nacional Indio se convirtió en el único partido importante– o en Chile luego del referéndum de 1988 –un contexto que empujó a la creación primero de una gran alianza de izquierda y, tiempo después, a otra de derecha como respuesta, lo que permitió la formación espontánea de un bipartidismo en un lugar en donde las leyes de Duverger hubiesen sugerido que habría un multipartidismo–.

En efecto, parece bastante claro que los postulados de Duverger se cumplen de forma mucho más clara en Estados Unidos, Colombia y Chile⁷¹ que en el resto de los países analizados. Y entre las características de sus sistemas políticos y electorales, la única relevante y común a estos tres estados y que los diferencia del Reino Unido, Canadá e India es que los primeros tienen sistemas de gobierno presidenciales, mientras que los segundos cuentan más bien con sistemas parlamentarios. Ello tiene sentido por más de un motivo.

Primero, porque el hecho de que en los países con sistemas presidenciales la elección del jefe de gobierno se de por voto popular y de modo independiente a la elección parlamentaria⁷² hace más accesible para todos la información sobre las posibilidades reales que tiene un partido de ganar con un determinado candidato, y esa información es vital para que puedan operar los incentivos planteados por Duverger como necesarios para que su modelo funcione.

Como se indicó en el primer capítulo, lo que explica que la regla de la mayoría simple favorezca a la creación espontánea de sistemas bipartidistas es que tanto los partidos como los votantes tienen solo una oportunidad para ganar. Ello genera, por un lado, un fuerte incentivo en los partidos para esforzarse al máximo por alcanzar su objetivo en la única chance que tendrán para hacerlo, lo que, a su vez, hace más probable que estos busquen formar alianzas electorales, lo que reduciría el número de candidatos. Y por otro lado, esta regla vuelve menos atractivo para los votantes el otorgar su voto a candidatos que, según las encuestas, no parezcan tener posibilidades serias de ganar, ya que, de hacerlo, muchos sentirían que han desperdiciado su voto.

Cuando la regla es la de la mayoría absoluta con segunda vuelta, en cambio, los partidos saben que la primera elección no será su única chance para obtener la mayoría. Les basta con alcanzar un porcentaje minoritario que les permita quedar en segundo lugar, para luego intentar ganar en la segunda vuelta. Los votantes, por su parte, son más proclives en este escenario a votar en primera vuelta por su candidato preferido, aun si este tiene una intención de voto muy baja como para considerar que tiene posibilidades de ganar. Ello pues los electores ya saben que, más allá de por quién voten en la primera vuelta, podrán elegir de nuevo en la segunda.

Así, en los países con sistemas parlamentarios, las elecciones suelen acarrear un mayor suspenso sobre qué partido logrará alcanzar la mayoría en el Parlamento, si acaso se logra formar

⁷¹ Al menos a juzgar por el lento, pero marcado giro que viene mostrando Chile hacia el multipartidismo.

⁷² Es decir, se utilizan boletas distintas para cada elección, más allá de si ambas son o no el mismo día.

un gobierno⁷³, ya que este resultado depende de lo que ocurra en cientos de constituciones. En los sistemas presidenciales, por su parte, el resultado solo depende de una única elección a nivel nacional. Por ende, dado que tanto los partidos como los votantes cuentan con más información cuando la forma de gobierno es presidencial, las tendencias sugeridas en los párrafos precedentes funcionarán mejor en estos casos que en donde existen sistemas parlamentarios.

La segunda razón por la cual estas leyes sociológicas funcionan mejor en sistemas presidenciales que en sistemas parlamentarios es porque estos últimos son más proclives a permitir la subsistencia y consolidación de partidos políticos pequeños con objetivos específicos. En estos sistemas, los partidos pequeños pueden concentrarse en defender únicamente los intereses de una determinada región en el Parlamento, lo que hace posible ser un partido relativamente pequeño, pero electoralmente exitoso, como el Partido Nacional Escocés.

Ciertamente, para determinar de forma definitiva cuál es la real influencia del modelo electoral en los sistemas de partidos tendría que analizarse un mayor número de casos y hacerse controles estadísticos por diversos factores para discriminar correctamente la influencia de cada uno de ellos. El problema con ello es que, además de Estados Unidos y Colombia, la mayor parte de lugares en el mundo que hoy en día cuentan con sistemas de gobierno presidenciales y que tienen además datos accesibles⁷⁴ son democracias muy jóvenes (menores de 30 años), por lo que aún ha pasado muy poco tiempo para poder sacar conclusiones importantes.

Sin embargo, de los datos revisados, sí resulta razonable concluir que las leyes sociológicas de Duverger funcionan mejor en los estados que cuentan con sistemas de gobierno presidencial que en aquellos que cuentan con sistemas parlamentarios. Al ser el Perú un país que mantiene una forma de gobierno presidencial –o, en todo caso, ‘presidencialista’– (García Belaunde, 1996: 79 y Landa, 1999), puede sugerirse entonces que la tendencia planteada por el autor francés sí tendrá una importante influencia, ya que existe información suficiente para que pueda operar en los ciudadanos el factor sociológico y en los partidos el factor mecánico.

⁷³ Esta incertidumbre pudo verse, por ejemplo, en las elecciones parlamentarias británicas del 2015 y 2017.

⁷⁴ Como Brasil, Bielorrusia, Kazajistán, Chipre y los propios Chile y Perú.

ii. El contexto político actual es favorable al cambio propuesto

Hoy en el Perú no parece existir algún fenómeno en particular que pueda, previsiblemente, generar incentivos opuestos a los que crearía el cambio normativo sugerido (como sí ocurría, por ejemplo, en India luego de su independencia o en Chile a fines de la década de 1980).

Por el contrario, en los últimos años, han sido varias las oportunidades en las que las distintas fuerzas políticas peruanas se han agrupado espontáneamente en dos grandes bloques que, además, y contrariamente a lo que se podría pensar, no han variado demasiado en el tiempo. Ello a pesar de los considerables cambios en el escenario político producidos desde la elección de Ollanta Humala. Y aunque es claro que con estos ejemplos no pretendo sugerir la existencia de un bipartidismo en el Perú, sí es posible sugerir a partir de ellos que no sería impensable que, generados los incentivos adecuados para votantes y políticos, un sistema así pueda conformarse en el futuro.

En efecto, luego de la primera vuelta de las elecciones generales del 2011, Alejandro Toledo, ex candidato de Perú Posible, decidió dar su apoyo público a la candidatura de Ollanta Humala por el Partido Nacionalista (La República, 2011). Por el otro lado, Pedro Pablo Kuczynski, en ese entonces de Alianza por el Gran Cambio; Luis Castañeda, de Solidaridad Nacional; y Mercedes Aráoz, la retirada candidata por el APRA; optaron por dar su apoyo a Keiko Fujimori, entonces de Fuerza 2011⁷⁵ (El Comercio, 2011 y El Mundo, 2011).

Más allá de cuál haya sido el propósito real de estos ex candidatos al otorgar su apoyo a uno u otro finalista, lo cierto es que las coaliciones formadas en aquella segunda vuelta, en buena medida, se mantuvieron luego unidas también en el Congreso. Incluso luego de que algunas de las bancadas de desintegraran y se formaran otras nuevas. Ello puede observarse si se presta atención a cómo se dividieron los votos tras algunos de los debates más importantes que se mantuvieron en el Pleno durante aquel periodo. Si se separa a los congresistas en dos bloques según la bancada en la estaban tras la instalación del Congreso en agosto del 2011⁷⁶, por un

⁷⁵ Poco después de la campaña, Fuerza 2011 cambió su nombre por Fuerza Popular.

