

Análisis del sistema de elección presidencial en el Perú

Analysis of the presidential election system in Peru

Carmen Milagros Velarde Koechlin¹
Universidad de Lima - Lima, Perú
Universidad de San Martín de Porres - Lima, Perú
<https://orcid.org/0000-0002-2668-7774>

RESUMEN

El presente trabajo analiza el actual sistema de elecciones presidenciales en el Perú, adoptado desde la Constitución Política de 1979 y mantenido por la Constitución Política de 1993. Destaca que la instauración del sistema presidencial con mayoría absoluta y con doble vuelta ha afectado la democracia evitando su desarrollo con base en los valores del capital social. El presidencialismo se ha convertido en un personalismo, conllevando a la pérdida de poder del Parlamento y afectando la estabilidad de los partidos políticos.

Palabras clave

Presidencialismo, parlamentarismo, partidos políticos, elecciones presidenciales, balotaje.

ABSTRACT

This paper analyzes the current system of presidential elections in Peru, adopted by the 1979 Political Constitution and kept by the 1993 Political Constitution. It highlights that the establishment of the presidential system through an absolute majority of votes two-round election has affected democracy, preventing its from developing based on the values of social capital. Presidentialism has become personalism, leading to the Parliament losing power and affecting the stability of political parties.

Keywords

Presidentialism, Parliamentarianism, Political Parties, Presidential Elections, Ballotage.



Cualquier uso que se haga de este artículo debe incluir: Autor / Título original de la publicación / ISSN.

1. Máster en Derecho Empresarial, Magíster en Gerencia Social y Magister Artis en Gobernabilidad y Procesos Electorales. cvelardek@gmail.com.

INTRODUCCIÓN: ALGUNOS ANTECEDENTES

La Constitución Política del Perú de 1979 determinó para el Perú un sistema presidencialista al establecer que la elección del Presidente de la República debía alcanzar el umbral de más del 50% de los votos válidos. De no conseguirlos, los dos candidatos más votados comparecerían en una segunda vuelta donde ganaría quien obtenga el mayor número de votos.

Esta opción, corta con cualquier duda que hubiese sobre el sistema de elección presidencial peruano que antes de 1979 reflejaba una relación con el Parlamento. Así, la Constitución de 1933 sostenía que el Presidente de la República, para ser designado como tal, debía obtener como mínimo la tercera parte de los votos válidos, sino, el Jurado Nacional de

Elecciones (JNE) daba cuenta al Congreso de la República de los resultados y era el Parlamento el que elegía –de entre los tres candidatos más votados– al Presidente del Perú.

La Constitución de 1979 elimina cualquier injerencia del Parlamento en la elección presidencial y define claramente dos agentes (el Presidente de la República y el Congreso de la República) designados por un principal (la ciudadanía) mediante el voto popular.

Cuando el 28 de julio de 1978 se instala la Asamblea Constituyente, se designa una Comisión Principal de Constitución encargada de redactar el proyecto de la carta magna, comisión que se instala en setiembre de 1978 y que estuvo representada de forma proporcional por los siguientes partidos políticos (ver tabla 1).

Tabla 1

Agrupaciones políticas en la Comisión Principal de Constitución – Constituyente 1978-1979 (Perú)

Agrupación Política	N.º de Representantes
Partido Aprista Peruano (PAP)	10
Partido Popular Cristiano (PPC)	6
Partido Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular (FOCEP)	2
Partido Comunista del Perú (PCP)	1
Partido Socialista Revolucionario (PSR)	1
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FRENATRACA)	1
Unidad Democrático Popular (UDP)	1
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1
Unión Nacional (UN)	1
Movimiento Democrático Peruano (MDP)	1
TOTAL	25

Elaboración propia basada en Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 [1978, Tomo I].

La Comisión Principal invitó al entonces presidente del JNE, Ulises Montoya Manfredi, quien presentó un proyecto para la nueva Constitución reconociendo que el sufragio directo debía mantenerse en la elección del Presidente de la República:

En cuanto a la forma de elección o sistema de elección, vemos que pueden ser sistema de elección directa, o sistema de elección indirecta. El proyecto consagra como regla la elección directa sin que se descarte la posibilidad -y no puede hacerlo el proyecto porque no sabe cuál pueda ser la decisión de la Asamblea Constituyente sobre el particular-, de elecciones de segundo grado o indirecta. No se descarta. Pero para ciertos cargos, el proyecto establece que la elección debe ser siempre directa, por ejemplo, el cargo de Presidente de la República o cargo para la representación parlamentaria. (Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 [1978, Tomo I, p. 125])

La Comisión Principal también discutió el sistema de elección, considerando en un primer momento mantener la fórmula de la Constitución de 1933 en la cual, si ninguno de los candidatos alcanzaba el umbral señalado, era el Parlamento el que designaba al Presidente de la República. El artículo original aprobado por la Comisión Principal y que sería puesto en debate a la Asamblea Constituyente, rezaba:

Artículo 2°. - El Presidente de la República es elegido por sufragio directo. Para ser proclamado Presidente por el Jurado Nacional de Elecciones, se requiere haber obtenido por lo menos el tercio de los votos válidos. Si

ninguno de los candidatos lo obtiene, el Congreso elige Presidente entre los dos candidatos que hayan alcanzado las votaciones más altas. (Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 [1978, Tomo IV, p. 4])

