

## Muerte y renacimiento de un sistema de partidos Perú 1978-2001

---

*Charles D. Kenney*

«LIMA ES UNA DEMOSTRACIÓN de que no existen límites cognoscibles a lo que la gente pueda soportar sin quejarse» (Guillermoprieto, 1990). Así escribía, en 1990, un periodista visitante cuando la inflación se disparaba en una espiral sin control, la producción se desplomaba y miles de peruanos eran asesinados por la violencia política que algunos temían precursora de un genocidio. Menos notorios, entre el caos y la masacre de fines de la década de 1980, fueron los estertores de agonía del sistema de partidos que había dominado la política peruana durante la década anterior. Hacia 1990, el sistema de partidos mostraba señales de agotamiento, cuando el tsunami electoral de Alberto Fujimori barrió con el paisaje político que ya era familiar.<sup>1</sup> A fines del primer período de Fujimori en el cargo, no quedaba un solo partido de la década anterior que fuera capaz de competir seriamente por el poder. Rara vez los partidos políticos han colapsado de manera tan completa y veloz.<sup>2</sup>

1. La descripción de la victoria electoral de 1990 de Fujimori como un tsunami (Salcedo, 1990) es una imagen apropiada, especialmente si tomamos en cuenta la velocidad y la magnitud del surgimiento electoral de Fujimori, pero también la medida en que barrió con el sistema de partidos peruano. Dos meses antes de las elecciones celebradas el 8 de abril de 1990 la candidatura de Fujimori no tenía virtualmente ningún apoyo visible e, incluso un mes antes, sólo 3% de los votantes de Lima expresaban su intención de votar por Fujimori. Dos semanas antes de las elecciones, su respaldo seguía siendo de menos de 9% de la intención de voto en el ámbito nacional; pero el día de las elecciones obtuvo 25% de los votos emitidos en todo el país y 32% de la votación total en Lima. Fujimori llegó segundo en un escenario de nueve candidatos y continuó hasta derrotar a Mario Vargas Llosa en la segunda vuelta electoral con 56% del total de votos.

2. En países como Italia y Canadá, uno o dos partidos vieron evaporarse su respaldo electoral casi de la noche a la mañana sin que ello llevara al colapso del sistema de partidos como un todo. En Italia se hablaba del colapso del sistema de partidos en 1994 y, sin embargo, incluso los demócrata-cristianos (rebautizados como Partido del Pueblo Italiano) recibieron 11% de los votos en dicha elección (un descenso respecto al 29,7% que obtuvieron en 1992), y el rebautizado Partido Comunista (como Partido Democrático de Izquierda) recibió 20,4% de la votación total (Pasquino, 1994). En Canadá, el Partido Conservador Progresista vio su delegación parlamentaria reducirse a sólo dos escaños tras las elecciones de 1993. Únicamente los

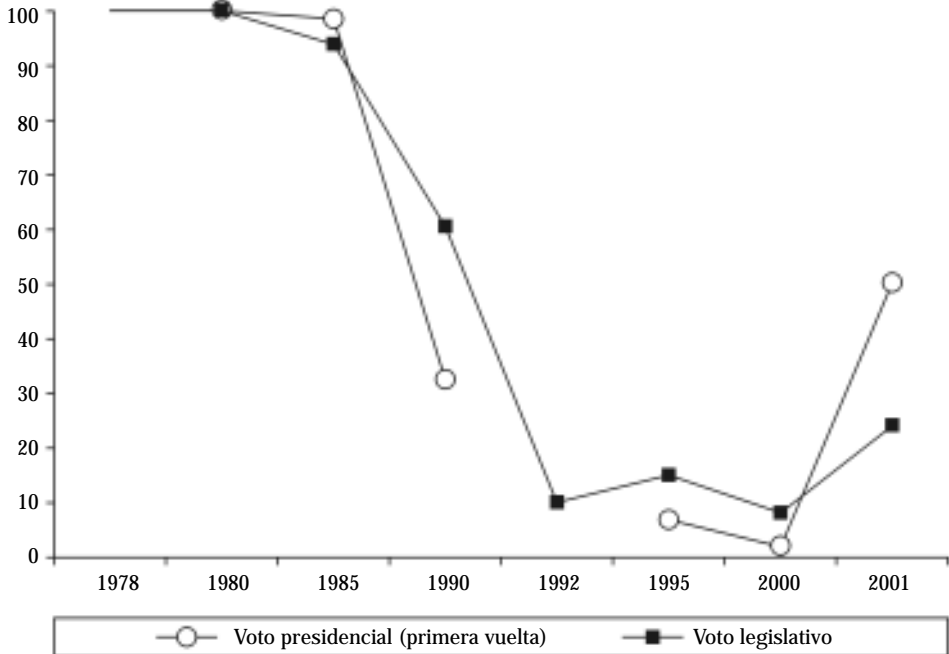
Una década después, los peruanos presenciaron otro suceso sorprendente cuando el gobierno de Fujimori colapsó súbitamente, y políticos y partidos que, por mucho tiempo, habían sido considerados muertos renacieron de improviso. El retorno de los políticos de los ochenta fue aún más asombroso, ya que parecían haberse extinguido por completo en los diez años anteriores. Los así llamados partidos «tradicionales» que, en conjunto, recibieron más del 90% de la votación presidencial en la década anterior, obtuvieron menos del 7% del voto presidencial en 1995 y menos del 2% en 2000 (ver gráfico 1). Imaginemos entonces cuán sorprendente fue que los candidatos asociados con los partidos tradicionales obtuvieran más de la mitad de la votación presidencial en la primera ronda del año 2001.

El inesperado colapso de los partidos de la década de 1980 y su también inesperada resurrección ofrecen la oportunidad de hacer un nuevo análisis de nuestra comprensión de las fuerzas que dan forma a los sistemas de partidos. ¿Pueden los drásticos cambios observados en el Perú explicarse mejor por las divisiones sociales subyacentes a los partidos, por el papel desempeñado por las instituciones políticas, o por el modo en que las élites moldean el sistema de partidos?<sup>3</sup> Este artículo sostiene que el colapso y renacimiento del sistema

conservadores se vieron afectados en esas elecciones, y experimentaron una recuperación parcial en 1997, cuando obtuvieron un 18,9% de la votación y veinte escaños en el Parlamento. En América Latina, la mayoría de sistemas de partidos han sufrido cambios significativos en las dos últimas décadas (Coppedge, 1998), pero ninguno experimentó la clase de colapso que se vio en el Perú (Tanaka, 1998, 52). Incluso en Venezuela, donde los partidos tradicionales (AD, COPEL, MAS) fueron incapaces de competir seriamente en las elecciones presidenciales de 1998 y de 2000, obtuvieron más del 45% de la Cámara Baja en 1998 y 26% en 2000 (véase datos electorales en Payne *et al.*, 2002).

3. Mainwaring (1999, 21-22) sostiene la necesidad de repensar tres aspectos de nuestra comprensión de los sistemas de partidos, en especial en las nuevas democracias: la relación entre las divisiones sociales y los sistemas de partidos; la forma en la que los grados cambiantes de institucionalización de los sistemas de partidos afectan su funcionamiento; y la manera en que las élites políticas moldean los sistemas de partidos. En la introducción a su valioso libro sobre este tema, Martín Tanaka (1998, 24-33) divide la literatura existente sobre el quiebre del sistema de partidos peruano en similares categorías. Algunos, dice, enfatizan las variables estructurales e históricas; otros, la importancia de las instituciones políticas; y aun otros, las acciones y omisiones de las élites políticas. El argumento de Tanaka se enmarca en reacción a éstas. En primer lugar, sostiene, los argumentos estructurales e institucionales deben reconocer que, pese a las limitaciones que imponen, quedaba algún espacio de maniobra y el destino del sistema de partidos peruano no estaba, de ninguna manera, sellado. Las explicaciones centradas en los actores deben complementar los argumentos institucionales; pero como, por lo general, las élites políticas buscan el éxito electoral, las explicaciones que se centran en los actores políticos deben dar cuenta de cómo fue que todos los principales partidos políticos colapsaron al mismo tiempo. Tanaka cita a Cotler (1994) como ejemplo de énfasis estructural; a McClintock (1994) y Tuesta Soldevilla (1995) como ejemplos de enfoques institucionales; y a Lynch (1996) y López (1995) como ejemplos de enfoques centrados en la autonomía de las élites. Entre los trabajos que enfocan el colapso del sistema de partidos podemos mencionar a Carrión, 1998; Lynch, 1999; Planas, 1996 y 2000; y Tantaleán, 1996.

GRÁFICO 1  
 Colapso y recuperación parcial de los partidos peruanos de la década de 1980:  
 votos (%) y año de elecciones (1978-2001)



Fuente: Tuesta, 2001; Oficina Nacional de Procesos Electorales.

de partidos en el Perú se debió, en mayor medida, a la actuación de las elites y a la decisión de los votantes que a causas estructurales o institucionales.

Para explicar por qué, en primer lugar describiré brevemente los cambios en la variable dependiente: la emergencia, el colapso, y la resurrección parcial del sistema peruano de partidos de la década de 1980. Luego analizaré el argumento estructural, con el que muchos están de acuerdo, que sostiene que los cambios en las divisiones sociales en el Perú socavaron el sistema de partidos y lo condujeron al colapso. La siguiente sección plantea un argumento institucional: que las características centrales del sistema electoral contribuyeron al colapso y a la recuperación parcial del sistema de partidos. La última sección sostiene que el fracaso en el desempeño de las elites políticas, incluyendo la corrupción gubernamental, fue más importante para la destrucción del sistema de partidos de la década de 1980 y su recuperación parcial que las divisiones sociales o las instituciones electorales.

## 1. QUÉ OCURRIÓ: AUGE, COLAPSO Y RESURRECCIÓN PARCIAL DE UN SISTEMA DE PARTIDOS

En 1978, el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas llevó a cabo elecciones para una Asamblea Constituyente como primer paso para regresar al Perú a la democracia, tras una década de gobierno militar. En 1980 se realizaron elecciones generales, y retornó al poder el mismo presidente civil que los militares habían depuesto en 1968. Para fines de 1980 habían surgido cuatro fuerzas políticas que dominarían la política durante el resto de la década: la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), Acción Popular (AP), el Partido Popular Cristiano (PPC) y la Izquierda Unida (IU). (Ver cuadro 1 en la página siguiente.)

El APRA tenía ya una larga trayectoria de cinco décadas en política cuando obtuvo una mayoría relativa de escaños en la Asamblea Constituyente de 1978. Superando la muerte de su líder fundador en 1979, emergió como un importante partido de centro izquierda en la década siguiente. AP, que logró la presidencia en 1963 y nuevamente tras el gobierno militar en 1980, fue el principal rival del APRA en las décadas de 1970 y 1980. Reformista en los sesenta, en los ochenta a AP se le percibía como un partido de derecha moderada. El PPC, situado un poco más a la derecha, se benefició del boicot que hizo AP a la Asamblea Constituyente al convertirse en la segunda mayoría a su interior y, en 1980, formó con AP una alianza de gobierno. En la izquierda, multitud de partidos se disputaron por separado el poder en la Asamblea Constituyente de 1978 y en las elecciones generales de 1980 antes de formar un frente electoral —IU— que los mantuvo unidos durante la mayor parte de esa década. Juntas, estas cuatro fuerzas políticas representaron largamente más del 90% de los votos legislativos y presidenciales hasta las elecciones de 1990.

Aunque este sistema de partidos nunca llegó a consolidar su institucionalización,<sup>4</sup> su colapso veloz y casi total dejó perpleja a la mayoría de observadores. En retrospectiva, podemos ver que el colapso ocurrió en tres etapas: 1987-1989, 1989-1990, y 1992-1995. Entre 1987 y 1989, el sistema empezó a evidenciar su debilidad cuando los dos líderes que tenían las mejores

4. Según diversos estudios multinacionales, el sistema de partidos del Perú era el menos institucionalizado de América Latina. Aunque en el Perú de la década de 1980 había un «conjunto de interacciones pautadas en la competencia entre los partidos» —según la definición que Mainwaring y Scully hacen de un sistema de partidos—, se trataba de un sistema incipiente y débilmente formado (1995, 4). Para ellos, la institucionalización es «un proceso mediante el cual una práctica u organización se torna bien establecida y

**CUADRO 1**  
**Principales partidos y alianzas en el Perú, 1980-2001**

PARTIDO	NOMBRE COMPLETO	AÑO DE FUNDACIÓN	CANDIDATO(S) PRESIDENCIAL(ES)
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana	1930	Villanueva (1980) García (1985) Alva Castro (1990) Cabanillas (1995) Salinas (2000) García (2001)
AP	Acción Popular	1956	Belaunde (1980) Alva Orlandini (1985) Vargas Llosa (1990) Diez Canseco (1995) García Belaunde (2000)
PPC	Partido Popular Cristiano	1966	Bedoya (1980, 1985) Vargas Llosa (1990) Flores Nano (2001)
IU	Izquierda Unida	1980	Barrantes (1985) Pease (1990)
Libertad	Movimiento Libertad	1988	Vargas Llosa (1990)
FREDEMO	Frente Democrático	1988	Vargas Llosa (1990)
IS	Izquierda Socialista	1989	Barrantes (1990)
C90, NM, Perú 2000	Cambio 90, Nueva Mayoría, Perú 2000	1989 1992 1999	Fujimori (1990,1995, 2000)
FIM	Frente Independiente Moralizador	1990	Olivera (2001)
PP	Perú Posible	1994	Toledo (1995, 2000, 2001)
UPP	Unión por el Perú	1994	Pérez de Cuéllar (1995) San Román (2000)
SP	Somos Perú	1998	Andrade (2000)
UN	Unidad Nacional	2000	Flores Nano (2001)

*Fuente:* Planas, 2000; Tuesta Soldevilla, 2001; Oficina Nacional de Procesos Electorales.

ampliamente conocida», y consideran que los sistemas de partidos son más o menos institucionalizados según cuatro criterios: volatilidad electoral, raíces estables en una sociedad, legitimidad y solidez de la organización partidaria (4-17). Su estudio comparativo de doce sistemas latinoamericanos de partidos determinó que el sistema de partidos peruano de la década de 1980 era el menos institucionalizado de los analizados. Un estudio subsiguiente (Payne, 2002, 142-143), que incluía medidas adicionales de la institucionalización de los sistemas de partidos y tomaba en cuenta datos de las décadas de 1980 y 1990, llegó también a la conclusión de que el peruano era el menos institucionalizado entre los diecisiete sistemas de partidos de América Latina.

probabilidades de llegar a la presidencia en 1990 empezaron a buscar alternativas a los partidos existentes. En la derecha, Mario Vargas Llosa lideró un movimiento contra el plan del presidente Alan García, del APRA, de nacionalizar el sistema financiero del Perú. Pese a sus antiguos vínculos con AP, la insatisfacción de Vargas Llosa con los partidos existentes lo llevó, en 1987, a fundar el Movimiento Libertad. En la izquierda, conflictos ideológicos y personales condujeron al anterior alcalde de Lima, Alfonso Barrantes, a romper con IU y fundar una nueva alianza electoral en 1989. Sin embargo, ninguno de estos cambios marcó la inminente defunción del sistema de partidos de la década de 1980. En 1988, Vargas Llosa se unió con AP y el PPC en una incómoda alianza llamada Frente Democrático (FREDEMO), ampliando, sin menoscabarlo, el sistema de partidos. Del mismo modo, el nuevo partido de Barrantes podría haber sido nada más que un capítulo más en la larga historia de divisionismo de la izquierda peruana. Dicho de otro modo, a inicios de 1989 aún no era evidente que el sistema de partidos estuviera a punto de sufrir una crisis dramática.

La segunda etapa del colapso del sistema de partidos empezó a fines de 1989 y continuó a lo largo de 1990, cuando los partidos tradicionales perdieron la presidencia y la Municipalidad de Lima, al mismo tiempo que conservaban una mayoría en el Congreso y la mayoría del voto municipal. La primera señal clara de que se avecinaban cambios importantes apareció en las elecciones municipales de noviembre de 1989. En el ámbito nacional, la proporción de votos que favorecían a candidatos municipales que no eran de los cuatro partidos tradicionales varió de casi 8% en 1986 a alrededor de 29% en 1989 (ver cuadro 2 en la página siguiente). El golpe asestado al sistema de partidos fue mucho mayor en Lima, cuando una persona nueva en política, un *outsider*, Ricardo Belmont, superó fácilmente en las encuestas a los candidatos a la alcaldía del FREDEMO, el APRA, y la ahora dividida izquierda.

