

[Imprimir](#) | [Regresar](#)

Discurso

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE LA REFORMA ELECTORAL

El Calendario Electoral: La Simultaneidad de las Elecciones Presidenciales y Parlamentarias

Ponencia
Natale Amprimo Plá

Lima, 07 de diciembre del 2004

Distinguida concurrencia:

Sean mis primeras palabras, para agradecer a los organizadores de este importante evento, tan gentil invitación que me permite compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el proyecto de Código Electoral, que se viene debatiendo en el Congreso, tema de particular importancia, si como Demócratas asumimos lo que Rosseau propuso en el Contrato Social: "La soberanía reside solamente en la colectividad como cuerpo".

Así pues, para nosotros, el soberano es el pueblo que sólo puede expresar su voluntad a través de elecciones plurales, transparentes y periódicas, pero que en el caso peruano, no siempre ha sido así a lo largo de nuestra agitada historia, pues las reformas sucesivas que hubo en el campo electoral no se tradujeron en una extensión de la democracia ni en mayor transparencia y limpieza de los procesos electorales.

Podemos decir que en siglo XIX, todos los resultados de los procesos electorales fueron impuestos por la fuerza o el cohecho, salvo las elecciones de 1872 y 1895. En el caso del siglo XX hubo que esperar hasta 1963 para tener un régimen de libertad electoral.

Encontrarnos en la actualidad en un nuevo proceso de transición de un gobierno autoritario a la democracia, nos obliga a superar las deficiencias de nuestro sistema político que no ha sido capaz a lo largo de la historia de enrumbar al país hacia la estabilidad y el desarrollo.

A pesar que los hombres que hicieron la Independencia se preocuparon en dotarnos al igual que a los demás países latinoamericanos, de una constitución y de instituciones republicanas, pero como dice Basadre y la propia experiencia lo demuestra: "la realidad se reveló contra tales cánones..."

Lo cierto es que desde la Independencia hasta 1872, y por breve paréntesis en que asume el poder Manuel Pardo y el Partido Civil, que sin duda, fue la primera agrupación política moderna que promovía un modelo fundado en la ética del trabajo, el fomento de la producción y la independencia institucional de los poderes del Estado, la vida política peruana siempre fue una lucha de facciones, donde el Ejército era el gran elector.

En este periodo se incubaron las grandes debilidades estructurales de nuestra vida política, que son, la ausencia de institucionalidad y el caudillismo, cuya última expresión es el "outsider".

Por ello, reitero la importancia del evento organizado por Transparencia, que esta orientado a sensibilizar a la sociedad civil, sobre la necesidad de reformas en nuestro sistema electoral en el Perú que hagan del sistema democrático más representativo y cercano a los ciudadanos.

En este orden de ideas me permito exponer a ustedes algunas consideraciones sobre el voto preferencial, que si bien permite al elector expresar su preferencia por los candidatos que se le someten a juicio.

Originalmente fue concebido en la última parte del gobierno militar 1968-1980 para quebrar el liderazgo específico de Haya De La Torre en las elecciones para la Asamblea Constituyente 1978-1979.

Inicialmente, se pensó que de esta forma se superaría el absolutismo de las cúpulas dirigenciales de los Partidos Políticos y se democratizaría la elección de los representantes al Congreso de La República.

Más adelante, se aplicó en las elecciones parlamentarias de 1985, siempre con la intención presunta de liberar a los electores de la imposición de las cúpulas partidarias.

Este tipo de voto tiene 3 modalidades:

- El voto preferente usado en Australia o la aplicación en Holanda del método "Hare", donde se combina la representación proporcional con el escrutinio mayoritario.

- El voto acumulado, donde el elector tiene la posibilidad de colocar varios votos a un único candidato o distribuir sus votos entre las diferentes listas de partido o en la proporción que él mismo decida.

- El voto combinado, va aún más lejos, pues permite borrar a un candidato de una lista y sustituirlo por las de otra, configurando finalmente el elector su propia lista.

En el caso de América Latina, según el especialista Daniel Zovatto, los sistemas de lista con voto preferencia, tal como se utilizan en Perú Chile, Panamá y Brasil, que son los únicos cuatro casos de los 18 países que existen en América Latina, implican que al electorado se le presentan varias listas de candidatos.

Por otro lado, en el índice de sistemas electorales, Zovatto afirma que en materia de listas cabe distinguir entre tres tipos principales: (i) lista cerrada y bloqueada; (ii) lista cerrada y no bloqueada (voto preferente); y (iii) lista abierta.

Zovatto señala que la tendencia mayoritaria en América Latina es al predominio del sistema de listas cerradas y bloqueadas, para un total de 11 países: Argentina, Colombia (si bien con listas múltiples), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República dominicana y Uruguay. Otros cuatro países cuentan con un sistema de voto preferente o preferencial, es decir listas cerradas pero no bloqueadas: Brasil, Chile, Panamá y Perú. Por su parte, como ya vimos, México tiene un sistema segmentado, mientras que Bolivia y Venezuela cuentan con un sistema mixto. Ningún país de América Latina cuenta con listas totalmente abiertas.