Rafael Vega García, representante del Partido Popular Cristiano (PPC) defendió la no aprobación de este artículo toda vez que su partido había propuesto la segunda vuelta electoral por voto popular de no alcanzarse la mayoría. “El planteamiento del Partido Popular Cristiano en el caso de que no se obtenga la mayoría absoluta, se procede a una segunda vuelta. Así estaba planteado en nuestra ponencia y hacemos ahora reserva de este artículo”. (Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 [1978, Tomo IV, p. 4])

Carlos Enrique Melgar, del Partido Aprista Peruano (PAP) sostuvo que su agrupación había planteado la elección por mayoría simple, pero al no ser aceptada tal propuesta, se buscó un consenso volviendo a la fórmula señalada por la Constitución Política de 1933. “El Partido Aprista propuso la mayoría simple, pero para conciliar intereses hemos tenido que volver al antecedente de la actual Constitución, texto, con la diferencia de que ya los candidatos deben ser los dos” (Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 [1978, Tomo IV, p. 4]).

Aunque en ese momento el artículo fue aprobado, tanto Vega García como Javier Ortiz de Zevallos del Movimiento Democrático Peruano (MDP), dejaron constancia de su reserva.

Ya en la Asamblea, cuando el artículo aprobado fue sometido a todos los constituyentes, Roberto Ramírez del Villar, del PPC, sustentó nuevamente la posición de apoyo a la elección presidencial por mayoría absoluta y con una segunda vuelta electoral de no alcanzarse el umbral correspondiente. Javier Ortiz de Zevallos, del MDP, también mantuvo su apoyo a esta fórmula electoral (Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978 [1978, Tomo III, pp. 316, 485 y 486]).

En las discusiones finales para aprobar el artículo de elección del Presidente de la República, se ahondó en el debate sobre la segunda vuelta electoral en la cual Luis Alberto Sánchez Sánchez, del PAP sostuvo que la segunda vuelta sí existía pero que ésta se daba en el Parlamento y no mediante el voto directo. Su posición propugnó que era necesaria la relación del Presidente con el Parlamento ya que ello ayudaba a la gobernabilidad, a que haya debate y a que se aprueben leyes (Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978 [1978, Tomo V, pp.342-343]). Ello significó que el PPC, a través de Roberto Ramírez del Villar defendiera nuevamente la necesidad que el Presidente de la República sea elegido por mayoría absoluta y de no alcanzarse este requisito se acuda a una segunda vuelta con voto popular y no en el Parlamento, ya que el voto directo de la población era “fuente misma de la soberanía” (Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978 [1978, Tomo V, pp. 361-362]).

Por su parte, Víctor Freundt Rosell de la Unión Nacional Odriísta destacó el desacuerdo de su agrupación con la segunda vuelta ya que – justificó – el Parlamento también había sido elegido por el pueblo y, por tanto, tenía la facultad y

representatividad de elegir al Presidente de la República (Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978 [1978, Tomo V, p. 397]).

Los debates dentro de la Asamblea Constituyente mostraron que la agrupación mayoritaria – el Partido Aprista Peruano – prefería una mayoría simple, mientras que la segunda mayoría en la Asamblea – el Partido Popular Cristiano – prefería la mayoría absoluta con segunda vuelta electoral. Obviamente, el PPC logró el apoyo del Movimiento Democrático Peruano (aunque era una agrupación con representación minoritaria), lo que generó en los debates que los partidos políticos representados en minoría cuestionaran esta última posición, sosteniendo que era un ardid para alcanzar la presidencia toda vez que estaban cercanas las elecciones presidenciales de 1980 con la nueva Constitución Política.

Similar cuestionamiento tuvo el Partido Aprista Peruano con su propuesta que sostenía que, de tres partidos que pasaban al Congreso para elección según la Constitución Política de 1933, al no alcanzarse el umbral, ahora sólo pasarían dos. Los detractores sostenían que la propuesta aprista implicaba un juego político para alcanzar primero la mayoría en la Cámara de Diputados y definir desde el Parlamento al Presidente de la República.

Jorge del Prado, del Partido Comunista Peruano, marcó el juego de las alianzas políticas al sostener que su partido apoyaba la segunda vuelta:

Simplemente porque resulta una manera de asegurar mayor participación del pueblo en las elecciones. En primer

término, debido al porcentaje de los votos que se requiere para la primera elección, cosa que cualquiera puede comprenderlo. No es lo mismo que sea elegido un Presidente con treintitrés por ciento que con más de un cincuenta por ciento, y no es lo mismo disponer de una sola opción para elegir al Presidente de la República que tener dos elecciones. (Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente 1978 [1978, Tomo VII, p. 287])

Precisamente, del Prado deja constancia que otras facciones de izquierda no están aceptando la propuesta para no apoyar ni al PPC ni al APRA, sin embargo, aboga por un acuerdo entre todos los asambleístas.

Esta situación de debate, conllevó a que la discusión sobre la elección del Presidente de la República retornara a la Comisión Principal en donde se acordó que, de no ser aprobada la propuesta inicial, se asumiría como redacción final la propuesta del PPC de la segunda vuelta electoral, lo que efectivamente ocurrió en Asamblea, optándose por la elección presidencial por mayoría absoluta y una segunda vuelta electoral entre los partidos más votados cuando ninguno alcanzase el umbral de más del 50% de los votos válidos.