Los votos presidenciales de 1990 se orientaron básicamente a candidatos que se presentaban como alternativa a los partidos tradicionales. Vargas Llosa y Fujimori compartieron el 62% del voto de la primera vuelta y pasaron a competir en una segunda vuelta que fue ganada con facilidad por Fujimori. Lo que representó un agudo contraste con la anterior elección presidencial de 1985, en la que los ciudadanos dieron el 97% de sus votos a los candidatos presidenciales de los cuatro principales partidos. Aunque debilitados, los partidos tradicionales mantuvieron sus propios votos en las elecciones legislativas de 1990, obteniendo aproximadamente 66% de los votos legislativos (en comparación con más de 94% en 1985).

CUADRO 2  
Competencia electoral en el Perú, 1978-1995

PARTIDOS Y ALIANZAS	1978		1980		1985		1980		1992		1995		2000		2001	
	PORCENTAJE DE ASAMBLEISTAS	ESCAÑOS	PORCENTAJE DE DIPUTADOS	ESCAÑOS	PORCENTAJE DE DIPUTADOS	ESCAÑOS	PORCENTAJE DE DIPUTADOS	ESCAÑOS	PORCENTAJE DE CCD	ESCAÑOS	PORCENTAJE DE CONGRESISTAS	ESCAÑOS	PORCENTAJE DE CONGRESISTAS	ESCAÑOS	ESCAÑOS	ESCAÑOS
AP	Aus.	Aus.	38,9	54,4	8,4	5,6	—	(14,4)	Aus.	Aus.	3,3	3,3	2,5	2,5	4,2	2,5
PPC	23,8	25,0	9,6	5,6	11,1	6,7	—	(13,9)	9,8	10,0	3,1	2,5	—	—	—	—
Libertad	—	—	—	—	—	—	—	(5,0)	Aus.	Aus.	—	—	—	—	—	—
FREDEMO	—	—	—	—	—	—	30,1	34,4*	—	—	—	—	—	—	—	—
FIM	—	—	—	—	—	—	**	3,9	7,1	8,8	4,9	5,0	7,6	7,5	11,0	9,2
Renovación	—	—	—	—	—	—	—	—	7,1	7,5	3,0	2,5	—	—	—	—
Avanceemos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3,1	2,5	—	—
Solidaridad Nacional	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4,0	4,2	—	—
Unidad Nacional	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13,8	14,2
<b>Derecha</b>	<b>23,8</b>	<b>25,0</b>	<b>48,5</b>	<b>60,0</b>	<b>19,5</b>	<b>12,3</b>	<b>30,1</b>	<b>38,3</b>	<b>24,0</b>	<b>26,3</b>	<b>14,3</b>	<b>13,3</b>	<b>17,2</b>	<b>16,7</b>	<b>29,0</b>	<b>25,9</b>
FOCEP	12,3	12,0	1,7	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
PCP - UI	5,9	6,0	3,4	1,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
PSR + UDP	11,2	10,0	4,3	1,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
UNIR	Aus.	Aus.	4,7	1,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
PRT	—	—	4,2	1,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
APS	—	—	0,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
IU	—	—	—	—	24,4	26,7	10,0	8,9	Aus.	Aus.	1,9	1,7	—	—	—	—
IS	—	—	—	—	—	—	5,3	2,2	Aus.	Aus.	—	—	—	—	—	—
MDI	—	—	—	—	—	—	—	—	5,5	5,0	—	—	—	—	—	—
<b>Izquierda</b>	<b>29,4</b>	<b>28,0</b>	<b>18,9</b>	<b>5,6</b>	<b>24,4</b>	<b>26,7</b>	<b>15,3</b>	<b>11,1</b>	<b>5,5</b>	<b>5,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
APRA	35,3	37,0	26,5	32,2	50,1	59,4	25,0	29,4	Aus.	Aus.	6,5	6,7	5,5	5	19,7	23,3
C90 - NM	—	—	—	—	—	—	16,5	17,8	49,6	55,0	52,1	55,8	42,2	43,3	4,8	2,5
UPP	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	14,0	14,2	2,6	2,5	4,1	5,0
Perú Posible	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4,2	4,2	23,2	24,2	26,3	37,5
Somos Perú	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7,2	6,7	5,8	3,3
Otros partidos	11,6	10,0	6,1	2,2	5,9	1,7	13,0	3,5	20,8	13,8	7,0	4,1	2,2	1,7	10,3	2,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Tuesta, 2001; Jurado Nacional de Elecciones; Oficina Nacional de Procesos Electorales.

\* Incluye dos escaños de SODE (1,1%).

\*\* Tuesta no desglosa el total de votos del FIM de la categoría de «otros» para la elección de 1990.

Aus.: Ausente.

A medida que el gobierno de Fujimori daba sus primeros pasos, se manifestaron dos visiones contrastantes del sistema de partidos. Por una parte, todos los votos presidenciales de la segunda vuelta fueron para candidatos *outsiders*, dando pie a la apreciación de que el sistema de partidos de la década de 1980 había colapsado. Por otra parte, los partidos tradicionales aún mantenían casi dos tercios de las curules del Congreso, y estos mismos partidos habían desempeñado un papel importante en la elección presidencial. Lo que motivó la creencia de que, aunque evidentemente ya hubiera cambios en camino, el sistema de partidos en sí mismo seguía en gran medida intacto.

En la tercera etapa (1992-1995) culminó el colapso del sistema de partidos cuando los partidos tradicionales quedaron reducidos a un nivel insignificante en la carrera presidencial de 1995 y lograron sólo un pequeño número de escaños. Fujimori resolvió sus conflictos con los partidos tradicionales en el Congreso mediante un golpe presidencial en 1992. Después de que la presión internacional lo obligara a realizar nuevas elecciones, la mayoría de los partidos tradicionales (APRA, AP, IU) y el movimiento Libertad boicotearon las elecciones y, además, el PPC y los grupos escindidos del APRA, IU y Libertad impugnaron las elecciones junto con varios otros partidos.

En las elecciones municipales de 1993, todos los partidos de la década anterior participaron nuevamente y obtuvieron 37% de la votación nacional. Dos años después, sin embargo, estos partidos distaban mucho de haber desaparecido como contendores viables por la presidencia. En 1995, los partidos tradicionales recibieron, en conjunto, sólo el 7% de la votación presidencial y 16% de los votos para el Congreso. A los partidos tradicionales les fue aún peor en el año 2000, cuando obtuvieron menos del 2% de la votación presidencial y sólo el 8% de los votos para el Congreso. Desde 1985, ningún candidato de un partido tradicional había ganado la presidencia o llegado en segundo lugar, y muchos creían que ninguno lo volvería a lograr.

Sin embargo, los anuncios de esta desaparición se evidenciaron como prematuros cuando los agónicos partidos del pasado y sus líderes volvieron súbitamente a la vida en el año 2000 tras el espectacular colapso del gobierno de Fujimori. Un líder de uno de los partidos tradicionales fungió muy exitosamente de presidente de transición y, en las elecciones presidenciales de 2001, dos de los tres principales contendores de la primera vuelta fueron figuras de los partidos tradicionales. Un líder de uno de los partidos tradicionales obtuvo casi la mitad de la votación de la segunda vuelta, mientras que



los partidos tradicionales obtuvieron 24% de la votación legislativa en 2001 —apenas la mitad de la votación presidencial pero, de todos modos, el triple de lo que habían conseguido tan sólo un año antes.

Habiendo visto lo que ocurrió, podemos ahora pasar a la pregunta sobre el por qué. ¿Fueron los cambios en la estructura de la sociedad los que originaron los cambios en el sistema de partidos? ¿Cómo moldeó el sistema electoral al sistema de partidos? ¿Causaron las acciones de las elites políticas el colapso y la recuperación parcial del sistema de partidos? Las siguientes secciones de este artículo tratarán estas interrogantes.

## 2. POR QUÉ SUCEDIÓ I: LAS DIVISIONES SOCIALES Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

Un modo de entender el surgimiento y la transformación de los sistemas de partidos es considerar a los partidos como expresión de fuerzas sociales. En esta visión, estos sistemas reflejan las divisiones sociales fundamentales existentes y, aunque un sistema de partidos puede «congelarse», cambios en la estructura de la sociedad pueden llevar a cambios en éste.<sup>5</sup> Hay que tomar en cuenta, de todos modos, que no siempre queda claro en qué medida los cambios de la estructura social pueden afectar al sistema de partidos, dichos efectos pueden ser difíciles de distinguir de los causados por otros factores. En el caso del Perú, por ejemplo, podría ser que la modernización y la migración hayan llevado a una realineación fundamental de las preferencias electorales.

Como la mayor parte de países latinoamericanos, el Perú pasó de ser predominantemente rural a mayoritariamente urbano en las décadas siguientes a la II Guerra Mundial. Entre 1940 y 1972, la proporción de peruanos que vivían en las ciudades aumentó de un 35 a un 60% (ver cuadro 3 en la página siguiente). La tasa de urbanización empezó a nivelarse después de 1970, con el crecimiento de la población urbana a 65% en 1981, 70% en 1993, y 72% en 2000. Los efectos transformadores de las sucesivas olas de migración urbana han sido

5. En los escritos fundacionales de 1967 de Lipset y Rokkan, el enfoque central radica en alineamientos partidarios que responden a «criterios socioculturales tan obvios como la región, la clase, y la denominación religiosa». Ellos admiten, sin embargo, que los alineamientos partidarios pueden responder a «estrictos criterios políticos de membresía en cuanto a grupos de 'nosotros' versus 'ellos', y que «los partidos en sí mismos podrían establecerse como polos significativos de atracción y producir sus propios alineamientos, independientemente de los apuntalamientos geográficos, sociales y culturales de los movimientos» (3).

señalados por muchos analistas de la política y la sociedad peruanas (ver, por ejemplo, Matos Mar, 1985; De Soto, 1989; McClintock, 1989; Franco, 1991; Grompone, 1991; López, 1991; Cotler, 1995).

CUADRO 3  
Crecimiento de la población urbana y del sector informal en el Perú, 1940-1993

DATOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA DEL PERÚ					DATOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO	
AÑO	POBLACIÓN URBANA A NIVEL NACIONAL (%)	SECTOR INFORMAL A NIVEL NACIONAL (%)	SECTOR INFORMAL NO AGRÍCOLA A NIVEL NACIONAL (%)	SECTOR INFORMAL EN LIMA (%)	AÑO	SECTOR INFORMAL URBANO A NIVEL NACIONAL (%)
1940	35	32	32	12	—	—
1961	47	48	29	23	1960	47
1972	60	47	28	—	1979	41
1981	65	47	29	25	1980	41
1993	70	43	—	—	1989	39
2000	72	—	—	—	—	—

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1992; y *Censos* de 1993 y 2000; Organización Internacional del Trabajo, 2002.

¿Cómo se relacionan estos cambios masivos de las estructuras sociales del Perú con los cambios en el sistema de partidos? Si bien es razonable suponer que la modernización y la migración podrían haber llevado a reubicaciones electorales significativas, no resulta claro que estas fuerzas expliquen el colapso del sistema de partidos que empezó a fines de la década de 1980, ni la recuperación parcial de algunos partidos tradicionales y de algunos políticos en el año 2001.

El más antiguo partido peruano aún vigente, el APRA, empezó a competir por el poder en 1931, cuando la modernización y la migración habían avanzado poco en comparación con lo que vendría tras la II Guerra Mundial. Pero, mientras el Perú experimentó cambios trascendentales entre las décadas de 1930 y 1970 —como le ocurrió al APRA—, la proporción del voto favorable a este partido varió sorprendentemente poco a través de estas décadas. En la primera elección en la que participó, en 1931, el fundador del APRA, Víctor Raúl Haya de la Torre, recibió un 35% de la votación presidencial. La siguiente vez que al APRA se le permitió presentar un candidato para la presidencia

fue en 1962, cuando Haya de la Torre obtuvo un 33% de los votos. Después de que los militares le impidieran asumir la presidencia en 1962 y se realizaran nuevas elecciones en 1963, él logró un 34% de los votos. Los militares tomaron el poder en 1968 y no se realizaron elecciones hasta 1978, cuando se eligió una Asamblea Constituyente y el APRA logró el 35% de los votos. La consistencia del voto aprista en medio de tan grandes cambios socioeconómicos es sorprendente.

Recién luego de la II Guerra Mundial se fundó un partido que podría competir exitosamente con el APRA. Fernando Belaunde obtuvo 37% de los votos la primera vez que tentó la presidencia en 1956, en una elección de la cual el APRA fue excluido. Belaunde fundó AP y, en 1962, logró 32% de los votos, menos de un punto porcentual por debajo de Haya de la Torre, candidato del APRA. Después de que un golpe militar anulara las elecciones de 1962 y el pequeño partido Demócrata Cristiano se uniera en coalición con AP, Belaunde recibió 39% de la votación en 1963 y se convirtió en presidente. Tras un nuevo golpe militar en 1968 y una década de gobierno militar, AP, el partido de Belaunde, se abstuvo de participar en la elección para la Asamblea Constituyente de 1978. En 1980, Belaunde obtuvo 45% de la votación presidencial y volvió al cargo. Tanto el Perú como AP cambiaron considerablemente durante los veinticuatro años transcurridos entre las elecciones de 1956 y 1980 y, sin embargo, el desempeño electoral de AP fue sorprendentemente estable.

¿Por qué, entonces, la competencia entre partidos se volvió tan volátil en la década de 1980 y el sistema de partidos colapsó en la de 1990?<sup>6</sup> Buscando comprender este colapso, algunos autores han llamado especialmente la atención sobre el auge del denominado sector informal de la economía y sus

6. La medida más común de volatilidad electoral, el índice de Pederson, se calcula sumando los valores absolutos del cambio en el porcentaje de votos de cada partido de una elección a la siguiente y, luego, dividiendo el total entre dos. La volatilidad electoral del Perú estuvo entre las más altas de América Latina (Mainwaring y Scully, 1995, 8; Payne, 2002, 132). El patrón de volatilidad electoral fue, sin embargo, algo sorprendente. La volatilidad electoral de la Cámara Baja fue 43% entre las elecciones de 1963 y 1980; 48% entre 1980 y 1985; 41% entre 1985 y 1990; 59% entre 1990 y 1995; 34% entre 1995 y 2000; y 46% entre 2000 y 2001. En otras palabras, hubo mayor volatilidad entre la primera y la segunda elección general tras el retorno a la democracia en la década de 1980, que entre el sistema de partidos de las décadas de 1960 y 1980, o entre las elecciones de 2000 dominadas por Fujimori y las elecciones de 2001, en las que el partido de Fujimori obtuvo menos de 5% del voto parlamentario. Michael Coppedge (1998, 559) emplea tanto a los partidos individuales como a los bloques ideológicos para comparar los sistemas de partidos latinoamericanos. Sus hallazgos sobre volatilidad de los partidos son similares a los de Mainwaring y Scully, apareciendo el Perú con el máximo nivel de volatilidad entre doce países latinoamericanos. La volatilidad peruana ajustada en bloque fue algo menor que la de tres países (Bolivia, Ecuador y Argentina), pero mayor que la de otros cuatro (Brasil, Venezuela, Chile y Costa Rica).

consecuencias para la política.<sup>7</sup> Si el sistema de partidos había estado organizado en torno de las divisiones de clase, el quiebre de esta estructura por el súbito y masivo crecimiento del sector informal podría haber sido responsable del colapso del sistema de partidos. Desde ese punto de vista: «el sistema de partidos, que había estado organizado en torno de la división de clases desde fines de los setenta, fue víctima importante del crecimiento del sector informal durante los años ochenta» (Cameron, 1994, 17).<sup>8</sup>

Encuentro dos problemas en este planteamiento. Por una parte, los datos muestran que el crecimiento del sector informal no fue tan grande ni tuvo un avance tal que pudiera explicar el colapso del sistema de partidos peruano. Por otra parte, la mayoría de datos disponibles indica que el comportamiento electoral de los trabajadores del sector informal en Lima no fue significativamente distinto del de los trabajadores del peldaño inferior del sector formal. Si ello fuese cierto, ni siquiera una expansión masiva del sector informal bastaría para explicar la defunción del sistema de partidos. Además,

7. Las definiciones de «sector informal» varían enormemente, pero la mayoría incluye a vendedores ambulantes, trabajadores independientes, y trabajadores de pequeños talleres y pequeñas empresas familiares. La definición que da Cameron destaca «la ausencia de las típicas distinciones de clase» (1994, 193, n. 3). Y, continúa, citando a Portes y Johns (1989, 116), quienes «definen el sector informal como la totalidad de actividades económicas sin las siguientes características: (1) un contrato laboral explícito y escrito; (2) reglamentación pública de salarios y condiciones laborales; y (3) una clara separación entre la propiedad del trabajo y la del capital» (Cameron, 1994, 193, n. 3). Sin embargo, cuando se trata de las estadísticas que Cameron cita, se calcula el número de trabajadores informales de la siguiente manera: «El método consiste en separar del total de la población económicamente activa a todos los sectores extractivos, a todas las profesiones liberales y a todas las compañías con más de cuatro a nueve trabajadores, según su categoría. Lo que queda es el sector informal» (35).