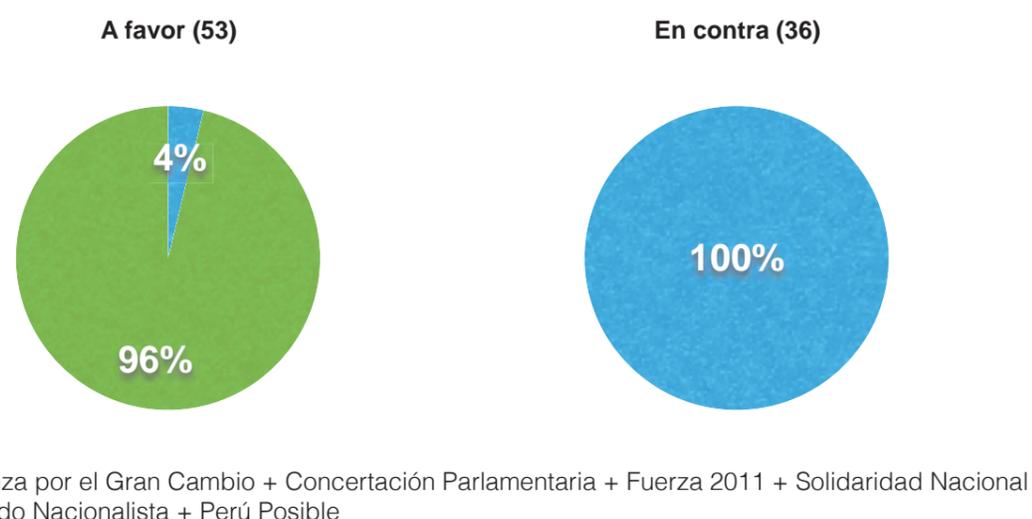
⁷⁶ Ya que luego las bancadas cambiaron mucho durante los años posteriores. Algunas originales desaparecieron (como Alianza por el Gran Cambio) y se formaron otras nuevas (como Dignidad y Democracia).

lado a los del Partido Nacionalista y Perú Posible, y por otro a los de Alianza por el Gran Cambio, Solidaridad Nacional, Fuerza 2011 y el APRA⁷⁷; pueden verse varios ejemplos.

En abril del 2013, por ejemplo, generó gran controversia el hecho de que el entonces presidente Humala decidiera respaldar la cuestionada elección de su homólogo Nicolás Maduro en Venezuela, luego de un proceso electoral en el que el candidato opositor, Henrique Capriles, denunció la existencia de fraude y presentó considerable evidencia como sustento de su reclamo.

En ese contexto, fue particularmente encendido el debate que tomó lugar en el Pleno del Congreso sobre si se le debía otorgar o no permiso a Humala para acudir a la toma de mando de Maduro en Caracas. Como resultado de una acalorada discusión, el permiso finalmente sí le fue otorgado, aunque por un margen considerablemente menor si se toma en cuenta que se trataba de una votación que en cualquier otra circunstancia hubiese sido casi una formalidad.

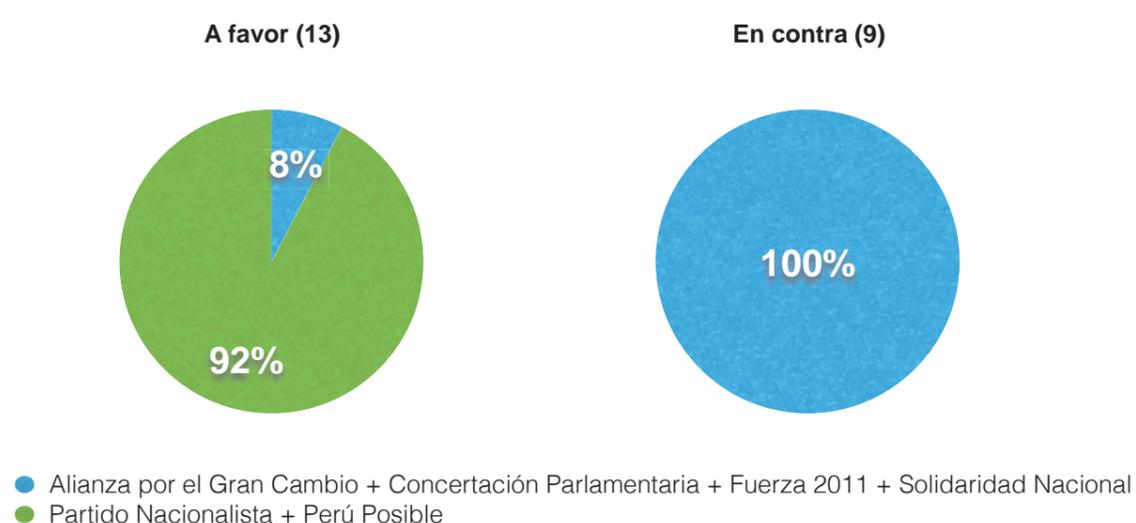
Si se desagregan los votos a favor y en contra que se dieron en aquella oportunidad en los dos bloques mencionados anteriormente, puede observarse que las alianzas de la segunda vuelta casi pudieron servir como herramientas perfectas para predecir el resultado: el 96% de los votos a favor (51/53) fueron de los congresistas que originalmente conformaban las bancadas de



⁷⁷ Considero para este ejercicio en el segundo grupo a la bancada Coalición Parlamentaria, conformada inicialmente como la unión de los cuadro congresistas apristas electos en el 2011 (Luciana León, Elías Rodríguez, Mauricio Mulder y Javier Velásquez Quesquén), Carlos Bruce y Renzo Reggiardo.

Perú Posible o del Partido Nacionalista⁷⁸, mientras que el 100% de los votos en contra (36/36) fueron de los legisladores que originalmente integraban las bancadas de Alianza por el Gran Cambio, Fuerza 2011, Solidaridad Nacional o Concertación Parlamentaria. Ello pese a que ya para ese entonces, varios congresistas habían renunciado a las bancadas de Perú Posible y el Partido Nacionalista para formar un nuevo grupo parlamentario: Acción Popular - Frente Amplio.

Apenas dos meses después, en junio del 2013, otro contexto políticamente tenso se desencadenó cuando el Consejo Directivo del Congreso tuvo que decidir si le otorgaba facultades a la Comisión de Fiscalización para investigar al ex presidente Alejandro Toledo por el Caso Ecoteva⁷⁹ o si, más bien, archivaba dicha investigación. Tras el debate, la decisión inicial fue archivar la investigación⁸⁰, medida que fue aprobada con 13 votos a favor y 9 en contra.



⁷⁸ Los únicos dos congresistas del bloque azul que votaron a favor fueron Heriberto Benitez, de Solidaridad Nacional, y Alejandro Yovera, entonces de la nueva bancada Acción Popular - Frente Amplio, pero originalmente elegido por Fuerza 2011.