En el primer caso (listas cerradas y bloqueadas) no existe una personalización del voto sino que se vota por toda la lista. Las críticas a este sistema destacan el hecho de que no permite al elector un buen margen de escogencia y que quien rinde cuenta no es el político individualmente sino el partido.

Podemos decir que la ventaja del sistema de voto preferencial (listas cerradas pero no bloqueadas) radica en que facilita una mayor personalización del voto, y entre su principal desventaja se señala que tiende a menoscabar la unidad y la disciplina interna de los partidos y a incentivar la autonomía de los parlamentarios frente a sus partidos; autonomía que en algunos casos puede llegar a situaciones similares a la anarquía (por ejemplo la situación de los partidos brasileños en algunos momentos). Esto a su vez vuelve muy complicado que los partidos funcionen en forma coordinada y disciplinada en el Congreso.

Por nuestra experiencia electoral podemos afirmar que sus efectos han sido contraproducentes y perniciosos para la institucionalidad de los partidos políticos, pues ha debilitado sensiblemente su organización y estructura.

Además de fomentar la competencia entre los candidatos de las mismas listas, que terminan en verdaderas guerras civiles, por obtener el voto ciudadano.

Muchas veces hemos visto que los mas serios conflictos se producen precisamente entre correligionarios que disputan muy acremente sus votos preferenciales para asegurar su ubicación entre los electos.

Sin contar que no se escatiman medios para proyectar su imagen y propuestas, muchas veces en oposición a las ofertas electorales de sus propias agrupaciones.

Precisamente, Alvaro Rojas Samanéz en interesante artículo publicado en días pasados en el Diario El Comercio, señalaba: "que la vigencia de este sistema ha

producido la peor distorsión del voto ciudadano y ha servido para entronizar una representación que dista mucho del mérito y la calificación, y que debe entenderse solamente en magnitud del dinero gastado en la campaña o en la fuerza y predominio de liderazgos articulados a intereses de toda laya, sobre todo en provincias y regiones".

El mantenimiento del Voto Preferencial, no requiere Reforma Constitucional y su eventual supresión sólo requerirá de una reforma legislativa.

En cuanto a la barrera electoral que como ustedes conocen, son las disposiciones normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de algunos partidos políticos o candidatos en la vida de una sociedad política, que no hayan alcanzado una votación determinada, y por lo tanto, no tienen el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso.

Según García -Belaúnde y Palomino Manchego en el Diccionario Electoral de CAPEL, el prototipo se encuentra en Alemania, donde se habla de la cláusula del 5 por 100, es decir, para que los partidos políticos ocupen un escaño tiene que alcanzar por lo menos el 5% de la votación total.

Estos autores coinciden con Fernández Segado, quien señala que una cláusula como la barrera legal es positiva, siempre que se respeten los límites, en un sistema de representación proporcional, y siempre que, sea mínimamente operativa y no se regule de tal modo que quede como una cláusula decorativa e inoperante, como afirman, sucede en España.

En nuestra realidad la barrera electoral definitivamente va a evitar la proliferación excesiva de partidos y la dispersión política en los parlamentos, con lo cual ganará la gobernabilidad pues se generaran con mayor facilidad los consensos necesarios para garantizar las políticas públicas que se requiera.

En cuanto a la eliminación de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias, la propuesta a ser discutida para eliminar la legislación electoral en este extremo contempla que la realización de la segunda vuelta electoral en caso de no alcanzarse la votación requerida, ser realizará de manera simultánea a la elección parlamentaria.

Teniendo en cuenta la complejidad de la realización de un proceso electoral simultáneo como el mencionado, el plazo para la elección parlamentaria debería ser establecido en sesenta días a partir de la promulgación de resultados de la primera elección presidencial.

En América Latina, según Dieter Nohlen de los 18 países que estudia. Trece consagraban la elección simultánea y sólo cinco no, estos últimos eran Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y República dominicana.

Para el mencionado autor, el punto central de la interrelación entre las elecciones presidenciales y parlamentarias es si estas se realizan simultáneamente y, en ese caso cual es el grado de intensidad de dicha coincidencia

El autor distingue tres grados de intensidad:

- Baja simultaneidad, cuando se llevan a cabo en el mismo día.
- Simultaneidad mediana, cuando se sufraga en la misma boleta
- Alta simultaneidad, cuando el elector emite un solo voto.

Señala también que a mayor simultaneidad, mayor será el influjo directo de la decisión sobre la elección presidencial en la decisión del electorado sobre la elección parlamentaria, afirmando que las situaciones que no se sujeten a esta regla deben y pueden explicarse por separado.