8. En trabajos ulteriores, Cameron prosiguió con su planteamiento de que «el crecimiento del sector informal socavó al sistema de partidos y creó una oportunidad para los candidatos antisistema» (Cameron, 1997, 6), y este argumento ha tenido eco en muchos otros (véase, por ejemplo, Schmidt, 1996, 322-325). Según Cameron: «el sector informal urbano casi se duplicó» a principios de la década, de modo que para 1986 el sector informal «comprendía casi la mitad de la fuerza laboral de Lima» (1994, 43). Esto es cierto en parte, pero también es equívoco. Es cierto que para 1986 el sector informal de Lima constituía 42% de la población económicamente activa. No es cierto, como podría creerse a partir de este enunciado, que a principios de la década de 1980 el sector informal hubiera alcanzado poco más de la mitad de esta cifra o un 21%. En realidad, en 1980 el sector informal se ubicaba en cerca de 34%, y tres años antes había llegado a 39%. Dicho de otro modo, el sector informal en 1986 había crecido en aproximadamente un cuarto desde 1980 y en menos de un décimo desde 1977. Al sostener que el sector informal casi se duplicó, Cameron puede estar refiriéndose al número absoluto de los trabajadores de este sector, no a su tamaño como porcentaje de la población económicamente activa. Incluso este planteamiento sigue siendo algo equívoco. En respaldo de esta argumentación, Cameron (1994, 196, n. 5) cita un estudio (Alvarado *et al.* 1987, 41) que mostraba que «el número de personas del sector informal de Lima creció de 440.000 a 730.000 entre 1981 y 1986. Si nos atenemos a estos números, el sector informal creció en 66%, en términos absolutos, entre 1981 y 1986; es decir que estuvo lejos de duplicarse en términos absolutos en dicho período.

consideraremos un planteamiento alternativo: quizá lo más importante no fuese el incremento del sector informal, sino el hecho de que éste ya fuera extenso. Si los trabajadores del sector informal carecen de la capacidad de formar vínculos fuertes y estables con organizaciones como los partidos, las sociedades con grandes sectores informales muy probablemente tendrán sistemas de partidos altamente volátiles. Así, el colapso del sistema de partidos peruano podría deberse al gran tamaño del sector informal, y no necesariamente a que éste creció con rapidez a inicios de la década de 1980.<sup>9</sup> Veamos los datos sobre el tamaño y el crecimiento del sector informal en el Perú para evaluar estos argumentos. ¿Cuán extenso era el sector informal, cuánto creció, y cuándo?

La forma de responder a estas preguntas depende parcialmente de los datos que usemos, porque distintos organismos han medido el sector informal de manera diferente. Los datos del Censo proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI) quizá dan el mejor indicador del modo en que creció el sector informal en el ámbito nacional en el período 1940-1993.<sup>10</sup> La proporción del total de trabajadores pertenecientes al sector informal en el país entero se elevó rápidamente entre 1940 y 1961, de 32 a 48%; pero luego, entre 1972 y 1981, se estabilizó antes de caer a 43% en 1993 (véase el cuadro 3). La interpretación de esta información no es directa. Por una parte, parece que el crecimiento del sector informal de 1940 a 1960 ocurrió sólo en el sector agrícola, ya que el sector informal no agrícola decreció entre 1940 y 1960 (y siguió decreciendo paulatinamente hasta 1981). Por otra parte, en Lima Metropolitana la proporción de trabajadores del sector informal se elevó rápidamente de 12 a 23% entre 1940 y 1961, creciendo luego lentamente hasta llegar a un 25% en 1981.

9. Guardo gratitud hacia Steven Levitsky por hacer hincapié en este tema. Véase Grompone (1991) para una discusión sobre la relación entre trabajadores del sector informal y partidos políticos. Roberts y Wibbels (1999) no hallaron relación estadísticamente significativa entre el tamaño del sector informal y la volatilidad electoral en América Latina.

10. Los censos del Perú no han inquirido específicamente por la situación de informal o formal. El sector informal es definido por la oficina de censos como la suma de trabajadores independientes y miembros de familia impagos (INEI, 1992, 63). Esta cifra, por ende, incluye un pequeño número de profesionales, escritores y artistas que normalmente no serían considerados como trabajadores del sector informal, y deja de lado un número potencialmente elevado de asalariados que trabajan para empresas del sector informal. Se plantea la hipótesis de que estos dos grupos de trabajadores están marcadamente correlacionados con los involucrados en el sector informal y pueden reflejar tendencias del crecimiento del sector informal (64). Con independencia de sus limitaciones, los datos del censo son los únicos de nivel nacional que tenemos para el Perú y los únicos datos que se remontan hasta la década de 1940.

Otra fuente de estadísticas sobre este sector es la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que desde 1960 ha estimado el tamaño del sector informal urbano de varios países de América Latina. Según la OIT, en el Perú el sector informal urbano disminuyó de 47% en 1960 a 41% en 1979-1980 y, luego, a 39% en 1989. Estos datos parecen reflejar las mismas tendencias que los datos del INEI sobre trabajadores informales no agrícolas. Aunque hay cierta divergencia entre estos índices, coinciden en un aspecto: según todas estas medidas, el tamaño del sector informal en el Perú tuvo escaso o ningún crecimiento proporcional entre 1960 y 1993.

Esto contradice lo que la mayoría de analistas considera verdadero para el Perú. Existen al menos dos explicaciones posibles para esta contradicción. En primer lugar, la definición y las medidas del sector informal registradas por el INEI y la OIT podrían, sencillamente, no ser adecuadas para la tarea que tenemos entre manos, y su uso podría enmascarar los fenómenos que queremos analizar. En otras palabras, podría ser que la proporción de trabajadores informales en el Perú haya crecido considerablemente, pero que las medidas del INEI y de la OIT sean inadecuadas para captar esta tendencia. En segundo lugar, podría ser que los analistas, impresionados por el crecimiento absoluto del número de trabajadores del sector informal, no hayan prestado suficiente atención a la interrogante de si la *proporción* de trabajadores del sector informal ha crecido de manera similar. Con el rápido aumento de la población nacional y la migración masiva del ámbito rural al urbano, la población urbana del Perú creció de 2,2 millones en 1940 a 15,5 millones en 1993 —un incremento de más del 600%. El número de trabajadores del sector informal puede haber crecido rápidamente sin un incremento similar en la proporción de trabajadores del sector informal.

Si bien es cierto que el sector informal no creció en forma considerable en todo el país, ésta es una explicación improbable del colapso del sistema de partidos nacional. Si el sector informal ya era vasto en la década de 1960, es poco probable que los más altos niveles de volatilidad electoral observados después de 1980 y el colapso del sistema de partidos en la década de 1990 se deriven del crecimiento del sector informal.

Ni siquiera los datos que muestran el crecimiento del sector informal sustentan el planteamiento de que este crecimiento causó el colapso del sistema de partidos. Los datos más detallados sobre el sector informal urbano del Perú se limitan a Lima, y estos datos muestran un crecimiento considerable

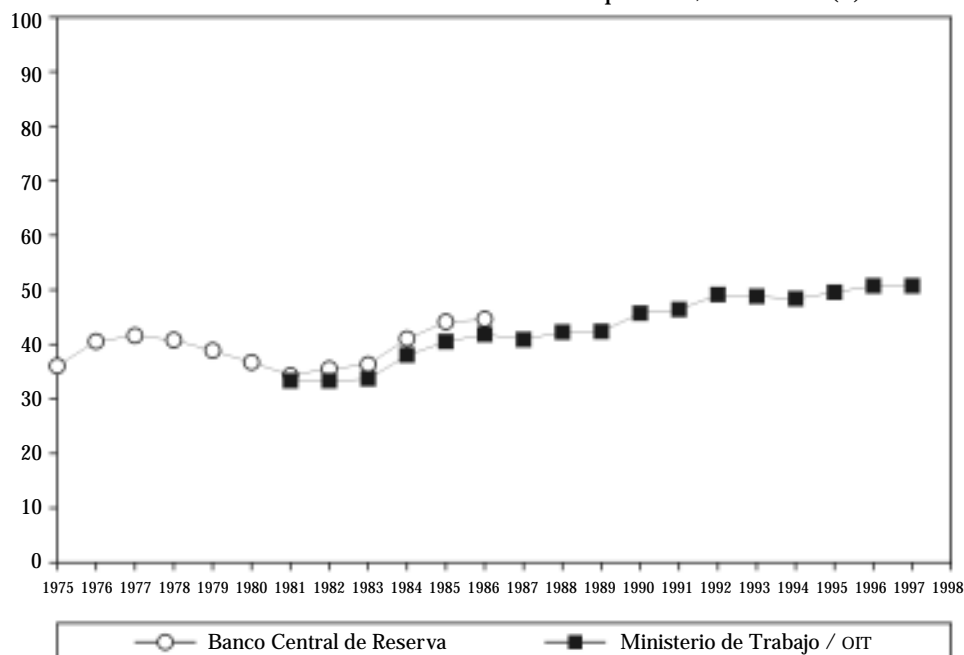
en el período 1975-1995 (ver gráfico 2 en la página siguiente). El Banco Central de Reserva del Perú (BCR) calculó el tamaño del sector informal entre 1975 y 1986, y el Ministerio de Trabajo (MT) lo ha venido haciendo desde 1981.<sup>11</sup> Entre el primer estudio del BCR en 1975 y 1978 —año en el que se realizaron las elecciones y en que nació el sistema de partidos de la década de 1980— el tamaño del sector informal en Lima creció en cinco puntos porcentuales: de cerca de 33 a 38%. La proporción de trabajadores del sector informal cayó en los años subsiguientes, llegando a su menor nivel de 33% en 1981.<sup>12</sup> A partir de 1981, el sector informal en Lima creció durante toda la década. Alcanzó el 34% cuando las elecciones municipales de 1983; el 41% en el momento de las elecciones generales de 1985; el 42% durante las elecciones municipales de 1986; y el 42% en las elecciones municipales de 1989. En 1990, cuando se realizaron las elecciones generales y se implementaron duras políticas de estabilización económica, el sector informal en Lima alcanzó el 46%. Para 1995, había crecido al 49% y, para 1997, al 51%. En contraste con los datos de nivel nacional del Censo —que muestran un escaso crecimiento del sector informal después de 1960— estas cifras indican que el sector informal en Lima creció hasta en una cuarta parte (alrededor de diez puntos porcentuales) entre el nacimiento del sistema de partidos en 1978 y su deceso en 1995.

¿Respaldan estos datos el planteamiento de que el rápido crecimiento del sector informal condujo al colapso del sistema de partidos? Entre las elecciones de 1978 y las elecciones de 1989, en las que por primera vez empezó a notarse el colapso del sistema de partidos en Lima, el sector informal se incrementó del 38 al 42% de la población empleada en Lima. Aunque este crecimiento podría haber tenido consecuencias electorales, sigue siendo cierto que el colapso del sistema de partidos empezó cuando el sector informal

11. Según el Ministerio de Trabajo, el sector informal comprende: «1. El pequeño propietario que produce familiarmente pero que no usa trabajo asalariado, y sin embargo se integra al mercado vendiendo él su producción. 2. Trabajadores a domicilio con diferentes modalidades en cuanto a propiedad de los medios de producción y los insumos. 3. Trabajadores independientes o en pequeños talleres. 4. El vendedor ambulante con actividades heterogéneas» (INEI, 1992, 116). El Banco Central de Reserva (BCR) informó del tamaño del sector informal limeño como porcentaje de la población económicamente activa (PEA) empleada entre 1975 y 1986, y el Ministerio de Trabajo (MT) lo reportó como porcentaje del total de la PEA desde 1983. Las dos medidas presentan tendencias idénticas. Respecto del sector informal del Perú véase también Yamada (1996).

12. En 1981, el sector informal se había reducido a su mínima expresión desde que se empezó a recoger información detallada mediante encuestas en 1975. Debido a esto, los datos que se presentan a partir de 1981 —que no muestran cuán grande había sido el sector informal en 1977 y 1978— pueden dar una imagen equívoca acerca del ritmo de crecimiento y dimensión del auge del sector informal.

GRÁFICO 2  
Evolución del sector informal en Lima Metropolitana, 1975-1997 (%)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1992; Organización Internacional del Trabajo, 2002.

era apenas mayor de lo que había sido en el período 1978-1980, cuando se formó el sistema de partidos. El sistema de partidos de la década de 1980 siguió deteriorándose y colapsó totalmente en los tres años posteriores a las elecciones municipales de 1989 mientras que el sector informal seguía creciendo, pero los dos conjuntos de cambios son de distinto orden de magnitud. Entre 1985 y 1995 los partidos tradicionales vieron disminuir su participación en la votación presidencial, de 98 a sólo 7% (gráfico 1), mientras que el sector informal creció del 41 al 49% de la población trabajadora de Lima (gráfico 2).

Quizás el crecimiento del sector informal contribuyó a socavar el apoyo a los partidos tradicionales, pero se requeriría un mejor planteamiento para demostrar cómo cambios electorales tan masivos podrían ser causados por un crecimiento relativamente moderado del sector informal, en oposición a otros cambios que ocurrirían al mismo tiempo. En efecto, podría ser que la relación entre el crecimiento del sector informal y el colapso del sistema de



partidos sea espuria, y que ambos fenómenos hubiesen sido causados por otros factores.

El segundo problema del planteamiento que sostiene que el crecimiento del sector informal llevó al colapso del sistema de partidos es la interrogante respecto de si los trabajadores del sector informal muestran actitudes políticas o un comportamiento electoral considerablemente distintos de los de otros votantes de la clase baja.<sup>13</sup> En Lima se suele identificar a los informales con quienes han emigrado desde zonas rurales o ciudades de provincia, y el aspecto cultural es fuente potencial de diferencias en el comportamiento del voto. Si los trabajadores del sector informal tienen orígenes culturales diferentes de los trabajadores del sector formal de una ciudad como Lima, entonces el crecimiento del sector informal conduciría, potencialmente, a cambios en la conducta de los votantes.<sup>14</sup> Sin embargo, sucede que la proporción de migrantes dentro del sector informal es apenas mayor que la proporción de migrantes en la economía formal; según un estudio del INEI, en 1983 los migrantes constituían el 69% del sector informal y el 61% del sector formal en Lima (1992, 138). Si bien la inmigración pudo haber moldeado el sistema de partidos, ello no se debió a que los migrantes trabajaran en mayor proporción en el sector informal.

En efecto, un problema grave del planteamiento que sostiene que el crecimiento del sector informal llevó al colapso del sistema de partidos es la falta de evidencia que demuestre que el sector informal vota en forma diferente de la de otros sectores de clase baja. Los datos electorales presentados por Cameron (1994, 23) muestran que los patrones de votación asociados a los obreros del sector formal son muy similares a aquellos de los trabajadores informales (ver cuadro 4). Coincidió con Cameron en que «el sector informal no es un bloque electoral que se pueda distinguir de otros grupos de bajos ingresos» (40). Sin embargo, si así fuera, no deberíamos esperar que —como sostiene Cameron— el crecimiento del sector informal conduzca a cambios masivos en el comportamiento del voto y al colapso del sistema de partidos.

13. Ninguno de los dos más importantes estudios de años recientes sobre la opinión política de las clases bajas explora en detalle las diferencias de actitud política entre los trabajadores de los sectores formal e informal. Véase Parodi, 1993 y Murakami, 2000.

14. Para un estudio que presenta diferencias importantes de cultura política entre trabajadores «criollos» costeos y trabajadores «cholos» andinos, véase Parodi, 1986.