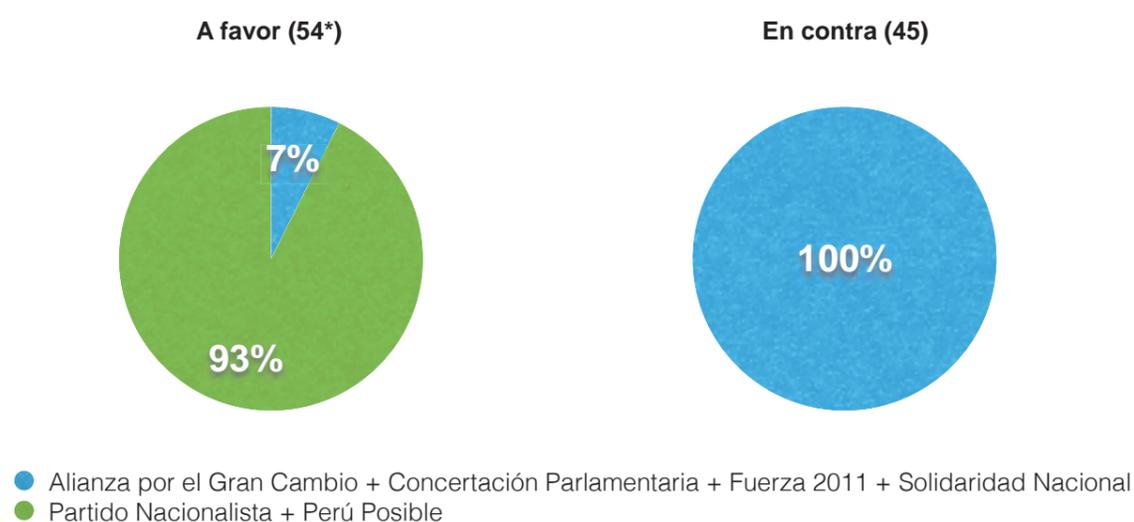
⁷⁹ Una investigación que se sigue desde el 2013 en contra del ex presidente Alejandro Toledo, su esposa, Eliane Karp; su suegra, Eva Fernerbug; y su otrora amigo, el empresario Josef Maiman; por los sospechosos movimientos financieros de la empresa offshore costarricense Ecoteva Consulting Group.

⁸⁰ Dos días después, no obstante, tras un pedido del congresista Mauricio Mulder, el Pleno del Congreso revirtió esa decisión. Y lo hizo con una votación que nuevamente reflejó las mismas alianzas políticas.

También en aquella oportunidad, la votación fue un claro reflejo de las alianzas de la segunda vuelta: 12 de los 13 congresistas que votaron a favor de archivar la investigación eran de la alianza oficialista⁸¹, mientras que los nueve que votaron en contra eran del bloque opositor.

Un tercer ejemplo de este fenómeno, esta vez relativo a la aprobación de una ley, fue lo ocurrido con la Ley Universitaria en junio del 2014. Por aquel entonces, la llamada 'reforma educativa' había sido catalogada como una de las principales banderas del oficialismo, y uno de sus primeros desafíos fue la aprobación de la Ley Universitaria, un proyecto del legislador Daniel Mora⁸² que también fue materia de un arduo debate en el Congreso y en la sociedad en general.

Cuando el Pleno finalmente sometió a votación la iniciativa, el 26 de junio del 2014, esta fue aprobada por 55 votos a favor y 45 en contra. De estos, y pese a que ya para aquel entonces la bancada de Alianza por el Gran Cambio se había desintegrado y se habían conformado otros dos nuevos grupos parlamentarios (PPC - APP y Unión Regional), el 93% de los congresistas originalmente electos que votaron a favor (50/54)⁸³ eran inicialmente del Partido Nacionalista o de Perú Posible, mientras que, otra vez, el 100% de los votos en contra vino del bloque opositor.



⁸¹ Enrique Wong fue el único parlamentario del bloque azul que votó a favor. Eventualmente Wong renunció a la bancada de Alianza por el Gran Cambio y pasó a integrarse a Solidaridad Nacional.

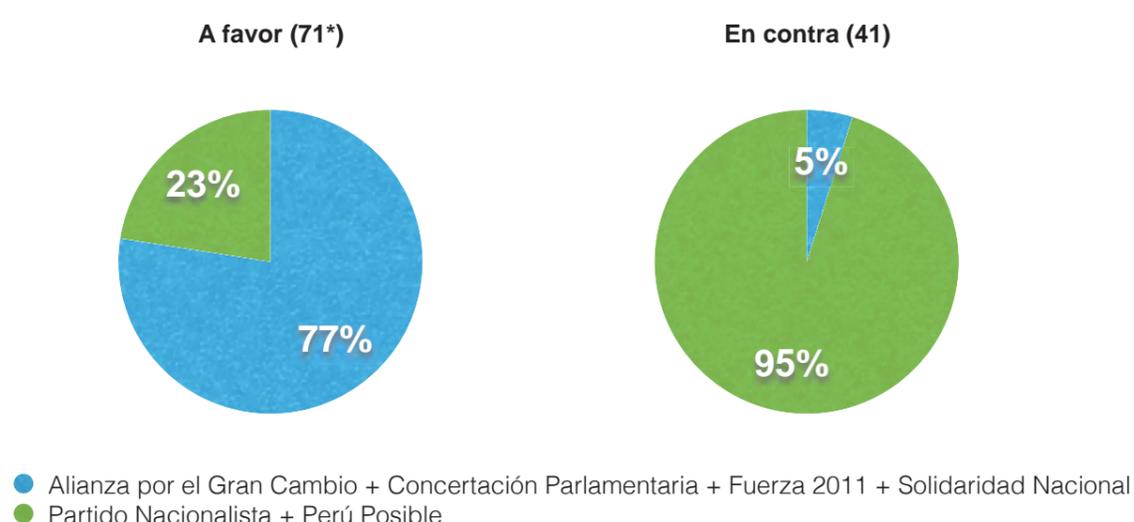
⁸² Elegido por Perú Posible.

⁸³ Queda excluido para este ejercicio el voto del legislador Manuela Dammert, quien ya para aquel entonces había reemplazado al fallecido Javier Diez Canseco, pues no era congresista en agosto del 2011.

Un cuarto ejemplo de ese mismo período legislativo fue lo que pudo observarse en lo que probablemente fue el punto más álgido de los enfrentamientos políticos que vivieron aquel Congreso y Ejecutivo: el voto de censura planteado a fines de marzo del 2015 en contra de la entonces Presidenta del Consejo de Ministros, Ana Jara. Aquel 30 de marzo, Jara se convirtió en la primera persona en ocupar ese cargo y ser censurada en más de 50 años.

Para aquel entonces, la conformación de las bancadas había variado considerablemente respecto a su diseño original. Aun así, el resultado de la votación permite observar que lo que permitió aquel hecho atípico fue apenas un quiebre parcial de lo que inicialmente fue la alianza oficialista⁸⁴. No se evidenciaron, en cambio, mayores cambios de postura en el bloque opositor original, más allá de dos excepciones puntuales.

Aquel día, el 77% de los votos a favor de la censura de los congresistas originalmente electos (55/71)⁸⁵ vino de los miembros originales del bloque opositor. El 23% restante (16/71) llegó desde los legisladores que inicialmente conformaron la alianza oficialista. Del otro lado, el 95% (39/41) de los votos en contra de la censura fueron del bloque inicialmente oficialista, y tan solo



⁸⁴ Nuevamente, queda excluido para este ejercicio el voto del legislador Manuel Dammert.

⁸⁵ Los congresistas del bloque **verde** que votaron a favor de la censura fueron Roberto Angulo, Justiniano Apaza, Claudia Coari, Natalie Condori, Juan Pari, Jorge Rimarachín y Esther Saavedra de la bancada Dignidad y Democracia; Víctor Andrés García Belaunde, Mesías Guevara, Yonhy Lescano, Rosa Mávil y Verónica Mendoza de Acción Popular - Frente Amplio; Wuilian Monterola de Unión Regional; Carmen Omonte de Perú Posible; y Elsa Anicama y Jaime Delgado entonces congresistas no agrupados.

el 5% del grupo opositor (2/41)⁸⁶. Así, aunque a diferencia del resto de ejemplos, en este caso sí se observó un quiebre en uno de los bloques, solo fueron 16 de los 67 legisladores pertenecientes al bloque oficialista original los que votaron esta vez con el bloque opositor.