Sin embargo, para evitar que la nueva fórmula fuera utilizada con fines políticos por sus proponentes, los partidos políticos participantes de la Asamblea Constituyente acordaron que la elección presidencial para el período de gobierno 1980-1985, se llevaría a cabo con la primera propuesta formulada. Así, se añadió a la nueva Constitución Política del Perú de 1979, una disposición general y transitoria que rezaba:

TERCERA. - Para el proceso electoral de 1979-80, la elección del Poder Ejecutivo se hace en la siguiente forma: Son proclamados Presidente de la República y Primer y Segundo Vice-Presidente los candidatos que alcanzan la votación más alta, siempre que esta no sea inferior al treinta y seis por ciento del total de votos válidos. Si ninguno de los candidatos lo obtiene, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones lo comunica al Congreso que, para ese efecto, se instala el 20 de Julio de 1980, con un quórum no menor del cincuenta y cinco por ciento de Senadores y de Diputados. (p. 47)

Es recién en las elecciones generales de 1985 que se utiliza la nueva fórmula, lo que conllevó a que ninguno de los partidos políticos alcanzase más de la mitad de los votos válidos. Por ello, los partidos Izquierda Unidad (liderado por Alfonso Barrantes) y el Partido Aprista Peruano (liderado por Alan García) acudirían a una segunda vuelta electoral, la que finalmente no se dio debido a la renuncia del candidato Alfonso Barrantes y su agrupación política. En las elecciones de 1990 se estrena la segunda vuelta electoral en el país, cuando el candidato Alberto Fujimori Fujimori de la agrupación política Cambio 90, se enfrenta al candidato Mario Vargas Llosa del Frente Democrático (FREDEMO).

Con este panorama, podemos sostener que la aplicación fáctica de la elección presidencial por mayoría absoluta y con segunda vuelta electoral de no alcanzarse el 50% de votos válidos tiene en el Perú 35 años y se ha aplicado en 9 elecciones presidenciales (se calcula el tiempo desde el año 1985 hasta la actualidad, 2020. Aunque el Perú aprobó una nueva Constitución

Política de 1993, ésta mantuvo la misma fórmula de la Constitución de 1979 para la elección de Presidente de la República. Desde 1985 hasta la fecha se han desarrollado 9 elecciones presidenciales: 1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011, 2016, 2021). Por tanto, es sobre esta experiencia y las elecciones llevadas a cabo que analizaremos algunas consecuencias del sistema presidencialista con relación al sistema democrático en el Perú.

2. Análisis de las consecuencias en el sistema presidencial peruano

La instauración del sistema presidencial con mayoría absoluta y con doble vuelta ha afectado la manera en que la democracia se construye en el Perú. Tal vez sean las consecuencias de este sistema presidencialista las que no permiten la consolidación de la democracia con base en las virtudes del capital social: asociacionismo, conformación de redes, generación de ciudadanía, participación ciudadana, cultura, confianza. Para sustentarlo, consideraremos algunos temas.

2.1. Presidencialismo como Personalismo

Si examinamos la participación de las agrupaciones políticas durante los períodos de gobierno dentro de los 35 últimos años en el país, nos daremos cuenta que el panorama político se ha basado en la participación de “personas” concretas. La política peruana ha ido perdiendo ideologías, se ha dejado de reconocer o enlazar a los partidos políticos con las tendencias ideológicas. Esta situación se ha dado mayormente en las agrupaciones políticas de derecha en la cual han ido apareciendo nuevos representantes. Incluso, los candidatos, durante las elecciones, tratan de ubicarse en

el centro, para que sus propuestas no sean relacionadas a una ideología de derecha o de izquierda.

Tal vez, han sido las agrupaciones de tendencia izquierdista las que han mantenido en la percepción de la población este lazo entre partido e ideología, pero sustento que ello ha ocurrido por la falta de representantes vigentes, por un problema de transferencia en el liderazgo y por la estigmatización sobre las consecuencias de un gobierno de izquierda en el país.

Los líderes de los partidos políticos en el Perú se han convertido en los candidatos presidenciales naturales de su agrupación, manteniendo una situación de permanencia en el poder máximo del partido político. Entonces, el liderazgo se ha convertido en un personalismo: sólo determinada persona es el candidato presidencial y nadie puede relegarlo de ese puesto.

Ello ha conllevado a que los partidos políticos no establezcan canales de sucesión en el poder, y de establecerlos, éstos no funcionan o son preparados para que el líder-candidato permanezca en la máxima posición de su agrupación política. Así, nadie puede hacerle la competencia al líder, hacerlo significaría salir del partido político o ser expulsado de la red política.

Estos son los casos de Alberto Andrade Carmona, miembro del PPC quien aspiraba al máximo cargo de su partido. Sin embargo, el líder fundador, Luis Bedoya Reyes, tenía como delfín y lideresa única a Lourdes Flores Nano. Esta situación de dificultad o imposibilidad de llegar al máximo cargo partidario conllevó a la salida de Andrade Carmona del PPC. Igual suerte corrió Antero Flores Aráoz, antiguo

militante del PPC quien también renunció a ese partido. Tanto Andrade como Flores Aráoz iniciaron la creación de sus propias agrupaciones políticas. Andrade logró conformar Somos Perú con lo cual postuló a la alcaldía de Lima y Flores Aráoz conformó su Partido “Orden”.

Otra situación relacionada al personalismo es que toda persona que ha ocupado un cargo político o un cargo importante de gestión pública con un relativo éxito o reconocimiento de la población, se considera candidato natural a la Presidencia de la República.