**CUADRO 4**  
**Correlación ecológica entre cuota electoral, porcentaje de trabajadores formales y porcentaje de sector informal en Lima, 1978-1990**

		IZQUIERDA		APRA		AP		DERECHA	
		T. F.	S. I.	T. F.	S. I.	T. F.	S. I.	T. F.	S. I.
1978	Asamblea Constituyente	0.864**	0.783**	-0.041	0.147	—	—	-0.834**	-0.792**
1980	Presidencial	0.918**	0.823**	-0.056	0.095	0.076	-0.200	-0.921**	-0.847**
1980	Municipal	0.920**	0.855**	0.279	0.421**	-0.472*	-0.602**	-0.937**	-0.874**
1983	Municipal	0.927**	0.884**	0.233	0.258	0.885**	-0.868**	-0.925**	-0.877**
1985	Presidencial	0.934**	0.872**	0.714**	0.647**	0.243	0.118	-0.928**	-0.854**
1986	Municipal	0.899**	0.882**	0.835**	0.667**	—	—	-0.954**	-0.865**
1989	Municipal	0.904**	0.773**	0.695**	0.663**	—	-0.899**	-0.865	—
CAMBIO 90									
1990	Presidencial primera vuelta	0.862**	0.847**	0.522*	0.583**	0.963**	0.841**	-0.962**	-0.880**
1990	Presidencial segunda vuelta	—	—	—	0.967	0.880	-0.967**	-0.880**	—

*Fuente:* Cameron, 1994 (20, 24, 41, 43, 121, 141).

T.F.: Trabajadores formales

S.I.: Sector informal

\* Significativo en un nivel de 0,05.

\*\* Significativo en un nivel de 0,005.

Como señalé líneas arriba, podría argumentarse que no es correcto poner este énfasis en el incremento del tamaño del sector informal —y la correspondiente disminución de tamaño del sector formal. Quizá lo que explica la volatilidad del sistema de partidos no sea tanto el crecimiento del sector informal, sino el simple hecho de que el sector informal era ya extenso. Si los trabajadores del sector informal son, por su propia índole, menos capaces de desarrollar vínculos fuertes con los partidos, el Perú, con la vastedad de su sector informal, debería esperar una considerable volatilidad electoral.<sup>15</sup>

La evidencia que respalda este argumento es desigual. Por una parte, la información cruzada sustenta de algún modo la idea de que el tamaño del sector informal guarda relación con el grado de volatilidad electoral. La correlación de Pearson entre volatilidad electoral y tamaño del sector informal en 1989 es fuerte (0.641) y es significativa al nivel de 0,05, pero las correlaciones halladas para 1960, 1970, 1980, 1990 y 1995 no alcanzan este grado de relevancia (ver cuadro 5). No hay evidencia de una relación entre la volatilidad electoral y el crecimiento del sector informal. La índole exacta de esta relación debe aún ser investigada.

15. Véase Grompone (1991) para una discusión sobre la relación entre trabajadores del sector informal y partidos políticos.

CUADRO 5

Correlación entre volatilidad electoral y tamaño y crecimiento del sector informal en América Latina, 1960-1995

PAIS	PORCENTAJE DE VOLATILIDAD ELECTORAL EN LA CÁMARA BAJA O DIPUTADOS*	TIEMPO ABARCADO	EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL URBANO COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA URBANA**					EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL URBANO Y RURAL COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL***			
			1960	1970	1980	1989	1980-1989	1980-1989	1990	1995	1990-1995
Argentina	12,7	1983-93	21,1	19,1	23,0	28,7	36,0	24,8	41,1	—	—
Bolivia	33,0	1979-93	62,2	56,0	56,5	27,0	-56,6	-52,2	40,5	58,2	38,5
Brasil	40,9	1982-90	27,3	27,9	27,2	28,6	4,8	5,1	44,3	48,2	6,8
Chile	15,8	1973-93	35,1	23,9	27,1	30,0	-14,5	10,7	41,8	51,5	2,4
Colombia	8,5	1970-90	39,0	31,4	34,4	27,3	-30,0	-20,6	49,8	39,6	6,0
Costa Rica	18,2	1970-90	29,3	22,6	19,9	22,0	-24,9	10,6	36,5	44,7	7,4
Ecuador	32,5	1978-92	35,2	58,0	52,8	—	—	—	48,6	51,6	4,9
El Salvador	—	—	42,6	39,5	39,9	—	—	—	—	—	—
Guatemala	—	—	51,6	43,5	40,0	—	—	—	—	—	—
Honduras	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
México	22,4	1982-91	37,4	34,9	35,8	34,8	-7,0	-2,8	47,2	49,0	-2,8
Panamá	—	—	25,3	26,5	35,6	—	—	—	33,3	33,7	-3,0
Paraguay	—	—	—	—	—	—	—	—	50,7	54,9	12,8
Perú	54,4	1978-90	46,9	41,0	40,5	39,0	-16,8	-3,7	46,7	50,3	5,4
Uruguay	9,1	1971-89	18,6	20,7	23,1	19,0	2,2	-17,7	30,3	31,8	4,3
Venezuela	17,7	1973-93	32,3	31,4	20,8	23,3	-27,9	12,0	34,7	44,6	20,5
Correlación de Pearson con volatilidad			.493	.560	.517	.641	-.108	-.149	.365	.548	.151
Significancia (two-tailed)			.124	.073	.104	.046	.643	.682	.243	.081	.658

\* Mainwaring y Scully, 1995 (8).

\*\* Portes y Schauffler, 1996 (156).

\*\*\* Departamento de Estadística de la OIT. La mayor parte de la información excluye a los trabajadores agrícolas y domésticos. La información disponible sobre Argentina, Perú y Uruguay hace referencia sólo al sector informal urbano.

Aun cuando pudiéramos atribuir la volatilidad electoral al gran tamaño del sector informal, ello no explicaría el colapso del sistema de partidos de la década de 1980, que ya había experimentado altos niveles de volatilidad por muchos años sin sufrir la clase de colapso que ocurrió a partir de 1989. Entre las elecciones de 1980 y 1985 la volatilidad fue altamente significativa —mayor que aquella entre las elecciones de 1963 y 1980— pero fue intrasistémica. Involucró el desplazamiento masivo de votos de un partido a otro, pero tanto los beneficiarios de estos cambios como el partido que perdió votos eran parte del mismo sistema de partidos. Por otra parte, la volatilidad experimentada entre 1990 y 1995 fue extrasistémica: todos los partidos que perdieron votos ya pertenecían al sistema de partidos preexistente, y los partidos que ganaron votos venían de fuera del sistema de partidos. En 1990 los partidos tradicionales recibieron dos tercios de la votación legislativa, mientras que en 1995 estos mismos partidos recibieron menos de un sexto de la votación legislativa. Lo que se requiere explicar no es sólo la volatilidad, sino la clase de volatilidad extrasistémica que destruye un sistema de partidos y, a continuación, crea otro sistema completamente nuevo.

Del mismo modo, es difícil ver cómo un cambio en el tamaño del sector informal o su tamaño absoluto podría explicar el reciente resurgimiento de los partidos y los políticos tradicionales en el Perú. Porque, aunque el sector informal urbano siguió creciendo, los partidos tradicionales experimentaron tanto el nadir de su suerte electoral como un resurgimiento dramático en el lapso de un año. El tamaño del sector informal puede tener algo que ver con el nivel de volatilidad electoral, pero —volviendo a un asunto ya comentado— esto no necesariamente nos dice qué partidos se beneficiarían de esta volatilidad. En 1995 y en 2000, la volatilidad favoreció a los partidos surgidos en la década de 1990, tal como Perú Posible (PP) de Alejandro Toledo, pero en 2001 el partido que más ganó con la volatilidad respecto a las elecciones de 2000 fue el APRA. Así, pasó de recibir 6% del voto legislativo y 2% del voto presidencial en 2000, a 20% del voto legislativo y 26% del voto presidencial en la primera vuelta (y 47% en la segunda vuelta) en 2001. La volatilidad también benefició a Lourdes Flores Nano del PPC, otra política tradicional, quien recibió 24% del voto presidencial en la primera vuelta y cuyos candidatos al Congreso obtuvieron 14% de la votación.<sup>16</sup>

16. La clasificación de la candidata presidencial Lourdes Flores Nano y de la alianza electoral Unidad Nacional (UN) como tradicional o no tradicional presenta algunas dificultades. Su partido, el PPC, perdió su inscripción oficial después de las elecciones de 1995, y no pudo cumplir con los requisitos de inscripción antes de las elecciones del año 2000, aunque algunos candidatos del PPC lograron encontrar ubicación en las

Observamos que no hay evidencia que sustente el argumento de que el sistema de partidos de la década de 1980 colapsara a causa del rápido y masivo auge del sector informal. Dependiendo de qué datos se use, puede decirse del sector informal que, o se ha encogido en proporción a la población económicamente activa, o ha crecido a un ritmo moderado desde el momento en que dicho sistema de partidos se formó hasta cuando empezó a colapsar. Durante este lapso, los votantes de este sector no tuvieron un comportamiento electoral que difiriera significativamente del de otros grupos de bajos ingresos. El tamaño relativamente grande del sector informal en este período podría explicar, en cierta medida, la volatilidad electoral observada, pero no servirá de mucho para hacerlo con la volatilidad extrasistémica que aceleró el colapso del sistema de partidos. Y ninguno de estos factores permite comprender el resurgimiento de los partidos y de los políticos tradicionales en las elecciones de 2001. Si el crecimiento y el tamaño del sector informal no causaron el colapso del sistema de partidos o su recuperación parcial, ¿qué lo causó?

### 3. POR QUÉ SUCEDIÓ II: EL SISTEMA ELECTORAL

Los sistemas electorales moldean los sistemas de partidos al determinar cómo se traducen los votos en escaños y en posiciones ejecutivas, creando así estructuras de incentivos para políticos y votantes (Duverger, 1954; Grofman y Lijphart, 1986; Rae, 1967; Sartori, 1994; Taagepera y Shugart, 1989). ¿De qué manera el sistema electoral y los cambios que éste atravesó contribuyeron al colapso del sistema de partidos en el Perú de 1990? ¿En qué forma el sistema electoral moldeó el reciente resurgimiento de la votación a favor de los políticos y los partidos relacionados con el sistema de partidos de la década de 1980?<sup>17</sup> Sabemos que las instituciones son relevantes. Pero, ¿qué instituciones son relevantes, de qué manera, y en qué medida ello es materia de investigación?

listas de otros partidos. La propia Flores Nano no compitió por el cargo en 2000 y, cuando postuló por la presidencia en 2001, formó una nueva alianza electoral que reunía a diversas fuerzas de derecha. El problema de análisis en este caso es el inverso al que enfrentaron Vargas Llosa y el FREDEMO en 1990. Vargas Llosa era un político no tradicional, pero el grueso de los candidatos del FREDEMO elegidos para el Congreso provenía de partidos tradicionales (AP y PPC), y era difícil saber si los votos del FREDEMO debían contarse como representando a los partidos tradicionales o no tradicionales. En el caso de Flores Nano, ella es, claramente, una política relacionada con un partido tradicional, el PPC, pero Unidad Nacional incluía a muchos políticos no tradicionales. Por lo tanto, no queda claro si los votos por Flores Nano y Unidad Nacional deben considerarse como un respaldo a políticos tradicionales o a políticos no tradicionales.

17. Otro factor institucional importante es el *grado* de institucionalización. Los sistemas de partidos altamente institucionalizados difieren de manera significativa de los sistemas de partidos que están tan

Los cambios inducidos en el sistema de partidos por las modificaciones del sistema electoral probablemente son modestos y, a menudo, ambiguos. Como señaló Maurice Duverger:

La relación entre las normas electorales y los sistemas de partidos no es mecánica y automática: un régimen electoral específico no necesariamente produce un sistema de partidos específico; simplemente ejerce presión hacia determinado sistema; es una fuerza que actúa entre otras muchas fuerzas, algunas de las cuales tiran en dirección opuesta. (1986, 71)

Incluso un cambio tan grande como el paso de un sistema electoral de mayoría al de la representación proporcional (RP) no necesariamente acarreará un gran cambio en el sistema de partidos. De ahí la afirmación de Duverger en el sentido de que: «en general, la RP mantiene prácticamente sin cambio el sistema de partidos existente al momento de su adopción» (71).<sup>18</sup> Lo que constituye un correctivo importante al excesivo entusiasmo de los expertos electorales que a veces exageran la capacidad que tienen las normas electorales de lograr determinados cambios.

También deberíamos tomar en cuenta el marco temporal de los cambios del sistema electoral cuando intentamos evaluar sus efectos. Las normas electorales ejercen presiones tanto mecánicas como psicológicas (Jones, 1995, 13). Los efectos mecánicos son inmediatos y algunos efectos psicológicos podrían también serlo; pero, cuando las normas electorales moldean los sistemas de partidos dando forma a las expectativas de los políticos y de los votantes así como a los incentivos que se les presentan, podría hacer falta cierta experiencia con un nuevo conjunto de normas electorales antes de que se evidencien

poco institucionalizados que algunos podrían cuestionar si acaso existe un *sistema* de partidos en absoluto. El sistema de partidos de la década de 1980 en el Perú fue uno de los menos institucionalizados de América Latina. Ello implica considerar dos aspectos en la comprensión del colapso del sistema de partidos y del reciente resurgimiento de algunos de sus componentes. Primero, el explicar la defunción de un sistema de partidos débilmente institucionalizado se asemeja más a explicar el colapso de un castillo de naipes que el de una casa de material noble. Segundo, la carencia misma de institucionalización sugiere que los efectos de diferentes configuraciones de sistemas electorales pueden ser más débiles que los que se dan en un escenario más institucionalizado. Mainwaring y Scully (1995) marcaron la pauta del estudio del grado de institucionalización del sistema de partidos y proporcionan medidas de la institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. Véase también Payne, 2002.

18. El argumento de Duverger parece ser válido para el caso del Perú, al menos respecto de la distribución de los votos presidenciales por partido. Cuando en 1963 se introdujo la representación proporcional, el sistema de partidos presidencial resultante varió sólo mínimamente del que había emergido en las elecciones de 1962: la volatilidad electoral entre 1962 y 1963 fue apenas superior a 6%. El número efectivo de partidos presidencialistas apenas se modificó y, en contradicción con lo que se podría esperar, fue levemente menor en 1963 en comparación a 1962.

cambios en el comportamiento electoral. En el caso peruano, la competencia electoral democrática se ha visto interrumpida o distorsionada varias veces por acciones no democráticas; y el sistema electoral ha sido modificado a menudo también dentro de parámetros democráticos. En algunas ocasiones, políticos y votantes apenas tuvieron tiempo de experimentar con un nuevo conjunto de instituciones electorales antes de que éstas fuesen socavadas o alteradas. Por consiguiente, en este trabajo me centraré principalmente en los efectos más inmediatos de los cambios en el sistema electoral.

En tercer lugar, necesitamos distinguir entre los componentes legislativo y presidencial tanto del sistema de partidos como del sistema electoral. Como señalan Shugart y Carey: «Los estudios sobre sistemas electorales han tendido a asumir implícitamente que las únicas instituciones relevantes eran las normas electorales para las asambleas, tomadas aisladamente [...] del proceso de elección del ejecutivo» (1992, 207). La variable dependiente del presente estudio —el desempeño del sistema de partidos peruano de la década de 1980— muestra una variación significativa de ritmo y de grado, dependiendo de si nos centramos en el sistema de partidos en una competencia presidencial o parlamentaria. Como ya expusimos (véase gráfico 1), el sistema de partidos presidencial mostraba señales claras de colapso hacia 1990, cuando una mayoría de votos de la primera vuelta y la totalidad de la votación de la segunda vuelta favorecieron a *outsiders*. Por el contrario, el sistema de partidos de la década anterior seguía mostrándose fuerte al interior del Legislativo, donde obtuvo más del 60% de los votos y más del 70% de las curules de la Cámara Baja. No fue sino hasta 1992 y 1995 que los partidos de la década anterior vieron caer su votación parlamentaria estrepitosamente e, incluso entonces, dichos partidos nunca colapsaron de manera tan completa en las elecciones parlamentarias como lo hicieron en las presidenciales.

#### 4. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

Cuando, en 1931, el APRA participó por primera vez en las elecciones, el número efectivo de partidos con candidatos a la presidencia fue 2,6.<sup>19</sup> Después

19. Salvo que se indique lo contrario, todos los datos electorales hasta el año 2000 provienen de Tuesta Soldevilla, 2001. Desafortunadamente para nuestros actuales objetivos, esta valiosa fuente no proporciona datos sobre elecciones parlamentarias anteriores a 1978, ni ofrece información sobre la composición partidaria del Congreso para los años anteriores a 1963. La información electoral desde 1995 proviene de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). El número efectivo de partidos se calcula según las fórmulas de Laakso y Taagepera (1979):

de 1931, cuando el APRA fue inhabilitada y no podía presentar un candidato presidencial, el número efectivo de partidos que lo hicieron cayó a 1,5 en 1939 y a 1,8 en 1945; y se elevó a 2,7 en 1956. En 1962, la siguiente vez que al APRA se le permitió presentar un candidato presidencial, el número efectivo de partidos presidenciales fue 3,4. (Ver cuadro 6 en la página siguiente.)