Ciertamente, las alianzas mostradas en estos cuatro ejemplos no se han mantenido iguales tras el ingreso del nuevo Congreso y Gobierno en julio del 2016. De hecho, dos grupos políticos que casi podrían haberse considerado hasta entonces en el mismo bloque, Peruanos Por el Cambio⁸⁷ y Fuerza Popular, son hoy los que cuentan con más incentivos para enfrentarse entre sí, por ser el primero el partido de gobierno y el segundo la principal fuerza de oposición. Aun así, si se realiza un ejercicio similar al empleado para el periodo anterior, algunas votaciones en los momentos más tensos del actual período permiten sugerir que nuevamente se han conformado dos grupos. Y su composición no ha variado radicalmente con respecto a los anteriores.

Esta vez el contexto es más complejo. A diferencia de lo que ocurrió en el 2011, no todos los líderes de las organizaciones políticas que alcanzaron representación en el Congreso en el 2016 respaldaron a alguno de los candidatos que llegaron a la segunda vuelta: Keiko Fujimori, de Fuerza Popular, y Pedro Pablo Kuczynski, de Peruanos Por el Cambio. Por un lado, solo César Acuña, de Alianza Para el Progreso, y Verónica Mendoza, del Frente Amplio, apoyaron públicamente a Kuczynski⁸⁸. Por el otro, ningún ex candidato le dio su apoyo a Keiko Fujimori.

Considérense, no obstante, los siguientes dos bloques para este período⁸⁹: por un lado, Peruanos Por el Cambio, el Frente Amplio, Alianza Para el Progreso y Acción Popular. Por el otro, Fuerza Popular y el APRA. Y ahora repasemos algunos de los episodios de mayor crispación política desde que se instalaron los actuales Ejecutivo y Legislativo hasta la actualidad.

⁸⁶ Los únicos congresistas del bloque azul que votaron en contra fueron Yehude Simon, de la bancada de Perú Posible, y Alejandro Yovera, quien para ese momento ya había pasado de la bancada fujimorista a la de Acción Popular - Frente Amplio. Meses después, Yovera fue desaforado del Congreso.

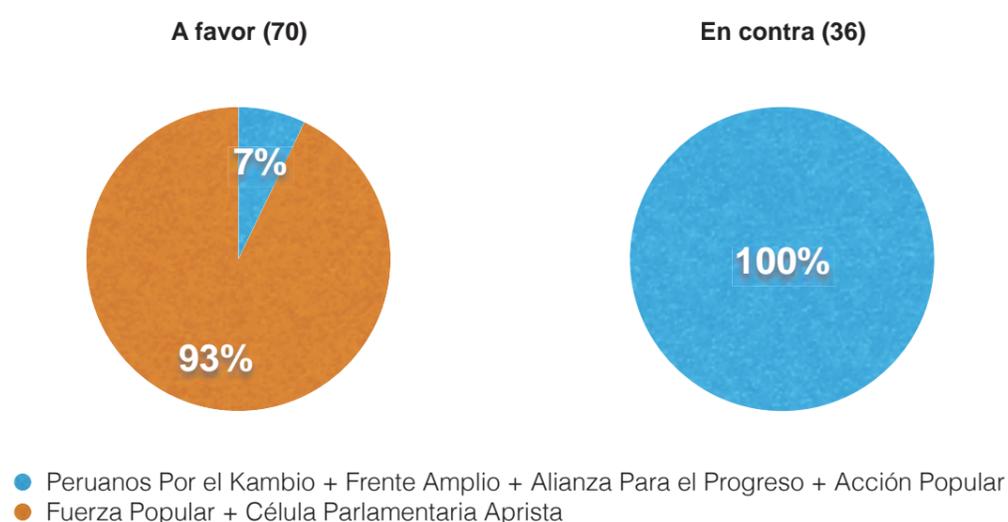
⁸⁷ Peruanos Por el Cambio es la organización política por la que Pedro Pablo Kuczynski postuló por segunda vez a la presidencia. La primera vez lo hizo con Alianza por el Gran Cambio.

⁸⁸ El respaldo de Mendoza, no obstante, no fue un endoso sino un pedido de apoyo a lo que ella consideraba el "mal menor" (El Comercio, 2016 y La República, 2016).

⁸⁹ Al igual que en el caso anterior, se consideran para este ejercicio a las seis bancadas originales del actual Congreso; y a los legisladores que estaban en ellas en un inicio.

Uno de ellos ocurrió en octubre del 2016, cuando la bancada de Fuerza Popular, probablemente presionada por la renuncia semanas antes de la congresista Yeni Vilcatoma a dicho grupo parlamentario, impulsó la aprobación de la denominada 'ley antitransfuguismo'. La norma tenía como objetivo crear incentivos para que las bancadas se mantengan unidas, estableciendo que los legisladores que renuncien o sean expulsados de sus grupos parlamentarios no puedan luego unirse a otros ni formar otros nuevos, ni tampoco integrar la Mesa Directiva del Congreso. Es decir, buscaba que no ocurra lo mismo que en el periodo parlamentario anterior, en el que en un inicio hubo seis grupos parlamentarios, pero luego uno se desintegró, se crearon otros cuatro nuevos y hacia el final hubo un alto número de congresistas no agrupados.

Aquel 13 de octubre, luego del debate en el Pleno, hubo en total 70 votos a favor de la norma y 36 en contra. El 93% de los votos a favor (65/70) fue de congresistas de Fuerza Popular y el APRA, y tan solo el 7% (5/70) fue de representantes de la bancada de Peruanos Por el Cambio⁹⁰. Por el otro lado, el 100% de los votos en contra llegó de las bancadas de bloque contrario.



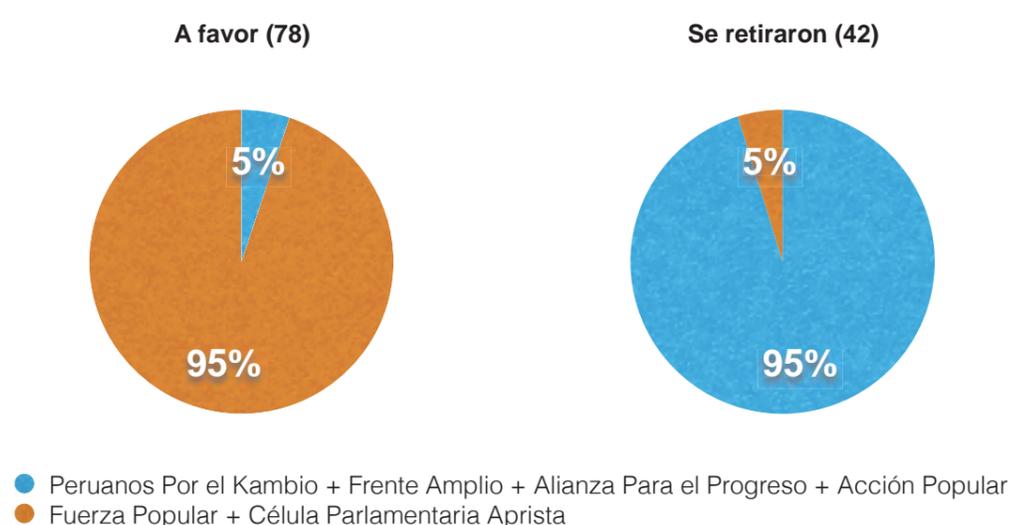
Un segundo suceso político importante ocurrido pocos meses después de la instalación del actual Congreso fue el pedido de interpelación y eventual censura del primer ministro de Educación que tuvo este gobierno, Jaime Saavedra⁹¹. Como se recuerda, el 23 de noviembre del 2016 la bancada de Fuerza Popular presentó una moción de interpelación en contra de Saavedra

⁹⁰ Votaron a favor Mercedes Aráoz, Carlos Bruce, Gino Costa, Alberto de Belaunde y Pedro Olaechea.