Este es el caso de Luis Castañeda Lossio, quien en 1980 fue regidor por Lima (por el Partido Acción Popular) y de 1990 a 1996 fue presidente del Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy ESSALUD) desarrollando una gestión reconocida como positiva. Castañeda Lossio formó el año 2000 el Partido Solidaridad Nacional con el cual postuló ese mismo año y en el 2011 al cargo de Presidente de la República, aunque sin éxito.

Resulta interesante anotar que durante las elecciones presidenciales siguientes (2001 y 2006) Solidaridad Nacional no presentó candidato ya que Castañeda Lossio se desempeñaba como alcalde de Lima. Ello permite apoyar el sustento de que su partido mantiene un personalismo fuerte con lo cual, luego del líder fundador, no habría otro participante capaz de representar a Solidaridad Nacional en elecciones presidenciales.

Otro caso es el del ex Defensor del Pueblo, Jorge Santistevan de Noriega, quien se desempeñó como primer Defensor del Pueblo entre 1996 y 2000, con un alto

porcentaje de aprobación. Santistevan de Noriega, sin embargo, no culminó su mandato de Defensor, ya que renunció para participar en las elecciones presidenciales de 2000 conformando el Partido Causa Democrática. Lamentablemente, la baja aceptación popular lo obligó a renunciar a la carrera presidencial.

Podemos citar también el caso de Pedro Pablo Kuczynski Godard – conocido como PPK – quien en 1980 fue Ministro de Energía y Minas del gobierno de Fernando Belaunde Terry (Partido Acción Popular) y durante el gobierno de Alejandro Toledo Manrique (Partido Perú Posible) entre el 2001 y 2006, se desempeñó como Ministro de Economía y Finanzas, y luego como Presidente del Consejo de Ministros.

El año 2011, PPK se lanzó como candidato. Una propuesta fue hacerlo a través del Partido Perú Posible del líder Alejandro Toledo con quien tenía afinidad. Sin embargo, las aspiraciones presidenciales de Toledo lo hicieron retirarse. Luego, recibió la invitación de Alianza por el Progreso – Partido Político fundado por César Acuña Peralta – y junto a otros partidos políticos formó la Alianza por el Gran Cambio, con la cual postuló en las elecciones de 2011. Finalmente, para las elecciones del año 2016, PPK alcanzó la Presidencia de la República con el Partido Peruanos Por el Kambio, también conocido como PPK, lo que personalizaba mucho más al candidato con el partido.

Otro caso de personalismo es el de Alan García Pérez, quien era considerado como el candidato natural del Partido Aprista Peruano. García Pérez obtuvo la Presidencia de la República del Perú en dos oportunidades y en su Partido, al menos hacia

la ciudadanía, no se conocían otros líderes que pudieran ser presidenciables. Aunque el aprismo cuenta con distintos miembros – varios de ellos, reconocidos –, ninguno ha logrado posicionarse como un candidato ideal a la presidencia. Una muestra de ello ocurrió el año 2011, cuando Alan García impuso como candidata presidencial a su exministra Mercedes Aráoz, invitada, quien renunció posteriormente a la candidatura por problemas con los integrantes del partido político. Para las elecciones presidenciales del 2016, Alan García postulaba nuevamente en alianza con el Partido Popular Cristiano obteniendo tan sólo el 5.85% de votos válidos.

Las situaciones descritas hacen pensar que el sistema presidencialista conlleva a un personalismo: el sistema se basa en un candidato y no necesariamente en los partidos políticos. Así, esta situación de personalismo conlleva también a la “*especialización*”, puesto que sólo algunas personas se especializan en ser candidatos presidenciales, mientras que otras se especializan en ser candidatos al Parlamento.

Otra forma de personalismo es aquella que se basa en la herencia, en el linaje. Es decir, quien postula a la Presidencia de la República es el hijo, hija, esposa, pariente cercano, mejor amigo, u otro de similar relación. Este es el caso del Fujimorismo, cuya candidata presidencial natural ha sido hasta el 2020 Keiko Fujimori Higuchi, hija del expresidente Alberto Fujimori. No obstante, debido a las acusaciones de corrupción que han recaído sobre ella, pareciera que su hermano Kenji Fujimori podría ser un candidato natural. También ocurre en el Partido Somos Perú, que luego del fallecimiento de su fundador Alberto

Andrade Carmona, tuvo como líder a su hermano Fernando Andrade, quien disputó en algún momento el liderazgo del partido en elecciones internas con la viuda de Alberto Andrade.

Otro caso que podríamos incluir fue el de Rafael Belaunde, hijo del expresidente Fernando Belaunde Terry. Si bien su hijo no postuló por el Partido Acción Popular – fundado por su padre – sí formó su propio partido político (Adelante) para presentarse a elecciones presidenciales.

Esta fórmula de personalismo que da la apariencia de una sucesión real donde el reinado debe transferirse al cónyuge o hijo, pareció reflejarse con mayor fuerza cuando en el Perú se discutió el tema de la “reelección conyugal”. Los partidos políticos denunciaron el interés de la ex primera dama Nadine Heredia, de ser la candidata del Partido Gana Perú para el año 2016, mientras ella, junto a su esposo, aún participaba de lo que se conoció como un co-gobierno. Esta situación se debatió porque Heredia utilizaba recursos del Estado para viajar y acercarse a la población, inauguraba obras públicas, realizaba promesas de gobierno a la población y definía soluciones a temas de Estado. Esta situación se agravó porque ni el mismo Presidente en aquel entonces, su esposo Ollanta Humala, negó la posibilidad de que su esposa sea candidata el 2016 aunque la Ley Orgánica de Elecciones lo prohibía.