Tras tomar el poder en 1962, los militares introdujeron la RP para la elección de 1963. Ésta se relaciona con un mayor número efectivo de partidos que en las elecciones por mayoría, pero sus implicaciones para el colapso un sistema de partidos dado son indefinidas. La RP parecería permitir a los partidos emergentes más oportunidades de lograr representación, pero debería otorgar también a los partidos declinantes mayores posibilidades de evitar una catastrófica pérdida de representación. El hecho de que esta característica fundamental haya permanecido inalterada desde 1963 sugiere que es poco probable que el sistema electoral legislativo sea el origen del cambio masivo del sistema de partidos observado en el Perú desde 1989.<sup>20</sup>

$$N_s = 1 / \sum s_i^2 \quad \text{y} \quad N_v = 1 / \sum v_i^2$$

donde  $N_s$  es el número efectivo de partidos parlamentarios y  $s$  es la cuota de escaños parlamentarios que tiene cada partido;  $N_v$  es el número efectivo de partidos electorales en las elecciones parlamentarias o presidenciales; y  $v$  es la cuota que tiene cada partido del voto parlamentario o presidencial. El número efectivo de partidos parlamentarios medido en votos da una mejor idea del grado de fragmentación partidaria entre el electorado; mientras que el número efectivo de partidos parlamentarios se mide en curules.

20. Se hizo un cambio importante en el procedimiento de RP que pasó de lista cerrada a lista abierta; pero no hay muchas razones para pensar que este cambio hubiese tenido efectos significativos en la supervivencia o en el colapso del sistema de partidos. En las elecciones parlamentarias de 1963 y 1980, se usó un sistema de RP de lista cerrada: se eligió a candidatos de listas partidarias según el orden establecido por las elites partidarias. En 1978, y nuevamente desde 1985, se ha usado un sistema de RP de lista abierta: las elites partidarias establecen un ordenamiento inicial de los candidatos, pero el orden en que se elige a éstos es determinado por los votantes. La RP de lista abierta debilita el control partidario sobre qué candidatos son efectivamente elegidos, lo cual tiende a debilitar la disciplina partidaria. Lo que también puede facilitar la formación de alianzas interpartidarias, reduciendo la disputa derivada de la necesidad de formar una lista electoral conjunta de alianzas (Schmidt, 1995). Del mismo modo, la RP de lista abierta debería reducir la tendencia a formar nuevos partidos existente entre los miembros de un partido que se encuentran en conflicto con el liderazgo de su propio partido. Cualquier partidario capaz de movilizar a una porción suficientemente grande del electorado puede ser elegido, con independencia de su ubicación en la lista, y quienes reciban el máximo número de votos preferenciales obtienen el legítimo derecho de liderar su partido. Así, puede esperarse que la adopción de la RP de lista abierta reduzca en algo el número de partidos en contienda en las elecciones parlamentarias, pero no que afecte la supervivencia del sistema de partidos como un todo.

El número efectivo de partidos parlamentarios disminuyó entre la elección de 1980 que aplicó la RP de lista cerrada y la elección de lista abierta de 1985 (de 4,2 a 3,0 en la Cámara Baja y de 3,9 a 2,9 en el Senado). Sin embargo, este aspecto del sistema electoral legislativo permaneció inalterado mientras que el conjunto de este sistema experimentó importantes modificaciones después de 1985, sugiriendo que existe poca conexión entre el paso de la RP de lista cerrada a aquella de lista abierta y los cambios más importantes en el sistema de partidos.



**CUADRO 6**  
**Sistema electoral legislativo y presidencial y sistema de partidos en el Perú, 1962-2001**

ELECCIÓN	NÚMERO DE CÁMARAS	LISTA ABIERTA O CERRADA RP	DISTRITO ELECTORAL MULTIPLE DEPARTAMENTAL O ÚNICO NACIONAL	NÚMERO DE LEGISLADORES ELECTOS	PROMEDIO DEL TAMAÑO DEL DISTRITO	MENOR PARTIDO REPRESENTADO (% VOTOS)	NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS		CONTINGENCIA PRESIDENCIAL LEGISLATIVA (% ESCAÑOS)	PARTIDOS DE 1980 (% VOTOS)
							VOTOS	ESCAÑOS		
1963 Diputados	2	Cerrada	Múltiple	140	5,8	—	—	3,54	35,3	—
1963 Senadores	2	Cerrada	Múltiple	45	1,9	—	—	3,25	44,4	—
1978 Constituyente	1	Abierta	Único	100	100,0	1,9	4,77	4,44	—	—
1980 Diputados	2	Cerrada	Múltiple	180	7,2	2,6	4,18	2,47	54,4	—
1980 Senadores	2	Cerrada	Único	60	60,0	1,4	3,85	3,42	43,3	—
1985 Diputados	2	Abierta	Múltiple	180	6,9	<1,0	3,02	2,26	59,4	94,0
1985 Senadores	2	Abierta	Único	60	60,0	1,7	2,89	2,79	52,5	100,0
1990 Diputados	2	Abierta	Múltiple	180	6,9	0,4	5,03	4,04	17,8	60,6
1990 Senadores	2	Abierta	Único	60	60,0	2,0	4,38	3,95	22,6	62,9
1992 CCD	1	Abierta	Único	80	80,0	1,7	3,60	3,00	55,0	9,8
1995 Congreso	1	Abierta	Único	120	120,0	0,8	3,30	2,91	55,8	14,8
2000 Congreso	1	Abierta	Único	120	120,0	2,2	4,00	3,81	43,3	8,0
2001 Congreso	1	Abierta	Múltiple	120	4,8	1,4	6,63	4,37	37,5	23,9

**Sistema electoral presidencial y sistema de partidos**

ELECCIÓN	TIPO DE SISTEMA ELECTORAL	UMBRAL (%)	REELECCIÓN INMEDIATA	NÚMERO DE PARTIDOS	NÚMERO DE PARTIDOS EFECTIVO	CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS DE 1980 (% VOTOS)
1962 Presidencial	Tres primeros	33,3 de los votos válidos	No	7	3,39	—
1963 Presidencial	Tres primeros	33,3 de los votos válidos	No	4	2,98	—
1980 Presidencial	Dos primeros	36,0 de los votos válidos	No	15	3,45	—
1985 Presidencial	Dos primeros	50,0 de los votos válidos	No	9	2,76	98,4
1990 Presidencial	Dos primeros	50,0 de los votos válidos	No	9	3,95	32,3
1995 Presidencial	Dos primeros	50,0 de los votos válidos	Sí	14	2,14	6,7
2000 Presidencial	Dos primeros	50,0 de los votos válidos	Sí	9	2,42	1,8
2001 Presidencial	Dos primeros	50,0 de los votos válidos	No	8	3,72	50,1

Fuente: Tuesta Soldevilla, 2001; Oficina Nacional de Procesos Electorales.

RP: Representación proporcional

### *Parlamentos bicameral y unicameral*

Entre 1978 y 2001, el Perú eligió cinco asambleas unicamerales (1978, 1992, 1995, 2000, 2001) y tres asambleas bicamerales (1980, 1985, 1990). El número total de legisladores aumentó de 100 (1978-1979) a 240 (1980-1992), antes de descender a 80 (1992-1995), elevándose luego a 120 (1995-2001). ¿Qué efecto tuvieron estos cambios en el sistema de partidos? La evidencia es variada. De 1978 a 1980, el número efectivo de partidos en el Parlamento decreció levemente de 4,8 a 4,2, pero la caída subsiguiente a 3,0 en 1985 y el salto dramático a 5,0 en 1990 ocurrieron sin ningún cambio en el número de cámaras parlamentarias o de legisladores. Del mismo modo, el número efectivo de partidos en el Parlamento aumentó de 3,3 en 1990 a 4,0 en 2000 y, luego, a 6,6 en 2001 sin ningún cambio en el número de cámaras o de legisladores. Si bien el número de legisladores y el número de cámaras parlamentarias pueden ser importantes en otros aspectos, no parecen haber moldeado de manera decisiva al sistema de partidos o influido en su colapso.

### *Distrito electoral nacional único y distrito electoral departamental múltiple*

Un aspecto potencialmente importante del sistema electoral legislativo fue el uso de distritos electorales departamentales y un distrito electoral nacional único. Un distrito electoral nacional único crea un sistema altamente proporcional que se supondría alienta la proliferación de partidos pequeños, puesto que incluso partidos con muy pequeñas proporciones del voto nacional pueden colocar candidatos en el Parlamento. El distrito electoral múltiple puede tener dos efectos: por una parte, su menor magnitud distrital eleva el umbral efectivo de la representación en cada distrito, lo cual podría conducir a una representación menos proporcional y menos fragmentada; por otra parte, podría esperarse que el distrito múltiple fragmente el sistema de partidos permitiendo a los partidos regionales ganar representación con el respaldo electoral de sólo un distrito y un muy bajo número de votos en proporción a la votación nacional.

El distrito nacional único se empleó al menos para una cámara parlamentaria en todas las elecciones entre 1978 y 2000. El cambio que se dio después de 1992 consistió en abandonar el sistema de distrito múltiple que se había utilizado para la Cámara Baja entre 1980 y 1990 (y en todas las elecciones

parlamentarias antes de la década de 1970) junto con el bicameralismo. El continuo uso del distrito electoral nacional único, antes y después del colapso del sistema de partidos de la década de 1980, sugiere que no es probable que la opción por distritos electorales haya causado la disminución del apoyo a dichos partidos.

En el Perú, el distrito electoral múltiple mostró una fragmentación mayor en términos de votos pero, por lo general, llevó a una menor fragmentación en términos de asientos parlamentarios (ver cuadro 6). En las elecciones en las que se usó el distrito electoral tanto único como múltiple, el número efectivo de partidos medido en votos fue siempre mayor en la elección por distrito múltiple que en la elección por distrito único. Por otra parte, el número efectivo de partidos, medido en escaños en las elecciones por distrito único, fue menor, o aproximadamente igual, al resultante en las elecciones por distrito múltiple.

Este mayor efecto reductor de las elecciones por distrito múltiple puede observarse con mayor claridad si comparamos el número efectivo de partidos medido en votos con el número efectivo de partidos medido en curules en cualquier elección dada. Cuando se usa el distrito nacional único, la diferencia entre el número efectivo de partidos en votos y en escaños es leve (un promedio de 0,35 partidos efectivos). Aunque los distritos electorales departamentales múltiples aún rinden resultados muy proporcionales, las menores magnitudes distritales tienen un mayor efecto reductor en el número de partidos representado en el Parlamento (un promedio de 1,43 partidos efectivos, una reducción que es el cuádruple del caso del distrito nacional único).

Sin embargo, otros factores siguen siendo incluso más importantes en la fragmentación del sistema de partidos que la opción entre distrito nacional único y distrito electoral múltiple. Así, por ejemplo, aunque para las elecciones de 2001 se adoptara el distrito electoral múltiple, el sistema de partidos legislativo de 2001 fue considerablemente más fragmentado (4,37 partidos efectivos, medidos en curules) que el de 2000 (3,81 partidos efectivos). Es probable que la fragmentación del sistema de partidos habría sido aún más marcada si en 2001 se hubiese conservado el distrito nacional único (del orden de los seis partidos efectivos medidos en curules), pero sigue siendo un hecho que otros factores fueron mucho más importantes que el sistema electoral para moldear el sistema de partidos en el año 2001.

Aunque el menor promedio de las magnitudes distritales asociadas con el distrito múltiple generalmente eleva el umbral de la representación, el partido más pequeño que logre obtener representación no será muy distinto cuando se usa el distrito múltiple que cuando se emplea un distrito nacional único. Con distrito nacional único, los partidos pudieron lograr la representación con un porcentaje promedio tan escaso como 1,7% de los votos nacionales válidos; y, en una ocasión (1995), con uno tan pequeño como 0,8%. Con distrito departamental múltiple, los partidos pudieron lograr representación con un porcentaje promedio tan magro como 1,3% de los votos nacionales válidos; y, en una ocasión (1990), con uno tan bajo como 0,4%. Si normalmente los partidos consiguieron que fuesen elegidos representantes al Congreso con menos del 2% de la votación nacional, al margen de si fue con distrito departamental múltiple o con distrito nacional único, se debilitan los incentivos de los políticos para limitar la fragmentación de los partidos.

La opción entre el distrito múltiple y el distrito nacional único tuvo importantes consecuencias para la gobernabilidad. Por ejemplo, la lista parlamentaria de Fujimori obtuvo 52% del voto y 56% de los escaños (67 de 120) en 1995. Como demostró Schmidt (2000), si se hubiera empleado el distrito múltiple en 1995, en vez del distrito nacional único, la lista de Fujimori —con la misma proporción del voto (52%)— podría haber recibido hasta 77% de los escaños (92 de 120). Esto le habría dado a Fujimori mucho más que una mayoría de dos tercios, que habría bastado para modificar la Constitución sin un referéndum y para controlar el nombramiento y el retiro de miembros de instituciones tan críticas como el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo.<sup>21</sup>

De modo similar, si la elección de 2000 se hubiese conducido con la modalidad del distrito electoral múltiple empleada en 2001, Fujimori habría sido elegido con una mayoría simple en el Parlamento (ver el cuadro 7 en la página siguiente). Con el 42% de los votos válidos distribuidos como en 2000, Fujimori habría obtenido alrededor de 74 asientos (61,7%) bajo las normas electorales usadas en 2001, en vez de los 52 asientos (43,3%) que efectivamente logró. Con una cómoda mayoría en el Congreso, la escandalosa compra de legisladores —opción que al final disparó la caída del régimen de Fujimori— no habría sido necesaria. Si el régimen habría sobrevivido o no es un tema que permanece en duda pero, si hubiese caído, lo habría hecho de una manera muy distinta de como en efecto ocurrió.

21. Véase los artículos 161°, 201° y 206° de la Constitución de 1993.

**CUADRO 7**  
**Elecciones legislativas peruanas de 2000: resultados con distrito electoral único comparados con hipotéticos resultados con un distrito electoral múltiple**

PARTIDOS	VOTOS	RESULTADOS CON DISTRITO ELECTORAL ÚNICO			HIPOTÉTICOS RESULTADOS SI EL DISTRITO ELECTORAL HUBIERA SIDO MÚLTIPLE		DIFERENCIA EN EL NÚMERO DE ESCAÑOS	DIFERENCIA EN EL PORCENTAJE DE ESCAÑOS
		PORCENTAJE DE VOTOS	NÚMERO DE ESCAÑOS	PORCENTAJE DE ESCAÑOS	NÚMERO DE ESCAÑOS	PORCENTAJE DE ESCAÑOS		
Perú 2000	4.189.018	42,2	52	43,3	74	61,7	-22	-18,3
Perú Posible	2.308.635	23,2	29	24,2	32	26,7	-3	-2,5
FIM	751.323	7,6	9	7,5	4	3,3	5	4,2
Somos Perú	715.396	7,2	8	6,7	5	4,2	3	2,5
APRA	546.930	5,5	6	5,0	2	1,7	4	3,3
Solidaridad Nacional	399.985	4,0	5	4,2	1	0,8	4	3,3
Avancemos	307.188	3,1	3	2,5	2	1,7	1	0,8
UPP	254.582	2,6	3	2,5	0	0,0	3	2,5
AP	245.115	2,5	3	2,5	0	0,0	3	2,5
FREPAP	216.953	2,2	2	1,7	0	0,0	2	1,7
Total	9.935.125	100,0	120	100,0	120	100,0	0	0,0

*Fuente:* Oficina Nacional de Procesos Electorales.