⁹¹ Saavedra había sido también el ministro de Educación del gobierno anterior, desde octubre del 2013.

dra, en la que lo cuestionaba por una denuncia periodística que había alertado de una compra aparentemente irregular de computadoras, que habría beneficiado a algunos ex funcionarios del Ministerio de Educación, y también por el retraso en los preparativos para los Juegos Panamericanos Lima 2019, que en aquel entonces todavía eran responsabilidad de ese sector.

Luego de un encendido debate en la sesión de interpelación, el 9 de diciembre del mismo año Fuerza Popular presentó el pedido de censura contra Saavedra, el mismo que fue discutido y votado el 15 de diciembre. En aquella ocasión, la censura fue aprobada por 78 votos a favor y ninguno en contra, aunque minutos antes de la votación cerca de 40 legisladores⁹² se retiraron del hemiciclo en señal de protesta. El 95% de los votos a favor de la censura (74/78) llegó de congresistas que iniciaron el periodo en las bancadas de Fuerza Popular y el APRA, mientras que apenas el 4% (4/78) llegó desde el otro bloque⁹³. Por su parte, el 95% (40/42) de los congresistas que estuvieron presentes en el Pleno ese día, pero no votaron⁹⁴, era del grupo de Peruanos Por el Cambio, Frente Amplio, Alianza Para el Progreso y Acción Popular. Solo dos congresistas eran del bloque opositor y aun así optaron por no votar: Yeni Vilcatoma (entonces no agrupada, antes de Fuerza Popular) y Jorge del Castillo (APRA).



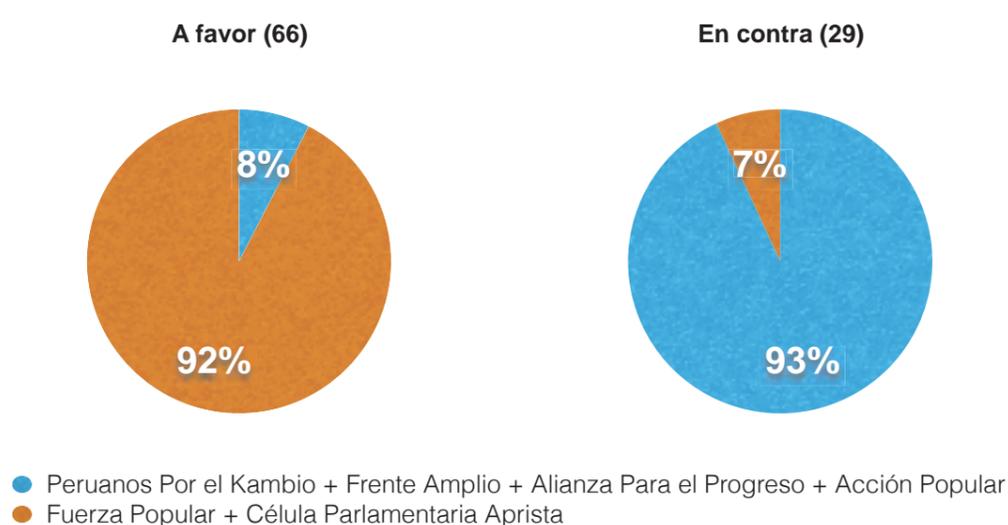
⁹² Número basado en la cantidad de congresistas que se reportaron como presentes en la sesión minutos antes del voto de censura, a las 11:38 a.m., pero que para el momento del voto, a las 11:40 a.m., se reportaron como ausentes (Congreso de la República, 2017).

⁹³ Votaron a favor de la censura Edwin Donayre y Julio Rosas de Alianza Para el Progreso, Edgar Ochoa del Frente Amplio y Roberto Vieira, quien poco antes había sido expulsado de Peruanos Por el Cambio.

⁹⁴ Se considera tanto a quienes se retiraron de la sala como a quienes solo optaron por no votar.

Meses después, ya en mayo del 2017, nuevamente el clima político en el Congreso se llenó de tensión ante el debate sobre el pedido de derogación parcial del Decreto Legislativo 1323, una norma que, entre otras cosas, endurecía las penas para los casos de feminicidio, violencia familiar y violencia de género. El argumento de quienes la objetaban era que esta medida no se habría enmarcado dentro de las facultades legislativas que meses atrás el Legislativo le había otorgado al Ejecutivo, fruto de lo cual había sido emitido el referido decreto.

Aquel 5 de mayo, el pedido de derogación parcial fue aprobado con 66 votos a favor y 29 en contra. El 92% de los votos a favor (61/66) fue de congresistas del bloque opositor⁹⁵, mientras que solo el 8% (5/66) fue del grupo de Peruanos Por el Cambio, Frente Amplio, Alianza Para el Progreso y Acción Popular⁹⁶. Por otro lado, el 93% de los votos en contra de la derogación (27/29) fue de congresistas de este último grupo, y solo el 7% (2/29), del grupo opositor.



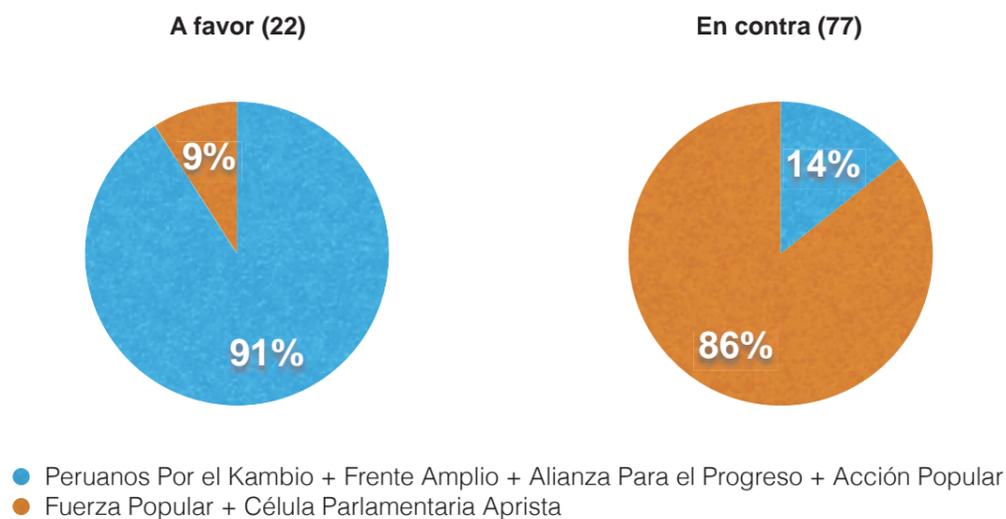
Un cuarto ejemplo en el que se observó un fenómeno parecido ocurrió en el que, hasta ese entonces, había sido sin duda el momento de mayor tensión política en lo que iba de este periodo: el voto por la cuestión de confianza presentado al Congreso por el entonces premier Fernando Zavala en setiembre del 2017, en respaldo de la entonces ministra de Educación, Marilú Martens, sobre quien pesaba un pedido de censura. Ello sobre todo porque, en conformidad

⁹⁵ Aunque esta vez, los 61 votos fueron de Fuerza Popular. El APRA votó en contra de la medida.

⁹⁶ Votaron a favor de la derogación parcial del decreto Edwin Donayre, Julio Rosas, Benicio Ríos y César Vásquez, de Alianza Para el Progreso; y Moisés Guía, de Peruanos Por el Cambio.

con el artículo 133 de la Constitución Peruana, la negación de una cuestión de confianza a un Presidente del Consejo de Ministros da pie a la crisis total del gabinete⁹⁷. Y según el artículo 134, si un mismo Congreso censura o niega la confianza a dos Gabinetes antes de su último año, el Presidente de la República quedaría habilitado para disolver constitucionalmente el Legislativo y llamar a nuevas elecciones parlamentarias dentro de los cuatro meses siguientes.