El personalismo del sistema presidencialista ha cobrado tanta fuerza que se ha adueñado del sistema democrático, específicamente de las instituciones de elección popular. Así, quienes postulan a cargos parlamentarios, a funciones del gobierno regional o

del gobierno municipal, han incurrido también en este personalismo. Por ello, los candidatos parlamentarios y candidatos a gobiernos regionales y municipales repiten el juego de basarse en una persona quien será el eterno candidato, el eterno representante en las diferentes elecciones.

En las elecciones parlamentarias y de gobierno regional y local también se ve la presencia de la herencia; por ejemplo, Luis Castañeda Lossio colocó a su hijo como candidato a regidor municipal y posteriormente, como candidato para alcalde de Lima. El hijo de Andrés Reggiardo, exparlamentario fujimorista, también inclinó a su hijo Renzo Reggiardo a postular al Congreso por el Fujimorismo, agrupación que luego abandonó para formar su propio partido político. También está el caso del exministro aprista Rómulo León, cuya hija Luciana León fue congresista por el APRA. Casos más antiguos se dan con Luis Bedoya Reyes, fundador del PPC cuyos hijos Luis y Javier Bedoya de Vivanco también incursionaron en su momento en cargos políticos.

La característica del personalismo como consecuencia del sistema presidencialista también puede explicar el éxito de los *outsiders*, aquellas personas que postulan al cargo político sin formar parte de un partido político. Simplemente, aparecen como individuos que han conformado una agrupación, un movimiento o una coalición para llegar a la Presidencia de la República. El caso más resaltante de *outsider* fue el de Alberto Fujimori a quien nadie conocía en el ambiente político, pero quien ganó las elecciones presidenciales de 1990. El caso de Ollanta Humala podría ser considerado un ejemplo de *outsider* pues tampoco era conocido en el ambiente

político, sino que obtuvo fama a raíz de un levantamiento contra el gobierno en el año 2000 (levantamiento de Locumba, Tacna). Los *outsider* son tales cuando inician su vida política, luego de ello, se convierten en políticos ya que conforman una agrupación política, comienzan a luchar por alcanzar el poder, se extienden para copar el Parlamento y los gobiernos regionales y locales, elaboran planes de gobierno y afinan visiones de país. Al final, terminan convirtiendo su figura en un personalismo.

Considero que el presidencialismo en el Perú también genera la figura del *cuasi outsider*, aquella persona que no integra partido político alguno, no está en el ambiente político, pero recibe invitaciones de las agrupaciones políticas para encabezarlas. Este es el caso de Mario Vargas Llosa, quien fundó el Movimiento Libertad, pero luego, agrupó a varios partidos políticos tradicionales con quienes formó el Frente Democrático (FREDEMO).

También sería el caso de Javier Pérez de Cuéllar quien, en 1995, por motivación de varios partidos políticos, funda el Partido Unión por el Perú para postular a la Presidencia de la República (este caso también puede ser considerado como el de un peruano que tuvo un cargo público que desarrolló con éxito, por lo que se sintió presidenciable. Sin embargo, prima el hecho de que Javier Pérez de Cuéllar no consideró su postulación él mismo, sino que fue invitado por varios partidos políticos como una opción para vencer a Alberto Fujimori). Otro caso es el de Jeannete Enmanuel Tejada, empresaria reconocida por la difusión de productos naturales. Ella fue invitada el año 2006 para postular a nombre del Partido Perú Posible, sin

embargo, después de un tiempo renunció a la candidatura. Otro caso es el que ya hemos comentado de Mercedes Aráoz Fernández, quien el año 2011 fue invitada por el Partido Aprista Peruano para postular al cargo de Presidente de la República. Ella también renunció en plena carrera de postulación. Es decir, los partidos políticos buscarían una figura que les genere votos antes que propugnar su ideología como base de la campaña electoral presidencial.

El personalismo es tan fuerte que ha llegado a conquistar el sistema democrático a través de las instituciones de elección popular ya que varios partidos políticos, a fin de obtener votos de la población, invitan a personas del deporte, del mundo artístico, de la academia, personas con reconocimiento popular que no forman parte de la vida política pero que aseguran el apoyo de un sector de la población. Así, vemos cómo las listas de candidatos al Parlamento incluyen a todas estas personalidades.

El personalismo sigue creciendo. En el caso del outsider y del cuasi outsider, se basa también en las características de la persona – características que lo convierten en un individuo querido y reconocido por la población –. La idea es que sus virtudes y su prestigio sean trasladados a la agrupación política, toda vez que la población busca líderes limpios, con valores, con actitudes éticas. Esto es debido al desprestigio que actualmente tienen los partidos políticos al no responder a las aspiraciones ciudadanas, desprestigio que estimo, es consecuencia del personalismo, ya que los líderes y sus conductas inadecuadas son capaces de hundir al partido político debido a que la población generaliza así: la conducta del líder es la conducta de todos los integrantes del partido político.