El cambio a distrito múltiple en 2001, que marcó la primera vez en que se abandonó por completo el distrito electoral nacional único desde 1963, ayudó a Perú Posible a ganar hasta trece asientos adicionales en el Congreso (ver cuadro 8 en la página siguiente). El APRA obtuvo cuatro asientos extras y la UPP, uno; mientras que el cambio no afectó a los partidos Unidad Nacional o Renacimiento Andino. Con el sistema de distrito múltiple, los ocho partidos restantes perdieron entre uno y tres asientos cada uno. Lo que trae consecuencias importantes para la gobernabilidad, ya que la formación de una coalición de mayoría habría sido mucho más difícil bajo las normas anteriores de lo que lo fue bajo las nuevas normas.<sup>22</sup>

Más importante aún es que los cambios hechos al sistema electoral legislativo en 2001 tuvieron muy poco que ver con el resurgimiento parcial de los partidos y de los candidatos de la década de 1980. El partido que más se

22. Perú Posible puede formar una coalición de mayoría en el Parlamento de varias maneras distintas: sólo con el APRA (28 escaños de un total de 73), sólo con UN (17 escaños de un total de 62), o con el FIM (11 escaños) más AP (3 escaños) y dos escaños más de cualquier partido. Si la elección se hubiese realizado bajo las normas que rigieron las elecciones de 2000, Perú Posible —con sólo 32 escaños— habría tenido mayor dificultad en formar una coalición de mayoría. Habría debido reclutar al APRA (24 escaños de un total de 56) más uno o varios partidos adicionales capaces de ofrecer al menos cuatro escaños más; o habría tenido que aliarse con UN (17 escaños de un total de 49) más una combinación de otros partidos que le hubiera significado once escaños más. Una coalición solamente con el FIM (13 escaños) y AP (5 escaños) habría dejado a Perú Posible con diez escaños faltantes para lograr la mayoría.

CUADRO 8

Elecciones legislativas peruanas de 2001: resultados con distrito electoral múltiple comparados con hipotéticos resultados con un distrito electoral único

PARTIDOS	VOTOS	RESULTADOS CON DISTRITO ELECTORAL ÚNICO			HIPOTÉTICOS RESULTADOS SI EL DISTRITO ELECTORAL HUBIERA SIDO MÚLTIPLE		DIFERENCIA EN EL NÚMERO DE ESCAÑOS	DIFERENCIA EN EL PORCENTAJE DE ESCAÑOS
		PORCENTAJE DE VOTOS	NÚMERO DE ESCAÑOS	PORCENTAJE DE ESCAÑOS	NÚMERO DE ESCAÑOS	PORCENTAJE DE ESCAÑOS		
Perú Posible	2.477.624	26,3	45	37,5	32	26,7	13	10,8
APRA	1.857.416	19,7	28	23,3	24	20,0	4	3,3
UN	1.304.037	13,8	17	14,2	17	14,2	0	0,0
FIM	1.034.672	11,0	11	9,2	13	10,8	-2	-1,7
SP - CD	544.193	5,8	4	3,3	7	5,8	-3	-2,5
C90 - NM	452.696	4,8	3	2,5	6	5,0	-3	-2,5
AP	393.433	4,2	3	2,5	5	4,2	-2	-1,7
UPP	390.236	4,1	6	5,0	5	4,2	1	0,8
Solución Popular	336.680	3,6	1	0,8	4	3,3	-3	-2,5
Todos por la Victoria	191.179	2,0	1	0,8	2	1,7	-1	-0,8
FREPAP	156.264	1,7	0	0,0	2	1,7	-2	-1,7
Proyecto País	155.572	1,7	0	0,0	2	1,7	-2	-1,7
Renacimiento Andino	127.707	1,4	1	0,8	1	0,8	0	0,0
Total	9.421.709	100,0	120	100,0	120	100,0	0	0,0

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

benefició con la adopción del distrito electoral múltiple en 2001 fue Perú Posible, que no es un partido de la década anterior. Entre los partidos de los ochenta, el APRA se benefició moderadamente de la nueva distribución, con cuatro asientos adicionales, pero AP perdió dos asientos. Dicho de otro modo, para los partidos de la década de 1980 la ganancia neta resultante del cambio del sistema electoral legislativo fue de sólo dos curules. Aunque los cambios de este sistema hayan tenido consecuencias políticas importantes, no desempeñaron un papel central en el colapso del sistema de partidos de la década de 1980 ni en su recuperación parcial.

## 5. EL SISTEMA ELECTORAL PRESIDENCIAL

### *Segunda vuelta por mayoría*

Los cambios más importantes en el sistema electoral presidencial fueron la adopción de la segunda vuelta por mayoría y una oportunista reelección. El primero de estos cambios sobrevino en 1985, cuando el Perú pasó de un

sistema de mayoría relativa a uno de segunda vuelta por mayoría entre los dos primeros lugares. Bajo la Constitución de 1933, para ser presidente, un candidato tenía que obtener la mayoría simple de votos y lograr, como mínimo, un tercio de los votos válidos. Si ningún candidato obtenía un tercio del voto, el Congreso elegía al presidente de entre los tres candidatos con mayor votación. Sólo una vez, en 1962, un candidato no consiguió un tercio de los votos (y fue por una mínima diferencia de 0,36%), en elecciones que fueron anuladas por un golpe militar cuando el Congreso iba a elegir. Por lo general, un candidato que lograra la mayoría de votos podía esperar obtener la presidencia directamente.

Aunque la Constitución de 1979 requería un sistema de segunda vuelta por mayoría, ésta no se implementó hasta 1985. Las elecciones de 1980 se realizaron con el antiguo sistema, con dos cambios menores. Así, el umbral para la elección directa se elevó de un tercio a 36% del voto válido y, si ningún candidato alcanzaba este umbral, el Congreso elegiría entre los dos —y no tres— candidatos con más alta votación. Desde 1985 el presidente ha sido elegido mediante un sistema de segunda vuelta por mayoría: si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos, se lleva a cabo una elección en segunda vuelta entre los dos primeros finalistas.

La teoría sugiere que la introducción de un sistema de segunda vuelta por mayoría incrementará el número de candidatos en competencia y ello llevará a un sistema de partidos más fragmentado, si se mide por el número efectivo de partidos.<sup>23</sup> Como el umbral del éxito en la primera vuelta electoral consiste, simplemente, en llegar en segundo lugar, los políticos se sentirán menos motivados a formar alianzas electorales o a evitar alejarse de sus partidos, y así se llegará a una contienda con mayor número de partidos. Desde el punto de vista de los votantes, el emitir un voto «sincero» por la preferencia propia se hace menos costoso, puesto que el voto de la segunda vuelta puede usarse estratégicamente para bloquear la elección de un candidato no deseado. Podríamos esperar, entonces, que el cambio a la segunda vuelta por mayoría estuviera acompañado por un incremento en el número absoluto de partidos y en el número efectivo de partidos que compiten por la presidencia.

23. Véase Wright y Riker, 1989; Shugart y Carey, 1992; y Jones, 1995. McClintock señala que los autores de la Constitución peruana de 1979 consideraban que ocurriría exactamente lo contrario. Citando a García Belaunde (1986) y a Rubio y Bernaldes (1981), McClintock dice que los autores de la Constitución de 1979 pensaban que «la cláusula de la segunda vuelta alentaría la formación de fuertes alianzas partidarias con tendencias centripetas y quizás incluso llevaría al Perú hacia un sistema bipartidario» (1994, 289).

En el Perú esto no ocurrió.<sup>24</sup> Bajo el sistema de mayoría relativa vigente antes de 1985, el número de candidatos presidenciales había pasado de siete en 1962 a cuatro en 1963, y luego se multiplicó a quince en 1980. Debemos señalar que esta proliferación de candidaturas ocurrió antes de que se dieran cambios considerables en el sistema electoral presidencial y, evidentemente, se debió a factores ajenos al sistema. Cuando se implementó la segunda vuelta por mayoría en 1985, el número de partidos, en la práctica, cayó a nueve tanto en 1985 como en 1990. Después de que el sistema de partidos de la década de 1980 había sido destruido en gran medida, el número de partidos en competencia en las elecciones presidenciales se elevó a catorce en 1995. Nueve candidatos compitieron por la presidencia en 2000, y ocho en 2001, tras el colapso del régimen de Fujimori.

Un patrón similar se evidencia cuando examinamos el número efectivo de partidos con candidatos presidenciales. Antes de la introducción de la segunda vuelta por mayoría, el número efectivo de partidos pasó de 3,39 en 1962 a 2,98 en 1963, y a 3,45 en 1980. Cuando se implementó la segunda vuelta por mayoría en 1985, el número efectivo de partidos cayó a 2,76, dio un salto a 3,95 en 1990, y volvió a caer a 2,14 en 1995; antes de subir a 2,42 en 2000 y, más significativamente, a 3,72 en 2001. El promedio del número efectivo de partidos contendientes por la presidencia durante el período de elecciones por

24. Así, explicaciones como la de Shugart y Carey necesitan ser corregidas. En su legítimamente famoso *Presidents and Assemblies*, Shugart y Carey escriben: «El Perú es ejemplo de un sistema de partidos en el que la proliferación de candidatos podría atribuirse al uso de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales. Lo que había sido un sistema de partidos de dos bloques antes de la intervención militar de 1968 condujo a dos elecciones presidenciales consecutivas en la década de 1980, las cuales fueron ganadas por una mayoría de votos válidamente emitidos en primera vuelta. Sin embargo, hacia 1990 las normas de la segunda vuelta por mayoría alentaron a dos *outsiders* a entrar a la primera vuelta, desafiando al sistema de partidos establecido. Con una elección por mayoría relativa que resultó decisiva, dicha proliferación habría sido mucho menos probable» (1992, 214-215; véase también Cameron, 1994, 112; y Jones 1995, 101).

Este párrafo contiene tres errores significativos que podrían haber conducido a la evaluación general que Shugart y Carey hacen de la segunda vuelta por mayoría en el Perú. En primer lugar, el sistema de partidos antes del golpe militar de 1968 era un sistema de tres bloques, no de dos bloques, con un número efectivo de partidos presidenciales de 2,98, y un número efectivo de partidos legislativos de 3,54. En segundo lugar, la implementación de una segunda vuelta por mayoría no coincidió con el retorno a la democracia en 1980, sino que se dio recién en las elecciones de 1985. En tercer lugar, las elecciones de 1980 no fueron ganadas por una mayoría de votos válidamente emitidos en primera vuelta, sino por una mayoría simple de 45%. Tampoco es cierto, como sostiene McClintock, que «el número de partidos en contienda por la presidencia fue mayor tras la introducción de la modalidad de segunda vuelta» (1994, 289). En el Perú, como se explica en este capítulo, la implementación de una segunda vuelta para determinar la mayoría presidencial no acarreó la proliferación de candidatos presidenciales, ni un incremento del número efectivo de partidos presidenciales, ni un descenso en el volumen de los aliados presidenciales en el Parlamento.



mayoría relativa (1962-1980) fue 3,27. El promedio del número efectivo de estos partidos desde la implementación de la segunda vuelta por mayoría en 1985 ha sido 3,00. Estos datos no respaldan el planteamiento que sostiene que la adopción de la segunda vuelta por mayoría está asociada con una mayor fragmentación del sistema de partidos.

El respaldo al presidente por parte del Parlamento podría ser de importancia crucial para la gobernabilidad y la supervivencia de la democracia. Porque se dice que la segunda vuelta por mayoría incrementa la fragmentación del sistema de partidos, se piensa que también disminuye el tamaño del contingente parlamentario del presidente. Jones (1995, 83) halló que en diecinueve sistemas latinoamericanos el multipartidismo de la Cámara Baja y el tamaño de la representación parlamentaria del presidente en la Cámara Baja muestran una alta correlación negativa (-0.941). Esta relación se aprecia casi igual en el Perú, donde la correlación entre el número efectivo de partidos en la Cámara Baja o en el Congreso unicameral —medido en términos de escaños— y el contingente parlamentario del presidente fue -0.832 (significativa en el nivel de 0,01) entre 1963 y 2001. Es decir, que cuando la fragmentación del sistema de partidos no se incrementa bajo la norma de gobierno de la mayoría —como fue el caso del Perú—, tampoco podemos esperar que las delegaciones congresales del presidente disminuyan.

Antes de la introducción en el Perú de la segunda vuelta por mayoría, el apoyo legislativo para el presidente fue en 1963 de 35% en la Cámara Baja y de 44% en el Senado; y en 1980, 54% en la Cámara Baja y 43% en el Senado. Cuando la segunda vuelta presidencial por mayoría se introdujo en el Perú en 1985, el contingente parlamentario del presidente se elevó a 59% en la Cámara Baja y a 53% en el Senado. Este contingente se redujo drásticamente en 1990 a 18% en la Cámara Baja y a 23% en el Senado; pero en 1995 se elevó nuevamente a 56% en el Congreso unicameral. En 2000 se ubicó en 43%; y en 2001 cayó a 38%. El promedio del contingente parlamentario presidencial fue virtualmente el mismo bajo las normas de la mayoría relativa (44%) y bajo la modalidad de segunda vuelta por mayoría (43%).

¿Cuáles fueron, entonces, las consecuencias políticas de la adopción de la segunda vuelta presidencial por mayoría? Schmidt sostiene que una de las más importantes normas electorales que llevaron a la desconcertante victoria de Fujimori en 1990 fue la segunda vuelta presidencial por mayoría (1996, 321). Ésta, dice Schmidt: «permitió a Fujimori desarrollar un respaldo en

dos etapas» (348), y algunos podrían extraer la conclusión de que la segunda vuelta por mayoría es especialmente ventajosa para los *outsiders* políticos (Jones 1995, 96-97). En el caso de Fujimori esto parece plausible, pero debemos ser cautos antes de llegar a la conclusión de que la segunda vuelta presidencial por mayoría contribuyó de manera considerable al colapso del sistema de partidos de la década de 1980, o de que suele conducir a la elección de candidatos *outsiders*.

Si bien es cierto que la segunda vuelta por mayoría permite inicialmente que los candidatos débiles desarrollen respaldo en dos etapas, ello no implica que promueva la elección de *outsiders* en la mayor parte de los casos. Consideremos dos tipos de situaciones: una, cuando los dos primeros finalistas de la primera vuelta son ambos *insiders* del sistema de partidos (como fue el caso de García y de Barrantes en 1985); la otra, cuando ambos son *outsiders* (como fue el caso de Vargas Llosa y Fujimori en 1990; Fujimori y Pérez de Cuéllar en 1995; y Fujimori y Toledo en 2000).<sup>25</sup> En ninguno de estos casos podemos decir que el sistema de segunda vuelta benefició la elección de un *outsider*. En el primero, ningún *outsider* logró llegar a la segunda vuelta. En el segundo, ambos participantes de la segunda vuelta eran *outsiders*. El sistema de la segunda vuelta podría resultar desventajoso para un *outsider* (el primer puesto de la primera vuelta), en tanto que brinda una oportunidad a otro *outsider* (el segundo puesto de la primera vuelta), pero el beneficio neto para los *outsiders* es cero.

Aun cuando una segunda vuelta enfrente a un *insider* contra un *outsider*, ello no necesariamente será ventajoso para el segundo. Si el *outsider* resulta en el primer puesto de la primera vuelta, su liderazgo en la primera vuelta se pone en riesgo, y el sistema de dos vueltas no lo favorece. Como habría sido el caso si Vargas Llosa hubiese enfrentado al candidato del APRA, Alva Castro, en la segunda vuelta de 1990; o como fue el caso cuando Alejandro Toledo enfrentó a Alan García del APRA en la segunda vuelta de 2001. Para que el

25. Yo defino *outsider* como un político que ha devenido políticamente prominente desde fuera del sistema de partidos del país; los *insiders* políticos son, en cambio, quienes alcanzan relevancia política desde dentro del sistema de partidos, incluyendo a los que luego rompen con sus antiguos partidos para formar nuevos (Kenney, 1998). Hay una dimensión temporal significativa en esta definición: los políticos se clasifican como *outsiders* o *insiders* sólo con respecto a un sistema de partidos dado. Cuando se establece un nuevo sistema de partidos, quienes empezaron como *outsiders* pueden eventualmente llegar a ser considerados como *insiders*. Porque estoy básicamente interesado en explicar la caída y el resurgimiento de los partidos de la década de 1980, considero a Fujimori como un *outsider* frente a este sistema de partidos para todo el período analizado.

sistema de dos vueltas sea ventajoso para un *outsider* es necesario que éste obtenga el segundo puesto frente a un *insider* en primer puesto. Aun en tal caso, el que la segunda vuelta favorezca a un *outsider* dependerá de las ubicaciones del *outsider* y del *insider* con respecto a la distribución de las preferencias de los votantes. En el caso más simple, de magnitud unívoca, con una distribución normal de votantes, un sistema de dos vueltas beneficiará, con mucha probabilidad, al candidato de la segunda vuelta que se encuentre más cercano al votante medio. Si la segunda vuelta enfrenta a un *insider* de centro contra un *outsider* de ubicación ideológicamente extrema, en efecto, el sistema de la segunda vuelta hace más difícil que el *outsider* llegue al poder que con un sistema de mayoría simple. Ésta es una de las razones por las que el sistema de segunda vuelta por mayoría fue adoptado ampliamente en América Latina en las décadas de 1970 y 1980.