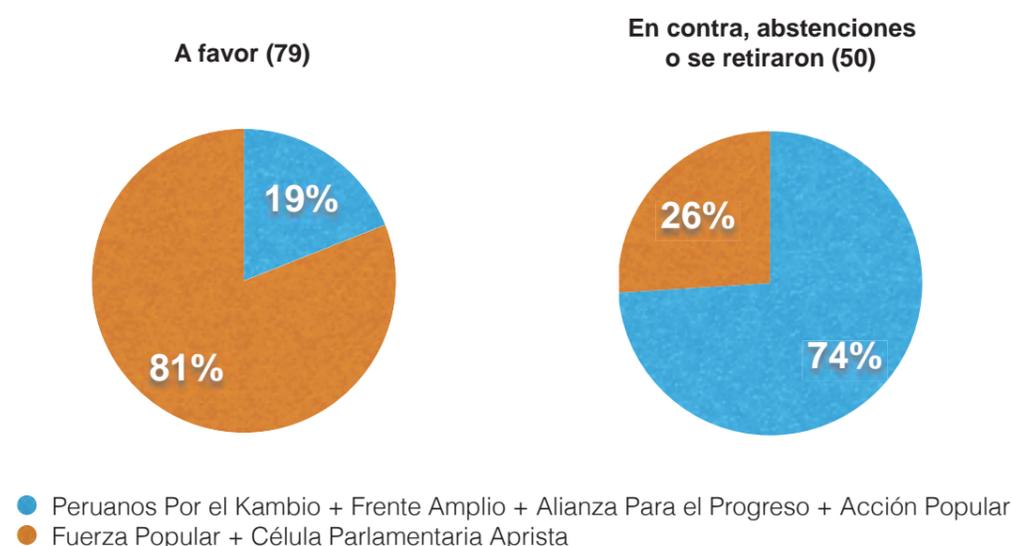
Con estas posibilidades sobre la mesa, aquel viernes 15 de setiembre Zavala se presentó brevemente en el hemiciclo para presentar formalmente su pedido de confianza a nombre de todo el Gabinete. No obstante, tras casi 8 horas de debate, el pedido fue rechazado con 77 votos en contra, 22 a favor y 16 abstenciones. Esta vez, a diferencia de en los anteriores ejemplos, la bancada del Frente Amplio (sin contar a los congresistas que ya para ese entonces habían renunciado a esa bancada para formar otra nueva: Nuevo Perú) se unió al bloque opositor y votó unida junto con Fuerza Popular, mientras que los cinco congresistas del APRA optaron por abstenerse. Aun así, el resultado fue que el 86% de los votos en contra de que se otorgue la confianza (66/77) llegó desde el bloque opositor, mientras que solo el 14% (11/77) fue del otro grupo. Por otro lado, el 91% de los votos a favor de otorgar la confianza fue de los congresistas que inicialmente conformaban las bancadas de Peruanos Por el Cambio y Alianza Para el Progreso (los legisladores de Nuevo Perú, antes del Frente Amplio, y de Acción Popular también se abstuvieron). Solo el 9% de los votos a favor (2/22) llegó de congresistas inicialmente opositores: los de Kenji Fujimori (Fuerza Popular) y Patricia Donayre (entonces no agrupada).



⁹⁷ Supuesto que implica la obligación de todo el Gabinete de renunciar a sus cargos.

Finalmente, el ejemplo más reciente a considerar es el que, esta vez sí, ha sido hasta ahora el momento más tenso entre los actuales Ejecutivo y Legislativo: el pedido de vacancia por incapacidad moral presentado en diciembre del 2017 por el Frente Amplio en contra del presidente Kuczynski, luego de que una carta de la constructora brasileña Odebrecht confirmara que el mandatario mantuvo una relación profesional indirecta con esa empresa mientras era ministro en el Gabinete de Alejandro Toledo, algo que él mismo había negado en reiteradas ocasiones.

Ese día, 79 congresistas votaron a favor de la moción de vacancia, mientras que 19 votaron en contra. No obstante, dado que el Reglamento del Congreso exige 87 votos para vacar al presidente, la iniciativa fracasó. Esta vez, el 81% (64/79) de los congresistas que votaron a favor eran del bloque inicialmente opositor, mientras que solo 19% pertenecía al otro grupo (19/79). Por el otro lado, aun cuando la vacancia fue planteada por el Frente Amplio –bancada que en aquel momento contaba ya solo con 10 congresistas–, el resto del bloque favorable al gobierno se mantuvo casi intacto: el 88% (37/42⁹⁸) de los congresistas pertenecientes a dicho grupo votó en contra, se abstuvo o se retiró de la sala para no votar por la vacancia.



Como indiqué líneas arriba, ninguno de estos ejemplos pretende insinuar que en el Perú exista en la práctica alguna forma de bipartidismo. Simplemente, se trata de casos que sirven para sugerir que, en todo caso, parece razonable estimar que si se llegase a ejecutar una reforma

⁹⁸ Los 52 que inicialmente conformaban el bloque favorable al gobierno, menos los 10 del Frente Amplio.

constitucional como la planteada en este trabajo, los factores mecánico y sociológico no encontrarían mayores obstáculos para operar: las fuerzas políticas hoy existentes en el país y que tienen mayor influencia no parecen del todo contrarias a unirse cuando las circunstancias los apremian⁹⁹. Ello permite intuir que, probablemente, si el cambio sugerido a la regla electoral genera los incentivos que se esperan, un acuerdo entre dos grandes bloques sería posible.

iii. La aparición temporal de dos grandes coaliciones tendería a perpetuarse

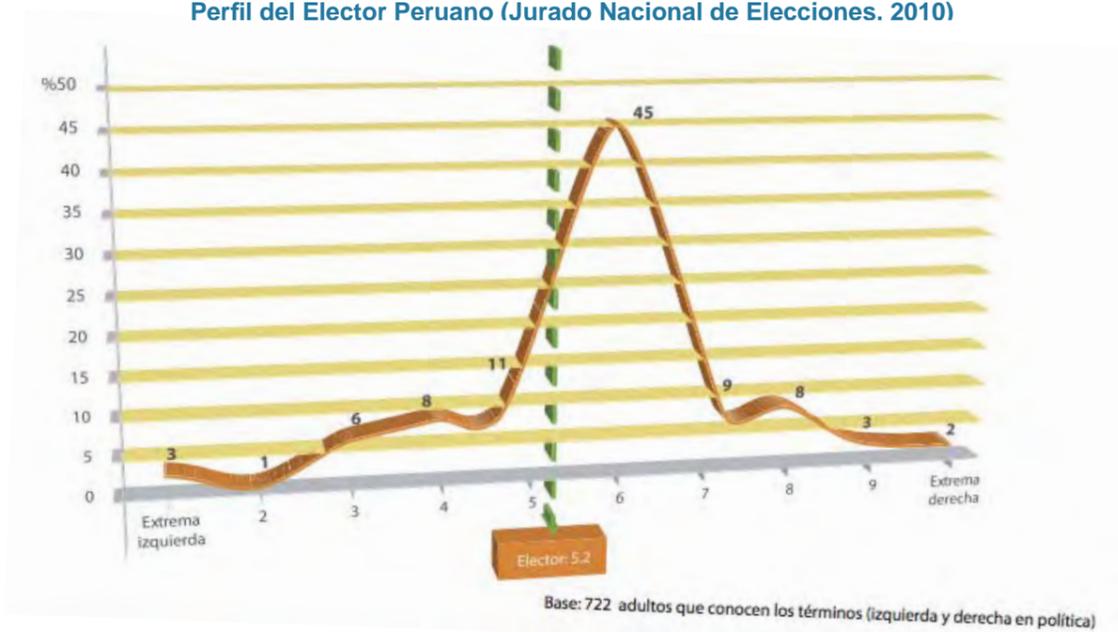
El tercer motivo por el que resulta verosímil que las leyes sociológicas de Duverger puedan tener el efecto esperado en el Perú es que, como expliqué en el primer capítulo, y considerando los otros dos puntos ya mencionados, si el país llegase a atravesar por un momento en el cual existan solo dos coaliciones importantes que disputen las elecciones presidenciales entre sí, estas fuerzas políticas tenderán a ubicarse tan cerca como les sea posible del centro de las preferencias de los votantes, como sugiere la ya comentada Teoría del Votante Mediano. Y con ello, como también sugiere este modelo, lo más probable es que dichos organismos se establezcan y perduren en el tiempo, lo que restaría influencia a las organizaciones políticas más pequeñas y le daría a la democracia peruana mayor estabilidad (Cooter, 2000: 30).