Por tanto, toda aquella persona que realice una acción considerada heroica, valerosa, de entrega, de compromiso, una acción libre de condicionamientos o materialismo, se vuelve un posible *outsider* y, por tanto, un posible Presidente de la República. Este es el caso del médico Ciro Castillo Gálvez cuyo hijo desapareció el año 2012 en el Valle del Colca (Arequipa). Castillo Gálvez acudió a la zona en su búsqueda, movió a las autoridades y voluntarios rescatistas y formó un movimiento de búsqueda de su hijo. Finalmente, lo encontró. El valor de entrega del padre fue y es reconocido por toda la población, por lo que algunas agrupaciones políticas lo buscaron como posible candidato presidencial, además, él mismo mencionó que podría postular a la Presidencia de la República.

El personalismo, consecuencia del presidencialismo, torna la elección presidencial en un campo de batalla, no en un campo de lucha de ideas, sino en un campo de desprestigio, de enfrentamiento entre los candidatos quienes se vuelven caudillos del siglo XIX y relacionan la lucha política con el enfrentamiento físico y verbal. Entonces, la elección presidencial se basa más en un líder al cual se considera súper poderoso, o como describe Walter Riso (2012) cuando se refiere a las personalidades tipo A que buscan éxito y viven peleando por construir futuros según sus visiones, se trata de una mezcla entre Maquiavelo y Superman.

Este personalismo podría ser la explicación de por qué aún el Perú no ha elegido a una mujer como Presidenta de la República y es que el presidencialismo, con su personalismo, significa más competitividad, estrategia, fortaleza, fuerza física; actitudes consideradas masculinas antes que femeninas.

Otra situación a destacar es que el personalismo que genera el sistema presidencialista conlleva aun “centralismo”, es decir, el candidato a presidente toma las decisiones por el partido político, dicta el rumbo como el único hombre sabio. Los partidos políticos dejan de dar la impresión de tomar las decisiones en conjunto. Esta característica se traslada al líder luego de que ha sido elegido Presidente de la República ya que la población considera que es “el Presidente” quien adopta y dispone todas las decisiones. Ello se refleja cuando los movimientos sociales solicitan la presencia del Presidente de la República para solucionar un conflicto. No desean mediar con Ministros, menos con Viceministros o con directores, sino con el propio Presidente, lo que hace más difícil que se validen a las autoridades públicas. Igualmente, cuando algún ciudadano o alguna familia peruana requiere apoyo social y es entrevistada por los medios de comunicación, hacen un llamado al Presidente de la República para que les apoye o solucione el problema.

Estos hechos me hacen sostener que, en el sistema presidencialista peruano, el Presidente de la República se convierte en un gerente general que resuelve los problemas administrativos y lidera la gestión, distanciándose del rol de “policy maker” que debería adoptar para enrumbar al país.

En la tabla 2 se aprecia cómo ha venido incrementándose el número de candidatos presidenciales en las elecciones generales desde 1985:

Tabla 2

Número de candidatos presidenciales en las elecciones generales 1985-2011 (Perú)

Año de elección	N.º de postulantes
1985	9
1990	10
1995	14
2000	9
2001	8
2006	21
2011	13
2016	16

Elaboración propia basada en Jurado Nacional de Elecciones (s.f.).

Se observa una reducción de las agrupaciones inscritas en las elecciones de 2000 y 2001, lo que atribuimos a la situación vivida en el Perú cuando Alberto Fujimori postuló a una tercera elección continuada.

Entonces, el sistema presidencialista peruano genera el personalismo, lo que conlleva a la aparición de candidatos eternos, candidatos especializados en postular a la presidencia, candidatos por herencia y outsider.

2.2. El presidencialismo peruano ha conllevado a la pérdida de poder del Parlamento

Estimamos que en el Perú el sistema presidencialista ha tendido a convertirse en una competencia entre ambos agentes elegidos por la ciudadanía. Por tanto, el intercambio y las transacciones entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo liderado por el Presidente de la República – que

deben significar una negociación para el bien de los ciudadanos en general – se ha convertido en una lucha de dominación de un poder sobre el otro. Basamos nuestro sustento en lo siguiente:

- a) Pérdida del poder de control del Congreso de la República sobre el Poder Ejecutivo (Presidente de la República)

Como hemos comentado en la primera parte de este trabajo, la Constitución Política del Perú de 1933 señalaba que si los candidatos a Presidente no lograban el 33% de los votos válidos, era el Congreso de la República el que elegía al Presidente dentro de los tres candidatos más votados. Posteriormente, la Constitución de 1979 señaló que el Presidente era elegido con más del 50% de los votos válidos; de no alcanzar tal porcentaje se aplicaba una segunda vuelta, fórmula que se mantuvo con la Constitución Política del Perú de 1993.

Incluso, mientras la Constitución Política de 1933 determinaba que ante la vacancia del Presidente era el Parlamento el que designaba al nuevo dignatario, las Constituciones de 1979 y de 1993 incluyeron las figuras de los vicepresidentes, con lo cual el Parlamento pierde el poder de designación del Presidente y se fortalece el Presidencialismo.

Durante los últimos gobiernos, el Poder Ejecutivo ha solicitado facultades legislativas al Parlamento Peruano, facultades que le fueron conferidas, lo que ofrece una imagen de un Poder Ejecutivo capaz de realizar el trabajo del Poder Legislativo. También, el hecho de que el Poder Ejecutivo – en varios de los últimos

gobiernos – haya obtenido mayoría en el Congreso de la República ya sea por tener la mayoría como bancada o por haber logrado alianzas estratégicas con otras agrupaciones políticas, da la sensación de un copamiento del Parlamento y de que éste asume las decisiones y aprueba normas que apoyen al Poder Ejecutivo, no por un beneficio a la ciudadanía, sino por una consigna partidaria (distinto fue el caso del Parlamento elegido para el período 2016-2021 cuya mayoría legislativa era opuesta al partido de gobierno. Las desavenencias entre ambos poderes culminaron con la disolución del Parlamento Peruano el año 2019 por parte del Presidente de la República).