Así, si bien es cierto que el sistema de segunda vuelta por mayoría favoreció a Fujimori en 1990, no se trataba de una característica del sistema electoral en sí mismo sino que dependía, en gran medida, de las posiciones de Fujimori y Vargas Llosa en relación con el votante medio. Según los datos de una encuesta de Apoyo de abril de 1990, el partido de Fujimori, Cambio 90, era visto por los votantes como un partido de centro (con una ubicación ideológica media de 5,3 en una escala de diez puntos); mientras que la alianza FREDEMO de Vargas Llosa era percibida como de extrema derecha (con una ubicación media de 8,3). La ventaja que favoreció a Fujimori en 1990 dependió, en gran medida, del hecho de que fuera capaz de agenciarse el apoyo de la mayoría de los votantes ubicados al centro y a la izquierda del espectro ideológico, mientras que el principal respaldo de Vargas Llosa se limitó a la derecha. Si un candidato *insider* con el mismo perfil ideológico y resultados de primera vuelta que Fujimori hubiese derrotado a un *outsider* como Vargas Llosa en la segunda vuelta, los analistas habrían extraído la conclusión de que los sistemas de segunda vuelta presidencial por mayoría tienden a evitar la elección de *outsiders*. En 2001, el sistema de dos vueltas no favoreció al *outsider* Toledo, porque Toledo era el primer puesto de la primera vuelta y, muy probablemente, habría ganado una contienda por mayoría relativa. En la segunda vuelta entre el *outsider* Toledo (Perú Posible = 5,0) y el *insider* García (APRA = 4,9), que llegó en segundo puesto, la falta de distancia ideológica significó que otros aspectos decidieran la elección. Al final, García ganó muchos más votos que Toledo entre la primera y la segunda vuelta, pero no los suficientes para superar su déficit de once puntos de la primera vuelta.

Otra razón para ser cautos frente a la atribución de la elección de *outsiders* al sistema de segunda vuelta por mayoría es que bajo las normas de la mayoría relativa suele elegirse también a *outsiders*. La primera evidencia electoral del malestar del sistema de partidos en el Perú surgió en 1989, cuando el *outsider* Ricardo Belmont derrotó a varios candidatos *insiders* del sistema de partidos para convertirse en alcalde de Lima. La carrera por la alcaldía se corrió bajo las reglas pluralistas de una mayoría en la que el primero pasa la posta, y el *outsider* Belmont derrotó a sus opositores *insiders*. Del mismo modo, el más importante *outsider* político de América Latina elegido presidente después de Fujimori fue Hugo Chávez, de Venezuela, quien resultó elegido por primera vez sin el beneficio de la segunda vuelta por mayoría bajo las normas de la mayoría relativa, con 56% del voto popular.<sup>26</sup>

### *Reelección presidencial*

El otro gran cambio en el sistema electoral presidencial fue el permitir la reelección presidencial inmediata en 1995 y en 2000, y su renovada prohibición en 2001. La presencia de un oportunista postulando a la reelección tiende a reducir la fragmentación del sistema de partidos (Jones, 1999), y la evidencia del caso peruano calza bien en este esquema. El promedio del número efectivo de partidos que postularon a la presidencia mientras la reelección estuvo prohibida fue de 3,38, pero de sólo 2,28 en las dos elecciones en las que Fujimori se presentó a la reelección.<sup>27</sup>

¿Contribuyó la reelección presidencial de 1995 al colapso del sistema de partidos de la década de 1980? En la medida en que la reelección fortaleció a Fujimori, el máximo adversario de dicho sistema de partidos, puede decirse que le cupo un papel. Si Fujimori no hubiese postulado para la reelección, es posible que los partidos de la década de 1980 —que todavía en 1993 recibieron el 37% del voto municipal— hubiesen podido disfrutar de una recuperación parcial. Sin embargo, también se debe recordar dos hechos. El primero, que el desenlace del colapso del sistema de partidos empezó mucho tiempo

26. Puesto que en Venezuela en 1998 los dos candidatos presidenciales con más votos se presentaron como *outsiders*, sería un *outsider* el que ganaría la presidencia, independientemente del sistema electoral, y la ventaja neta que la segunda vuelta por mayoría ofreciera a los *outsiders* habría sido cero.

27. Un patrón similar se vio en el número efectivo de partidos parlamentarios (medido en votos). Prohibida la reelección presidencial, el promedio del número efectivo de partidos parlamentarios fue 4,28. En las dos elecciones en las que se permitió la reelección presidencial, el promedio del número efectivo de partidos parlamentarios fue 3,65.

antes de que se adoptara la reelección presidencial, de modo que el papel de la reelección en este colapso se limita al deceso definitivo del sistema de partidos en 1995. El segundo, que las figuras que lideraban la oposición a Fujimori en 1995 y en 2000 no eran representativas de ninguno de los partidos de la década de 1980, sino *outsiders* al sistema de partidos. Si bien la reelección presidencial puede haber afectado a estos partidos tanto en 1995 como en 2000, los principales beneficiarios de la continuidad de la prohibición de la reelección presidencial bien podrían haber sido otros candidatos *outsiders* antes que los partidos de la década de 1980.

¿Contribuyó la renovada prohibición de la reelección presidencial al resurgimiento parcial de los candidatos de los partidos tradicionales en 2001? El retiro de Fujimori de la escena electoral y el descrédito de muchos otros políticos *outsiders* crearon un importante espacio electoral que dos candidatos del sistema de partidos de la década de 1980 pudieron aprovechar. Sin embargo, la caída de Fujimori y sus aliados ocurrió antes de la decisión de renovar la prohibición a la inmediata reelección presidencial, de modo que no debemos atribuir a este cambio del sistema electoral en sí mismo el resurgimiento parcial en el año 2001 de los candidatos de la década de 1980. Una vez más deberíamos recordar que el primer beneficiario de la caída de Fujimori no fue ningún candidato de un partido de la década anterior, sino otro *outsider*, Alejandro Toledo.

Las instituciones son relevantes pero para determinar la manera exacta en la que instituciones tales como los sistemas electorales afectan al sistema de partidos, se requiere un cuidadoso análisis. Aunque el sistema electoral del Perú ha cumplido un importante papel en moldear algunos aspectos concretos del sistema de partidos, la relación general entre el cambio del sistema electoral y los más importantes cambios en el sistema de partidos es débil. En particular, las variables del sistema electoral no son muy útiles para explicar el colapso masivo del sistema de partidos de la década de 1980 a inicios de la siguiente década y su recuperación parcial en 2001.

## 6. POR QUÉ SUCEDIÓ III: EL FRACASO DEL DESEMPEÑO Y EL PAPEL DE LAS ELITES POLÍTICAS

Hemos visto cómo los cambios en las estructuras de la sociedad y en las instituciones del sistema electoral ayudaron a moldear la competencia electoral en

el Perú. Hemos visto también cómo ninguno de estos factores puede explicar bien por sí solo los cambios masivos en el sistema de partidos peruano ocurridos entre 1985 y 1995 y entre 2000 y 2001. Sostengo que el colapso del sistema de partidos es más directamente el resultado de los fracasos de las elites políticas peruanas.<sup>28</sup> En particular, el liderazgo de los cuatro principales partidos políticos de la década de 1980 obró para impedir que a alguno de ellos se le confiara el gobierno nacional desde 1990. A partir de ese año, surgió una nueva elite política cuyas acciones consiguieron diezmar a los partidos de la década anterior.

Los que tienen la máxima responsabilidad por el colapso del sistema de partidos en el Perú fueron quienes capturaron el centro político y, junto con éste, la presidencia. Los presidentes Belaunde y García fueron totalmente incapaces de resolver la dramática crisis económica y de seguridad que el Perú enfrentó en la década de 1980. Bajo la administración de Belaunde, el PBI per cápita cayó en 11% y la inflación se acumuló hasta 3.584% en cinco años. El gobierno de Belaunde también vio al Perú pasar de una paz relativa a una guerra brutal que costaría más de ochenta mil vidas y por la que el país empezó a ser conocido como territorio de torturas y fosas comunes (ver cuadro 9 en la página siguiente). Ante este dudoso desempeño, no es sorprendente que el índice de aprobación del gobierno de Belaunde cayera de 75% en 1980 a solamente 26% hacia 1985, y que la opinión pública desistiera de confiar a AP, el partido de Belaunde, el gobierno del país.

El fracaso de Belaunde colaboró al inicial éxito de García. Donde Belaunde parecía endeble y desconectado de la realidad, García representaba el vigor y un bienvenido toque popular. Según una encuesta realizada entre votantes de bajos ingresos en Lima, el 63% de los que votaron por Belaunde en 1980 lo hicieron por García en 1985. De éstos, el 55% declararon que fue por causa del deficiente desempeño gubernamental de AP (Dietz, 1987, 153).<sup>29</sup> Bajo el mando de García, inicialmente la economía pareció mejorar y las muertes por violencia política disminuir, pero hacia 1990 las esperanzas surgidas al comienzo

28. Esta es también la visión de Mainwaring y Scully, quienes señalan: «El destino de los partidos halló su auge y su caída de acuerdo a la incapacidad de gobernar de los partidos oportunistas. Fracasando abrumadoramente en manejar el doble desafío del colapso económico y la insurgencia político-militar, Acción Popular y el APRA sufrieron consecutivas y precipitadas defunciones electorales...» (1995, 19).

29. En una versión posterior de este análisis, Dietz informa: «De los votantes que cambiaron de su apoyo a AP en 1980-P hacia el APRA en 1985-P, más de un tercio (37,9 por ciento) citó el mal gobierno y/o la economía como el principal motivo para cambiar su voto» (1998, 212).

**CUADRO 9**  
**Desempeño económico y violencia política en el Perú, 1980-2000**

AÑO	PRESIDENTE	PORCENTAJE ANUAL DE VARIACIÓN PNB/PPC	PORCENTAJE ANUAL DE INFLACIÓN	NÚMERO DE ATENTADOS SUBVERSIVOS	NÚMERO DE MUERTES POR VIOLENCIA POLÍTICA
1980	Morales / Belaunde	1,8	60,8	219	3
1981	Belaunde	1,9	72,7	715	4
1982	Belaunde	-2,2	72,9	891	170
1983	Belaunde	-14,6	125,1	1.123	2.807
1984	Belaunde	2,4	111,5	1.760	4.319
1985	Belaunde / García	0,0	158,3	2.050	1.359
1986	García	6,9	62,9	2.549	1.268
1987	García	6,2	114,5	2.489	697
1988	García	-10,2	1.722,3	2.415	1.986
1989	García	-13,4	2.775,3	3.149	3.198
1990	García / Fujimori	-7,2	7.649,6	2.779	3.452
1991	Fujimori	0,9	139,2	2.785	3.180
1992	Fujimori	-0,4	56,7	2.995	3.101
1993	Fujimori	4,8	39,5	1.918	1.692
1994	Fujimori	12,8	15,4	1.195	652
1995	Fujimori	8,6	10,2	953	734
1996	Fujimori	2,5	11,8	651	366
1997	Fujimori	6,8	6,5	520	209
1998	Fujimori	-0,6	6,0	421	165
1999	Fujimori	0,9	3,7	159	98
2000	Fujimori / Paniagua	2,6	3,7	178	43

*Fuente:* Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), disponible en: [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe); Ministerio del Interior en Webb, 1995. El INEI enumera menos atentados y muertes que el Ministerio del Interior para algunos de los años, pero ambas fuentes muestran tendencias similares.

PNB: Producto nacional bruto    PPC: Producto per cápita

de su administración se habían roto cruelmente. Durante ésta, el PBI per cápita descendió en total 15% y, en su último año en el poder, la inflación anual se había disparado a más de 3.800%. La inflación acumulada durante los cinco años de García fue más de seiscientos veces la que se acumuló durante el período de Belaunde. No sorprende, entonces, que las encuestas la enunciaran como el problema número uno que los peruanos enfrentaban a fines de la década de 1980, seguido por el terrorismo y la falta de empleos adecuados.

El número de muertos siguió elevándose (más de diez mil durante el gobierno de García) y el número de ataques subversivos creció (de 1.760 al año en 1984 a 3.149 al año en 1989). Más aún, a fines del gobierno de García parecía que Sendero Luminoso venía logrando avances cualitativos en su

guerra contra el Estado peruano, y muchos perdieron la esperanza de llegar a derrotar a este grupo alguna vez. La popularidad de García cayó todavía más que la de Belaunde (de 90 a 21%, llegando a un nivel mínimo de 9% en 1989), y lo único sorprendente acerca de las elecciones de 1990 es que al APRA no le fuera peor. Tras estos dos gobiernos, el electorado castigó a ambos trasladando sus votos a otro destinatario: la votación presidencial de AP cayó en 38 puntos porcentuales entre 1980 y 1985, y el voto por el APRA bajó 31 puntos entre 1985 y 1990.

Además de administrar mal la economía y perder la guerra contra la insurgencia, ambas administraciones fueron dañadas por un factor que, a pesar de ser difícil de cuantificar, es importante: la corrupción gubernamental. En ocasiones los ciudadanos pueden pasar por alto la corrupción de un gobierno eficaz en otros aspectos, pero cuando un gobierno es a la vez incompetente y corrupto, los votantes serán reticentes a brindarle su apoyo. Este fue el caso al final del gobierno del APRA, cuando una encuesta de Apoyo demostró que los habitantes de Lima culpaban del fracaso económico a la mala administración y al mal manejo económico (27%) o a la corrupción (25%) (Lynch, 1999, 185). Durante el gobierno de Belaunde las acusaciones de corrupción se dirigían no tanto a la figura del presidente sino a miembros de su entorno. En el caso de Alan García, las acusaciones de corrupción tocaron primero a miembros del Congreso y del gabinete pero, en última instancia, lo alcanzaron también a él. En ambos casos, la evidencia más condenatoria salió a la luz a raíz de investigaciones realizadas después de que la administración dejase el poder y, así, no afectó los índices de aprobación presidencial. No obstante, la percepción pública de corrupción mientras el partido se mantuvo en el poder contribuyó a la insatisfacción con el gobierno.

El rechazo público hacia AP y al APRA es fácil de entender, y fue la principal fuente de volatilidad electoral en 1985 y 1990. Para comprender cabalmente el colapso del sistema de partidos de la década de 1980 necesitamos también preguntarnos por qué los votantes dieron la espalda a IU y al PPC, los otros dos partidos importantes de ese sistema de partidos. El derechista PPC tuvo dificultades para ampliar su estrecha base social, predominantemente urbana y de clase alta y media alta. Entretanto, la izquierda se mostró incapaz de desplazarse hacia el centro sin sufrir un cisma, lo que socavó la credibilidad de su pretensión de poder lograr la gobernabilidad nacional. En conjunto, estos factores facilitaron la llegada de Fujimori y la eventual defunción del sistema de partidos de la década de 1980.



## *La derecha*

El debut electoral del PPC llegó con las elecciones para una Asamblea Constituyente en 1978. AP boicoteó las elecciones y el PPC obtuvo un 24% de la votación, la mayor que jamás recibiera. Después de este auspicioso inicio, lograría entre 10 y 15% del voto a lo largo de la década de 1980.

El PPC participó en el gabinete de Belaunde y le dio a AP los cuatro votos que necesitaba en el Senado para conseguir la mayoría. En las elecciones generales de 1985, el PPC formó una coalición electoral con independientes y disidentes del APRA, llamada Convergencia Democrática (CODE), y vio elevarse ligeramente su participación en la votación respecto a 1980. Sin embargo, como señala Planas (2000, 254), sólo tres de los seis senadores y seis de los doce diputados elegidos por la coalición en 1985 pertenecían al PPC, y la CODE se disolvió después de las elecciones. Lo que llama la atención hacia uno de los factores que muchos consideran limitó la capacidad del PPC de atraer más votantes a lo largo de la década de 1980 y así convertirse en un contendor viable por la presidencia: habiendo compartido el poder con AP a partir de 1980, compartía también la responsabilidad por los fracasos de ese gobierno.

Otros dos factores que motivaron la incapacidad de crecimiento del PPC fueron la percepción entre los votantes de que era extremadamente conservador y socialmente excluyente. En una encuesta de junio de 1987, los entrevistados otorgaron al PPC un puntaje promedio de 8,3 en una escala de diez puntos de izquierda a derecha, en la que el encuestado promedio se ubicaba en 5,4. En 1987, ninguno de los principales partidos estuvo más distante (2,9 puntos) del votante promedio que el PPC.