De acuerdo a José Molina, los efectos potenciales del sistema electoral en los países latinoamericanos en general y en los andinos en especial, dependen de la particular combinación que se adopte para las elecciones presidencial y legislativa. Señala que, en particular, el posible efecto sobre el fraccionamiento parlamentario esta asociado a la simultaneidad o no de la elección presidencial y parlamentaria, en primer lugar, y en segundo lugar a la fórmula de elección presidencial que se adopte: mayoría relativa con una vuelta o mayoría absoluta con previsión de doble vuelta. Este aspecto ha sido ampliamente estudiado en los trabajos de Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997), de ellos podemos derivar las siguientes consecuencias asociadas a formas particulares de sistema electoral presidencial y parlamentario.

Cuando la elección presidencial se decide por mayoría relativa los electores tienden a concentrar sus votos en los candidatos principales, y esos votos tienden a trasladarse a los partidos que los apoyan en la elección del congreso. Si la elección es simultánea. Esto hace que la fórmula de la mayoría relativa aparezca asociada con la tendencia a un número bajo de partidos parlamentarios, bajo fraccionamiento y mayor posibilidad de una fuerza parlamentaria sólida o mayoritaria por parte del partido o coalición del presidente, tal como lo plantean Shugart y Minwaring (1997). La razón para ello es que en la elección por mayoría relativa, los votos tienden a concentrarse en los candidatos con mayor opción, de modo que el ganador tiende a obtener una votación elevada. Cuando la elección parlamentaria es simultánea, esta votación se traslada a los candidatos que lo apoyan (efecto portaaviones o de arrastre). Como consecuencia el presidente tiende a tener una fuerza parlamentaria mayoritaria o muy sólida, lo cual favorece el funcionamiento armónico entre el ejecutivo y el congreso, aleja la posibilidad que ocurran conflictos graves entre los poderes y, por lo tanto, facilita la gobernabilidad.

La segunda fórmula, la de doble vuelta y mayoría absoluta o especial, tiende a estar asociada a una mayor dispersión de votos que la fórmula de mayoría relativa. En este caso, es usual que el elector suponga que en la primera vuelta, muy probablemente, no se va a decidir la elección y tienda a votar por su opción política favorita, aunque no tenga mucha oportunidad, con el objeto de contribuir a fortalecerlo en las negociaciones hacia la segunda vuelta. Como consecuencia, la concentración del voto entre los candidatos con mayor opción es menor que en el caso del sistema de mayoría relativa y aún cuando las elecciones parlamentarias sean simultáneas, las posibilidades de que el Presidente de la República cuente con un apoyo mayoritario o muy sólido en el Congreso son menores (Shugart y Minwaring, 1997).

Por otra parte, la fórmula que exige la mayoría absoluta tiende a estar asociada a niveles más altos de legitimidad inicial para el Presidente de la República, por cuanto se exige que el presidente tenga por lo menos como segunda opción, un apoyo mayoritario. La fórmula de mayoría absoluta tiende a garantizar que ningún candidato con un rechazo por parte de más de la mitad de la población pueda obtener el triunfo. El peligro de una fórmula de mayoría relativa es que un candidato que cuente con el apoyo del 35 de los votos, pero que sea adversario o temido intensamente por el 65% restante, sin embargo gane. La doble vuelta, por el contrario, supone que quien gane al final, por lo menos sea tolerado, si no querido, por la mayoría de los electores. Se trata de una legitimidad inicial, muchas veces alimentada por apoyos como segunda opción para un candidato en la segunda vuelta. Si bien es un capital político positivo, que podría servir de base a políticas estables y de consenso, también puede esfumarse rápidamente como lo demuestra el caso de Bucarán en Ecuador.

En las elecciones parlamentarias no simultáneas, no esta presente el efecto de arrastre del voto presidencial, además, salvo que se realicen en el periodo denominado de "luna de miel", es usual que la popularidad del gobierno haya declinado (Molina 1997: Remmer 1993) y por ello las probabilidades de que la fuerza parlamentaria del gobierno sea minoritaria, son mayores que en el caso de elecciones simultáneas haciendo más difícil las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo y la gobernabilidad.

En los países andinos se da lo que el autor ha denominado "situación de semi-simultaneidad". Esta se produce cuando la elección parlamentaria se realiza dentro de los seis meses previos a la elección presidencial. En este caso, la elección parlamentaria forma parte de la campaña presidencial y sus resultados están ampliamente influidos por ella, aunque no en la misma medida que si se realizarán en la misma fecha. Esto pudo comprobarse en las elecciones venezolanas de 1998. Las parlamentarias ocurrieron un mes antes de las presidenciales. Los resultados evidenciaron que los candidatos que polarizaron la elección presidencial lograron influir para que sus partidos alcanzaran una votación parlamentaria sustancial, que sin embargo estuvo muy por debajo de la lograda por los candidatos. En elecciones simultáneas anteriores, la votación presidencial siempre estuvo bastante cerca de la alcanzada por los partidos correspondientes. De modo que la semi-simultaneidad conserva el efecto de arrastre, pero en una intensidad menor que en el caso de total simultaneidad. En las elecciones de los países andinos tenemos dos casos de semi-simultaneidad: Colombia, en la cual es la regla, y Venezuela donde ocurrió excepcionalmente en 1998.

[Imprimir](#) | [Regresar](#)