- b) El Parlamento ha ido perdiendo poder frente a las ofensivas del Poder Ejecutivo

En 1992, el entonces presidente Alberto Fujimori disolvió el Congreso de la República que en aquel entonces contaba con dos cámaras: Diputados y Senadores; y convocó a una Asamblea Constituyente que presentó una nueva Constitución Política, la cual determinó un Poder Legislativo con una sola cámara y con un número de congresistas reducido. Este mecanismo afectó al Parlamento, toda vez que todos los miembros de un partido político postulan a una misma posición en una misma cámara, la cual no cuenta con un contrapeso.

Las agrupaciones políticas se han centrado en conquistar el Poder Ejecutivo, descuidando la postulación al Congreso de la República. Esta última se ha convertido en un requisito para tener un apoyo político desde otro poder del Estado, por tanto, los partidos políticos se ven en la obligación de “llenar” la lista

de candidatos parlamentarios a través de invitados y distintas personas que pueden cubrir económicamente una candidatura sin una evaluación seria. Esta situación ha conllevado que en los cuatro últimos gobiernos (desde Alejandro Toledo, pasando por Alan García, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski-Martín Vizcarra Cornejo) se den casos de congresistas que faltan a las leyes, utilizan su posición en beneficio propio o abusan del personal a su cargo.

Por eso, en los últimos períodos de gobierno, el Congreso de la República ha perdido la calidad en las propuestas de leyes debido a lo que se ha considerado una falta de legitimidad moral de sus integrantes; han aparecido congresistas que por sus actitudes negativas han sido bautizados con sobrenombres igualmente negativos (es el caso de un congresista que rindió comprobantes de pago por haber consumido él sólo varios pollos por una suma de más de US\$100.00 -cien dólares americanos-; luego se descubrió que los comprobantes eran falsos. El congresista fue bautizado como “Come pollo”. Otro congresista tenía un asistente de su despacho al que encargaba las labores de su casa, incluyendo el planchado de sus camisas; este señor fue bautizado como “Plancha camisas”. Otro parlamentario mató a un perro con su escopeta, por lo cual fue conocido como “Mata perro”).

El Poder Ejecutivo ha aprovechado estas situaciones para criticar la poca seriedad del Parlamento, mostrarlo como un poder corrupto cuyos integrantes no tendrían capacidad moral para la emisión de normas que beneficien al país. Así, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo –aunque éste esté liderado por el partido de

gobierno o no– se torna en una competencia de desprestigio. Entonces, los integrantes del Parlamento, para revertir esta situación, inician una competencia con el Poder Ejecutivo.

Tal competencia ha conllevado a que los congresistas dejen su función legislativa en un segundo plano y centren su labor en la función supervisora y de acercamiento a la ciudadanía. Entonces, antes que la labor de las comisiones de trabajo del legislativo, se forman comisiones especiales para investigar gobiernos anteriores o situaciones problemáticas del gobierno de turno. Incluso, los congresistas comienzan a desarrollar funciones ejecutivas para llevar servicios a los ciudadanos. Ese fue el caso del Programa Módulo Perú que conformó el 2011 el Congreso de la República y con el cual convocó a varias entidades públicas para que en una fecha determinada acudieran con sus servicios a un lugar determinado y allí atendieran a la población.

Planteo también como ejemplo las cartas que remiten los congresistas a las entidades públicas para que éstas coloquen infraestructura en un lugar determinado o atiendan con algún programa social a un sector de la población. Otra muestra es que los congresistas han iniciado una serie de “audiencias públicas”, por las cuales acuden a una ciudad del país para tratar un tema determinado y recoger las opiniones de la población. En estas audiencias, el congresista invita a determinadas entidades del Estado para que expongan un tema y luego se pasa a una ronda de preguntas por parte de los asistentes (se han dado casos interesantes como aquel congresista que presidía una comisión en temas de defensa, pero desarrolló una audiencia sobre la problemática del consumidor).

Observamos, entonces, que la figura ha dado la vuelta: un Parlamento fuerte desde 1933 que controlaba al Poder Ejecutivo se torna en un actor que compite con éste para sobrevivir.

Garrido (2006, pp. 29-30) comenta esta situación como un efecto del presidencialismo al señalar que:

Giovanni Sartori, subrayando el peso del interés electoral en el cálculo político del presidente y los miembros del Congreso, ha señalado que en los “gobiernos divididos” el objetivo de cada una de estas instituciones es el fracaso de la otra y su debilitamiento ante el electorado. Un presidente en minoría intentará obtener su reelección y restaurar su mayoría en la asamblea culpando al Congreso, a los retrasos en el procedimiento legislativo y a la resistencia desplegada por los parlamentarios frente a sus medidas, por la falta de efectividad en la puesta en práctica de sus decisiones ... El resultado es un “blame game” que describe Sartori, un juego en el que ambos actores tratan de transferir al adversario una imagen negativa con el objeto de presentarlo ante los votantes como “responsable” de la inestabilidad política, con todo lo que ello pueda tener de conflicto certero sobre políticas ...