En el Perú, igual que en el resto del mundo, las preferencias políticas de los electores se ubican en su mayoría hacia lo que se considera como el “centro” del espectro político, como lo demuestra el Perfil del Elector Peruano publicado en el año 2011 por el Jurado Nacional de Elecciones (Jurado Nacional de Elecciones, 2010). Y en ese sentido, el país no sería ajeno a los incentivos que afectarían tanto a electores como a organizaciones políticas ante un eventual escenario en el que los principales grupos en competencia sean solo dos grandes coaliciones.

En ese sentido, si se eliminase la segunda vuelta y se llega tras ello a un momento en el cual sean dos las principales fuerzas políticas que se enfrenten entre sí, es razonable estimar que ambas buscarían situarse en el centro de las preferencias políticas de los peruanos para poder ganar, lo que crearía un escenario de equilibrio favorable a la estabilización de esos organismos y desfavorable para los partidos nuevos. Esto llevaría a que –en el mediano plazo, y siempre que no medien incentivos contrarios– el escenario ‘bipartidista’ se mantenga, lo que sumaría orden y predictibilidad al hoy caótico e imprevisible sistema de partidos peruano.

⁹⁹ Piénsese si no, además, en las extrañas alianzas partidarias formadas en elecciones recientes, como las uniones de Acción Popular y Perú Posible en el 2011, o del Partido Popular Cristiano y el APRA en el 2016.

Perfil del Elector Peruano (Jurado Nacional de Elecciones. 2010)



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones

El principal requisito para que la Teoría del Votante Mediano prediga correctamente la alineación de dos candidatos hacia el centro del espectro político es el votante "mediano", el que está al centro de las preferencias políticas del universo total de votantes, este efectivamente al centro. Y el votante peruano lo está.

Conclusiones

Los modelos electorales pueden tener una influencia importante en los sistemas de partidos. A mediados del siglo pasado, el académico francés Maurice Duverger sugirió que la regla electoral de mayoría simple favorecía a la creación espontánea de sistemas bipartidistas, mientras que la de mayoría absoluta favorecía a la creación de sistemas multipartidistas.

Algunos de los ejemplos más comentados sobre la efectividad de las leyes de Duverger son Estados Unidos –en donde funciona perfectamente–, el Reino Unido –en donde funciona de forma atenuada, pues siempre ha existido un tercer partido relevante–, Canadá e India¹⁰⁰. Estos dos últimos han sido mencionados por diversos autores como excepciones a las tendencias sugeridas por el académico francés, ya que pese a tener una regla electoral de mayoría simple no cuentan con sistemas puramente bipartidistas. No obstante, si se revisa la historia más reciente de ambos estados, sí parece razonable indicar que existe en ellos cierta tendencia bipartidista. Para este trabajo, a la revisión de la historia política de esos cuatro países se han sumado los casos de Colombia, en donde la tendencia bajo análisis parece funcionar de forma igual de contundente que en Estados Unidos, y Chile, en donde aquella también parece estar comenzando a tener un efecto en dejar atrás el hasta hace poco claro sistema bipartidista.

El caso colombiano presenta un ejemplo excepcionalmente claro de lo que sugiere Duverger, pues, pese a haber sido un país tradicionalmente bipartidista, el cambio de la regla de mayoría simple por una de segunda vuelta en la Constitución de 1991 se correlaciona positivamente con un brusco giro hacia un multipartidismo en los años posteriores y hasta hoy.

Tras revisar las principales características de las reglas electorales de cada uno de los países analizados, se hace plausible sugerir que las leyes de Duverger funcionan mejor en los estados que tienen formas de gobierno presidencial que en aquellos con regímenes parlamentarios. Ello pues la información necesaria para el correcto funcionamiento de las tendencias sugeridas por Duverger es mucho más accesible en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios.

La pregunta central de este trabajo es si las tendencias bajo análisis podrían funcionar en el Perú si se impulsase una reforma constitucional para modificar la regla electoral para la elección presidencial, convirtiendo nuestro caótico actual sistema multipartidista en un bipartidismo. Tras revisar el contexto peruano, mi conclusión es que ello si ocurriría por tres razones.

¹⁰⁰ Por ejemplo, Grofman, Blais y Bowler, 2009.

La primera es que el Perú cuenta con un sistema presidencial, el cual parece ser más favorable a que los incentivos que están detrás de la lógica de Duverger tengan una mayor influencia. La segunda es que el actual panorama político no parece ser uno que frene la tendencia, sino que incluso la favorece, pues ya ante varias circunstancias de alta tensión política se han conformado alianzas espontáneas entre dos grandes bloques (tanto durante el período 2011-2016 como en el 2016-2021). Finalmente, la tercera razón es que existe en la ciencia política un modelo conocido como la Teoría del Votante Mediano, según el cuál un contexto en el que solo dos actores disputan una elección tiende a hacerse duradero en el tiempo, a medida que cada uno de estos grupos busca ubicarse más cerca del centro del espectro político. Así, si el Perú llegase siquiera por un tiempo breve a tener dos grandes coaliciones que compitan entre sí en las elecciones generales, lo más probable sería que estas no desaparezcan, como ha ocurrido antes con diversas alianzas electorales, sino que tenderían a permanecer unidas.

Por todo lo anterior, creo que existen motivos suficientes para pensar que realizar una reforma en la Constitución peruana que reemplace la regla de la segunda vuelta con una de mayoría simple en las elecciones presidenciales podría dar paso a que, pasado un tiempo, comience a regir un sistema con dos grandes coaliciones políticas que derive finalmente en un bipartidismo.

Referencias

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA (TRANSPARENCIA)

2013 *La necesaria reforma política y electoral en el Perú*. Lima: Asociación Civil Transparencia.

AUDICKAS, Lucas, Oliver HAWKINS y Richard CRACKNELL

2017 *UK Election Statistics: 1918-2017*. s/l. Consulta: 12 de setiembre de 2017.

researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7979/CBP-7979.pdf

BECKER, Gary

1992 "The Economic Way of Looking at Life". *Conferencia Nobel*. Departamento de Economía, Universidad de Chicago. Chicago, 9 de diciembre. Consulta: 12 de diciembre de 2017.

https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1992/becker-lecture.pdf

BECKER, Gary y Richard POSNER

2009 *Uncommon Sense. Economic insights from marriage to terrorism*. Chicago: Universidad de Chicago.

BUCHANAN, James M.

1999 *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*. Volumen 1. s/l: Liberty Fund.

BUCHANAN, James M. y Gordon TULLOCK

1962 *The Calculus of Consent. The Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Volumen 2. Indianápolis: Liberty Fund.

BULLARD, Alfredo

2006 *Derecho y Economía. El análisis económico de las instituciones legales*. Segunda edición. Lima: Palestra Editores.

2012 "¿Por qué la Coca-Cola se parece a la Pepsi?". *El Comercio*. Lima, 4 de setiembre, p. 27.