2.3. El presidencialismo afecta la estabilidad de los partidos políticos

Garrido (2006) señala que en el caso del presidencialismo existen:

Dos agentes que tienen que implicarse en constantes intercambios y

transacciones horizontales (los ciudadanos son los principales o mandantes de dos agentes, el presidente y la asamblea). Para reducir pérdidas de agencia y los costes del control, inducir al agente a actuar en beneficio de sus electores, fiscalizar los actos y omisiones de los agentes y evitar que la delegación se transforme en abdicación, pueden utilizarse distintos mecanismos: *ex ante* funcionan técnicas como el cuidadoso diseño de los procedimientos de delegación (o del contrato de delegación) y de selección del agente; *ex post* operan los mecanismos de control e información acerca de las actividades de los agentes y los contrapesos institucionales. (p. 5)

El autor destaca que en los sistemas presidencialistas se utiliza más el control *ex post* ya que existen múltiples agentes del electorado.

El electorado cuestiona a los partidos políticos con base en las acciones que desarrollan sus líderes candidatos y/o líderes gobernantes. Si dichas acciones son consideradas negativas, no enmarcadas en la ética o falta contra el bien común, tal imagen recaerá también sobre el partido político. Este hecho conlleva a que el sistema democrático peruano -siendo presidencialista- no se enfoque exclusivamente en medidas de control *ex post*, sino que ha comenzado a implementar mecanismos *ex ante* que garanticen a la ciudadanía un filtro para elegir autoridades probas. Tenemos como ejemplo la incorporación de la obligación de que cada candidato presente una Hoja de Vida que es considerada declaración jurada. Con ello, la ciudadanía puede conocer el currículum vitae del candidato, aunque posteriormente

se fiscalicen los datos allí declarados. La presentación de planes de gobierno por parte de los candidatos presidenciales es otra medida *ex ante*.

También se han incrementado los mecanismos *ex post* a través de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la obligación de que cada entidad pública publicite su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), creación del Portal del Estado Peruano, establecimiento de un Sistema de Administración de Información Financiera (SIAF) para entidades públicas, declaraciones juradas de intereses, entre otros.

Estas medidas se originan dado que el presidencialismo parece dar al gobernante y sus equipos de trabajo, una carta abierta para actuar sin control ni contrapesos. Entonces, se crean mecanismos *ex ante* y *ex post* para garantizar la capacidad personal y profesional, el compromiso de no romper las reglas del sistema democrático y un monitoreo para evitar un giro autoritario. Estos controles tienen como supervisor o evaluador al principal o mandante, es decir, a la ciudadanía, a través de asociaciones civiles, la Defensoría del Pueblo, los observatorios ciudadanos, entre otros.

De otro lado, como hemos comentado en el punto sobre el personalismo, el hecho de contar con un candidato permanente afecta el proceso de democracia interna de los partidos políticos, ya que sus miembros, quienes también tienen deseos de optar por la candidatura presidencial, pueden ver limitadas sus posibilidades. Los procesos internos pueden ser manejados para favorecer al candidato permanente. Por tanto, no se garantiza una sucesión, candidatos nuevos o formación de otros líderes dentro del partido político.

Esta situación conllevaría al fraccionamiento del partido político, ya que sus miembros, a fin de alcanzar la candidatura ansiada, se retirarán para formar sus propias agrupaciones políticas. Y con ello, se irá incrementando el número de partidos políticos inscritos y el número de candidatos a la Presidencia de la República.

CONCLUSIONES

De lo expuesto podemos concluir lo siguiente:

- a) El sistema presidencialista peruano conlleva a un personalismo que genera: mayores candidatos presidenciales, centralismo en el candidato a Presidente, aparición de *outsiders* y *cuasi outsiders*, herencia del liderazgo como candidatura presidencial en la familia o amigos cercanos.
- b) También genera una rivalidad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, donde cada uno trata de conquistar al otro; ante el avance del personalismo permitido por el presidencialismo, los congresistas comienzan a enfocarse en funciones ejecutivas y a dejar en segundo plano sus labores legislativas.
- c) El sistema presidencialista peruano afecta el desarrollo de los partidos políticos porque no permite un buen desempeño de la democracia interna y genera fraccionamiento entre sus miembros.

REFERENCIAS

- Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 (1978). Diario de los Debates (Tomos I y IV). Lima, Perú. Recuperado de <https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/constitucion1979.htm>
- Constitución Política del Perú de 1933. (1933). Recuperado de https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1933/Cons1933_TEXTO.pdf
- Constitución Política del Perú de 1979. (1979). Recuperado de <https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/CONSTITUCI%C3%93N%20POL%C3%8DTICA%20DEL%20PER%C3%9A%20DE%201979x.pdf>
- Constitución Política del Perú de 1993. (1993). Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978 (1978). *Diario de los Debates* (Tomos III, V y VII). Lima, Perú. Recuperado de <https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/constitucion1979.htm>
- Garrido, A. (2006). *La arquitectura de la democracia: ¿Presidencialismo o semi presidencialismo?* (Cuadernos para el Diálogo, 4). Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones (s.f.) *Infogob. Observatorio para la gobernabilidad*. Recuperado de <https://infogob.jne.gob.pe/>
- Riso, W. (2012). *La sabiduría emocional*. Bogotá: Editorial Planeta.

Fecha de recepción: 29 de mayo de 2020

Fecha de aceptación: 7 de junio de 2020