CALDERÓN, Andrés

2012 "Luz verde para el Estado, luz roja para la competencia : crítica desde el análisis económico del derecho y el public choice a la reciente jurisprudencia del INDECOPI". *THĒMIS*. Lima, número 62, pp. 143-163.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Asistencias y Votaciones a las Sesiones del Pleno y la Comisión Permanente. Consulta: 28 de diciembre de 2017.

<http://www.congreso.gob.pe/AsistVotPlenoPermanente/>

COOTER, Robert D.

2000 *The Strategic Constitution*. New Jersey: Princeton University Press.

DARGENT, Eduardo y Paula MUÑOZ

2012 "Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos". *Revista de Ciencia Política*. Santiago, volumen 32, número 1, pp. 245-268.

2013 "¿Democracia contra partidos? Desinstitucionalización del sistema de partidos en Colombia". *Polítai*. Lima, volumen 4, número 7, pp. 51-72.

DUVERGER, Maurice.

1957 *Los partidos políticos*. Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Primera edición en español. México: Fondo de cultura económica.

EL COMERCIO

2011 "Mercedes Aráoz: 'Votaré por Keiko dadas las circunstancias'". *El Comercio*. Lima, 30 de mayo. Consulta: 16 de abril de 2017.

<http://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/mercedes-araoz-votare-keiko-dadas-circunstancias-noticia-765920>

2016 "César Acuña apoya a PPK en segunda vuelta: ¿Suma o resta?". *El Comercio*. Lima, 04 de mayo. Consulta: 16 de abril de 2017.

<https://elcomercio.pe/politica/elecciones/cesar-acuna-apoya-ppk-segunda-vuelta-suma-resta-395583>

ELECTION COMMISSION OF INDIA

Election Results - Full Statistical Reports. Consulta: 17 de junio de 2017.

http://eci.nic.in/eci_main1/ElectionStatistics.aspx

EL MUNDO

2011 “Kuczynski y Castañeda ratifican su apoyo a Keiko Fujimori a tres días de las elecciones”.

El Mundo. s/l, 02 de junio. Consulta: 16 de abril de 2017.

<http://www.elmundo.es/america/2011/06/02/noticias/1307028811.html>

EZCURRA, Huáscar

2002 *Derecho Concursal. Estudios previos y posteriores a la Nueva Ley Concursal - Análisis Económico del Derecho*. Lima: Palestra.

FELICES, Enrique

1994 “La elección colectiva y el análisis económico de los procesos políticos”. *THĒMIS*. Lima, número 30, pp. 295-308.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo

1996 *La Constitución en el péndulo*. Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín.

GEORGETOWN UNIVERSITY

Political Database of the Americas. Consulta: 17 de junio de 2017.

<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/colombia.html>

GHERSI, Enrique

2006 “¿Cómo controlar a las barras bravas?”. *Ius et veritas*. Lima, número 13, pp. 61-69.

GROFMAN, Bernard, André BLAIS y Shaun BOWLER

2010 *Duverger's Law of Plurality Voting. The Logic of Party Competition in Canada, India, the United Kingdom and the United States*. New York: Springer.

HARO, Juan José

2002 "De tin marín de do pingüe... un análisis económico sobre el cálculo de las indemnizaciones contractuales en el Perú". *THĒMIS*. Lima, número 44, pp. 83-101.

HUFFINGTON POST

2012 "Mitt Romney Challenges Sarah Palin's Claim That He's Not Conservative Enough". *Huffington Post*. s/l, 15 de febrero del 2012. Consulta: 17 de mayo de 2016.

https://www.huffingtonpost.com/2012/02/15/mitt-romney-sarah-palin-conservatism_n_1279022.html

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

2010 *Perfil del Elector Peruano*. Lima. Consulta: 10 de setiembre de 2017.

http://portal.andina.com.pe/EDPEspeciales/2011/perfil_elector_JNE.pdf

LANDA ARROYO, César

1999 *La forma de gobierno en el Perú. Texto adaptado del libro Tribunal Constitucional y Estado Democrático*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 1999. Publicado en: Materiales de enseñanza de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2006.

LA REPÚBLICA

2011 "Alejandro Toledo decide apoyar candidatura de Ollanta Humala". *La República*. Lima, 26 de mayo. Consulta: 16 de abril de 2017.

<http://larepublica.pe/politica/543879-alejandro-toledo-decide-apoyar-candidatura-de-ollanta-humala>

2014 "Entrevista a Julio Cotler". En *La República*. 28 de noviembre.

2016 "Verónica Mendoza: 'Solo queda marcar por PPK' | VIDEO". *La República*. Lima, 30 de mayo. Consulta: 16 de abril de 2017.

<http://larepublica.pe/politica/772127-veronika-mendoza-solo-queda-marcar-por-ppk>

LEVITSKY, Steven y Maxwell A. CAMERON

2003 "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". *Latin American Politics and Society*. s/l, volumen 45, número 3, pp. 1-33. Consulta: 15 de abril de 2017.

https://wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/882_democracy-without.pdf

DE FERRARI, Ignazio

2016 "Cómo pensar la democracia sin partidos". *El Comercio*. Lima, 9 de diciembre, p. 31.

NOHLEN, Dieter

2013 "Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos". *Revista Española de Ciencia Política*. s/l, número 31, pp. 9-39. Consulta: 15 de febrero de 2016.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4193586.pdf>

PARLIAMENT OF CANADA

History of the Federal Electoral Ridings since 1867. Consulta: 15 de junio de 2017.

<https://lop.parl.ca/About/Parliament/FederalRidingsHistory/hfer.asp?Language=ESearch>

PERELLI, Carina

2006 "Reformas a los sistemas electorales: Algunas reflexiones desde la práctica". *Revista de Ciencia Política*. Santiago, volumen 26, número 1, pp. 203-211.

PASQUEL, Enrique

2008 "Agua: ¿Por qué necesitamos propiedad privada?". *Revista de Economía y Derecho*. Lima, volumen 5, número 18, pp. 67-79.

POSNER, Richard

1987 "The Decline of Law as an Autonomous Discipline: 1962-1987". *Harvard Law Review*. s/l, año 100, pp. 761-780. Consulta: 15 de diciembre de 2017.

<https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?>

[httpsredir=1&article=2801&context=journal_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?httpsredir=1&article=2801&context=journal_articles)

RIKER, William H.

1982 "The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science". *The American Political Science Review*. s/l. volumen 76, número 4, pp. 753-766. Consulta: 15 de abril de 2016.

<https://pdfs.semanticscholar.org/ee57/fadb29c463feabbf5ac6d83b8f2ce73240e5.pdf>

SEMANA ECONÓMICA

2015 "Una reforma que sí importa". *Semana Económica*. Lima, año 30, número 1483, p. 9.

SUMAR, Óscar y Luis Miguel VELARDE

2015 *Contratos. Teoría y práctica. Aportes del derecho comparado*. Lima: Universidad del Pacífico.

SERVICIO ELECTORAL DE CHILE

Resultados Electorales. Consulta: 29 de diciembre del 2017.

<https://historico.servel.cl/>

TANAKA, Martín

2005 *Democracia Sin Partidos, Perú, 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TUESTA, Fernando

2012 "Partidos políticos en el Perú: Necesidad de una reforma". En CAMPOS, Milagros (editora). *Democracia, humanismo y política. Homenaje a Pedro Planas*. Lima: Fondo Editorial Universidad de Lima, pp. 67-94.

2004 "El complejo sistema electoral de EE.UU.". *El Comercio*. Lima, 2 de noviembre.

U.S. ELECTORAL COLLEGE

Historical Election Results 1789-2016. Presidential Elections. Consulta: 15 de junio de 2017.

<https://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/votes/index.html>

ZVALETA, Mauricio

2014 *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.