Los criterios de clase y territorial también limitaron el atractivo del PPC. En noviembre de 1986, en la cúspide de su desempeño electoral en la década, 73% de quienes dijeron apoyar al PPC eran parte de la clase alta o media; sólo 27% pertenecía a los sectores más pobres —pero mayoritarios electoralmente. Una encuesta de 1988 arrojó los mismos resultados: de aquellos que dijeron respaldar al PPC, 45% eran de clase alta (7,5% de los hogares de Lima), 28% de clase media (27% de hogares de Lima), 19% de clase baja (44% de hogares de Lima), y sólo 8% pertenecía a la clase más pobre (21% de hogares de Lima).

Si el PPC atrajo a pocos entre la mayoría de los votantes pobres y muy pobres de Lima Metropolitana, atrajo incluso a menos votantes en el resto del país. En 1985 su candidato presidencial obtuvo el 19% de la votación en

Lima Metropolitana, pero fuera del departamento de Lima logró sólo un 7% de la votación. Del mismo modo, en las elecciones municipales de 1986, el PPC recibió 27% de la votación en Lima, pero sólo 14% en el ámbito nacional. Aunque Lima representó sólo 31% de todos los votos válidamente emitidos en el ámbito nacional en las elecciones municipales de 1986, alrededor de un 68% de los votos municipales del PPC ese año se emitieron en Lima.

El PPC nunca fue repudiado de la manera en que le ocurrió a AP y, en tal sentido, colaboró poco a la volatilidad electoral del sistema de partidos, pero permaneció crónicamente débil. Incluso en 1990, al final del catastrófico gobierno de García, el candidato presidencial del APRA recibió casi el doble de la votación nacional (23%) que obtuviera el más exitoso candidato presidencial del PPC (12% en 1985). Los líderes del PPC no pudieron o no quisieron modificar su posición ideológicamente extrema para convocar a mayor cantidad de votantes fuera de la base del partido que se encontraba en los distritos más adinerados de Lima, ni superar las consecuencias de su malhadada colaboración con el gobierno de Belaunde en 1980-1985. No habiendo logrado convertirse en una alternativa viable para la gobernabilidad nacional por cuenta propia, el único sendero que le quedaba al PPC fue la participación en una nueva alianza electoral, el FREDEMO. Sin embargo, en parte a causa del PPC, en 1990 el FREDEMO fue considerado tan extremo ideológicamente como éste, lo que socavó sus probabilidades de lograr la presidencia.

### *La izquierda*

El otro componente principal del sistema de partidos de la década de 1980 fue la izquierda política. A partir del anuncio de elecciones para la Asamblea Constituyente de 1978, los partidos de izquierda en el Perú confrontaron dos desafíos relacionados entre sí. Si los diversos partidos de la izquierda aspiraban a desempeñar un papel central en la gobernabilidad nacional, tendrían que unirse y permanecer unidos. También tendrían que encontrar una manera de apelar ideológicamente a una mayoría de votantes. En el Perú, la izquierda obtuvo sólo un triunfo parcial ante estos dos retos.

Muchos de los partidos de la izquierda fueron lanzados como medios de preparación para la revolución o para llevarla a cabo, y el retorno de la política electoral al Perú a fines de la década de 1970 condujo a una tensión de base entre la preparación para la revolución y la pretensión de llegar al gobierno mediante la vía electoral. Tras un gran debate acerca del papel de los

partidos, las elecciones y la revolución, varios partidos y alianzas de izquierda participaron en las elecciones de 1978 y lograron juntos 29% de los votos y 28% de los escaños en la Asamblea Constituyente. A medida que se acercaba la elección de 1980, los partidos más moderados de la izquierda intentaron unirse en la Unidad de Izquierda, mientras que los partidos electorales más radicales formaron la Alianza Revolucionaria de Izquierda (ARI). Sin embargo, estas alianzas se desintegraron antes de las elecciones, sobre todo debido a conflictos por las ambiciones personales de los potenciales candidatos.<sup>30</sup>

Tras las elecciones generales de mayo de 1980 y antes de las elecciones municipales de noviembre del mismo año, las alas moderada y radical se unieron en un frente electoral llamado Izquierda Unida (IU). Entre su debut en las elecciones municipales de 1980 y su ruptura en 1989, IU recibió entre 23 y 31% de la votación nacional en cuatro elecciones, ganando la alcaldía de Lima en 1983, llegando segunda en la elección presidencial de 1985, y apareciendo en primer lugar durante muchos meses en las encuestas previas a las elecciones presidenciales de 1990. Pese al respaldo recibido de prácticamente un tercio del electorado, IU nunca se convirtió en un partido político organizado; continuó como un frente electoral de partidos problemáticos e independientes liderados, primero, por Alfonso Barrantes y, luego, por un liderazgo colegiado. No se dividió sólo por razones ideológicas y ambiciones personales, sino también por sus diferentes bases de respaldo. Los partidos más radicales tenían bases más sólidas entre las organizaciones sindicales, campesinas, estudiantiles y otras que controlaban; mientras que los líderes más moderados gozaban de considerable apoyo popular en las encuestas y en las elecciones, pero no tenían el respaldo organizacional con el que sí contaban los radicales. Un creciente número de activistas de IU no eran miembros de ninguno de los partidos que la conformaban, sino independientes en el frente electoral.

Las tensiones entre el ala más moderada y el ala radical de IU fueron exacerbadas por el empeoramiento de la crisis económica, la aparición de Sendero Luminoso y la insurgencia del MRTA, el apoyo de Barrantes a la presidencia de García, y la propia ambivalencia de Barrantes como candidato. Cuando IU intentó convertirse en algo más que sólo un frente electoral y

30. Planas se refiere al ala moderada como la izquierda socialista y al ala radical como la izquierda marxista (2000, 205). Entre otras fuentes sobre la izquierda durante este período tenemos a Lynch, 1999; Roberts, 1999; Tanaka, 1998; y Tuesta Soldevilla, 1995.

organizarse como un partido inscrito, a fines de 1988 y a inicios de 1989, estas diferencias personales e ideológicas de larga data salieron a la luz y condujeron a su división entre dos alianzas electorales. Una alianza mantuvo el nombre de Izquierda Unida, mientras que la otra fue conocida primero como Acuerdo Socialista de Izquierda y, luego, como Izquierda Socialista (IS).<sup>31</sup>

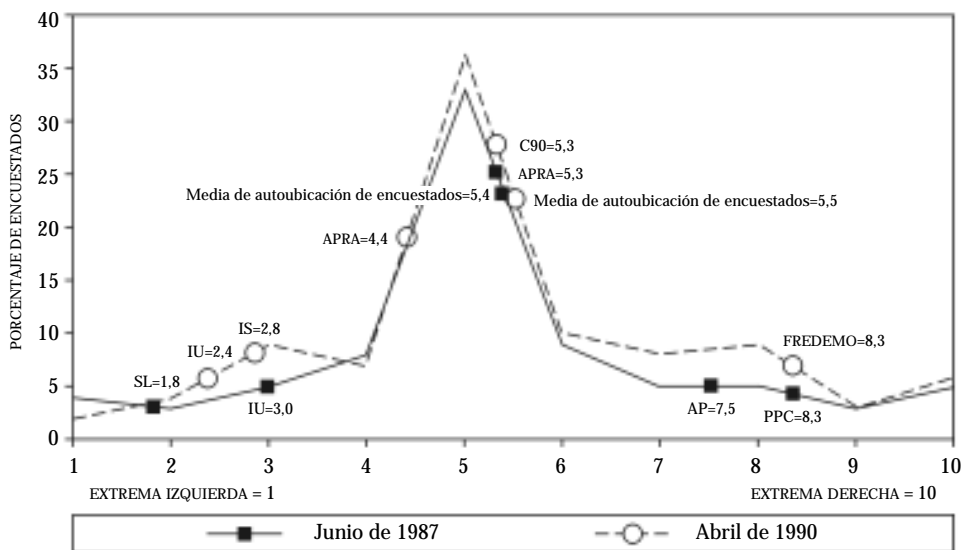
La pública disputa que rondaba al cisma de IU y el hecho mismo del cisma llevó a la izquierda a perder credibilidad como fuerza capaz de gobernar el país. Barrantes encabezó durante los nueve primeros meses de 1988 las encuestas para las elecciones presidenciales de 1990. En junio de 1988, prácticamente el doble de los encuestados creía que Izquierda Unida ganaría la presidencia en 1990, frente a los que pensaban que lo harían el APRA o el FREDEMO. En julio de 1989, tras el cisma, la proporción de la intención de voto favorable a Barrantes había descendido por debajo de 20% y, en enero de 1990, sólo alrededor de 10% de los encuestados planeaban votar por Barrantes (quien para entonces era el candidato de IS). Los que pensaban votar por el candidato presidencial de IU, Henry Pease García, se mantuvieron en menos de 10% durante la mayor parte de la campaña. Con la imagen y las declaraciones de una familia disfuncional que atraviesa un divorcio particularmente incómodo, las facciones que alguna vez habían constituido Izquierda Unida se convirtieron en la izquierda desunida, y con ello convencieron a la mayoría del público que podría haber pensado en votar por ellos de que ninguna de esas organizaciones estaba preparada para gobernar el país en esta coyuntura crítica, y que un voto por cualquiera de ellas sería un voto desperdiciado.<sup>32</sup>

Aunque la trayectoria descendente de la izquierda fue resultado básicamente de la política nacional, puede haber sido acelerada por la dislocación ideológica que siguió a la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989. En abril de 1990, los votantes veían incluso a la moderada IS tan a la izquierda del votante promedio como el FREDEMO a la derecha (2,7 y 2,8 puntos, respectivamente —ver gráfico 3 en la página siguiente), y a la IU a una distancia incluso mayor (3,1 puntos).

31. Una explicación interesante de la división de la izquierda puede encontrarse en Cameron, 1994, 77-96.

32. En su estudio sobre cambio de voto en las elecciones de 1990, Dietz halló que «los que mudaron de la izquierda a otro partido con frecuencia mencionaban las divisiones dentro de la izquierda y hacían la ecuación entre un voto por la izquierda y un voto perdido» (1998, 219).

GRÁFICO 3  
Autoubicación ideológica y ubicación ideológica de los partidos en Lima,  
junio de 1987 y abril de 1990 (%)



Fuente: Apoyo.

De este modo, la izquierda se negó a sí misma la posibilidad de ser una alternativa seria a los fracasados partidos de centro, AP y APRA. Sumando a esto las limitaciones del PPC, el sistema de partidos peruano se había agotado. Todos los grandes partidos o alianzas habían devenido, por su propia responsabilidad, en inelegibles, ya sea demostrando incompetencia y corrupción al ser gobierno (AP y APRA), fracasando en su intento de volverse ideológicamente moderados y socialmente inclusivos (PPC), o dividiéndose antes de las elecciones mientras se mantenían ideológicamente distantes del votante promedio (IU, IS). Ni el auge del sector informal ni los cambios del sistema electoral desempeñaron un papel tan decisivo en el colapso del sistema de partidos peruano como los propios partidos y sus líderes.

## 6. FRACASO EN EL DESEMPEÑO Y TRIUNFO DE LOS ANTIPARTIDOS

Martín Tanaka (1998, 70) ha lanzado la desafiante idea de que el fracaso de su desempeño fue el núcleo del colapso del sistema de partidos peruano. Sostiene que, tomando como base la posibilidad de la alternancia en el poder, los fracasos de cada uno de los partidos no deberían conducir al colapso

del sistema de partidos como un todo. Según Tanaka, si los partidos del sistema de partidos de la década de 1980 recibieron regularmente un 90% del voto durante la mayor parte de la década, no se puede decir que hayan fracasado en su tarea de representación (71-72).

Yo, por el contrario, sostendría que AP, el APRA, el PPC y la izquierda fallaron individualmente en su tarea de representación y que, colectivamente, esto constituyó el fracaso del sistema de partidos de la década de 1980. Cada uno de estos grupos tenía un núcleo de leales partidarios pero, al cabo de un período de cinco años en el poder, ninguno lograba representar ni remotamente a una mayoría de votantes. No es posible decir que un sistema de partidos está cumpliendo su tarea de representación cuando un promedio cercano a la mitad de los votantes cambia de partido entre una elección y la siguiente. Los extremos índices de volatilidad observados en el caso peruano son, a simple vista, evidencia del fracaso de los partidos en representar a la gente en forma adecuada. Cuando la proporción de votos de un partido cae de manera vertiginosa de una elección a la siguiente, se puede llegar a la conclusión razonable de que no ha logrado representar a quienes lo eligieron. Cuando se llega al punto en el que todos los partidos principales convencen a los votantes de su propia inelegibilidad, la alternancia entre los partidos existentes ya no proporciona una válvula de escape, y es posible concluir que el sistema ha fracasado.

En 1990 Vargas Llosa se ubicaba tan a la derecha que le fue difícil apelar al votante promedio. Los que no lo apoyaban tuvieron dificultades para decidir por quién votar: en enero de 1990, ninguna de las principales alternativas a Vargas Llosa tenía más de alrededor de 10% de la intención de voto en Lima, mientras que el número de votantes indecisos había aumentado a 30%. En medio de esta situación de crisis generalizada y extinción del sistema de partidos ingresó Fujimori, quien —con el apoyo secreto del presidente Alan García— apareció de la nada, se ubicó en el centro y se convirtió en el candidato de los votantes indecisos.<sup>33</sup> El fracaso de los partidos tradicionales durante la década de 1980 creó un vacío político que permitió a un *outsider* antipartidista convertirse en presidente con muy poco respaldo parlamentario. El contraste entre la completa derrota de los partidos tradicionales en la carrera por la presidencia y su continuo control de dos tercios del Legislativo creó una situación madura para la confrontación.

33. Véase Schmidt (1996) para una explicación del apoyo clandestino de Alan García hacia Fujimori antes de la primera vuelta en las elecciones presidenciales de abril de 1990.

Si Fujimori fue inicialmente producto del colapso del respaldo a los partidos de la década de 1980, ya en el gobierno hizo mucho para socavar el apoyo popular hacia éstos y el colapso final del sistema de partidos llegó solo, como consecuencia de su éxito como presidente antipartidista. Desde su elección en 1990 hasta su caída del poder, Fujimori representó al político antipartidista, atacando a los partidos como el origen de todos los males en la política. Su discurso antipartidista, aunado a la palpable corrupción e incompetencia de los partidos de la década anterior y al éxito del propio Fujimori en estabilizar la economía, al crear las condiciones para el crecimiento macroeconómico y al derrotar la insurgencia de Sendero Luminoso, deterioraron la mayor parte de lo que después de 1990 quedaba de apoyo a los partidos de la década anterior.

Las acciones de Fujimori también dividieron a los partidos ya debilitados, configurando el escenario para su colapso total. En cada partido había quienes querían boicotear las elecciones parlamentarias posteriores al golpe de 1992, y otros que consideraban necesario competir en ellas. Lo que llevó a escisiones en todos los principales partidos de oposición y a la formación de nuevos partidos, socavando aún más el sistema de partidos de la década de 1980. Las elecciones de 1995 marcaron su colapso final, colapso confirmado por las elecciones de 2000. En 1995, ninguno de los partidos de la década anterior obtuvo más del 5% de la votación presidencial o 7% del voto parlamentario; en conjunto, lograron sólo 6,7% de la votación presidencial y 15,9% del voto parlamentario.<sup>34</sup> Para el año 2000, IU y el PPC habían perdido su acreditación ante el Jurado Nacional de Elecciones, y los únicos partidos de la década anterior que quedaban —APRA y AP—, juntos, pudieron congregarse sólo 1,8% del voto presidencial y 7,5% del voto parlamentario. Los partidos de la década de 1980 habían muerto.

## RESURRECCIÓN

Dos clases de resurrección ocurrieron en el año 2001. Por una parte, retornaron conocidos políticos relacionados con el sistema de partidos de la década de 1980. Entre ellos, Alan García (APRA), Lourdes Flores Nano (PPC, UN), y Javier Diez Canseco (IU, UPP), ninguno de los cuales había competido en 2000. En el caso de Flores Nano y Diez Canseco, su retorno se logró mediante

34. Esta medida incluye los votos por los siguientes partidos: APRA, AP, PPC, IU, y FNTC.

vehículos electorales nuevos (UN) o diferentes (UPP). Por otra parte, Alan García volvió del extranjero para conducir a su partido, el APRA, a su mejor ubicación desde que fuera elegido presidente en 1985; lo que marcó la segunda resurrección, no sólo de los políticos tradicionales sino de un partido tradicional.

Más de la mitad de la votación presidencial de la primera vuelta favoreció a los candidatos asociados con los partidos de la década de 1980, obteniendo García 25,8% y Flores Nano 24,3%. García continuó y logró 46,9% del voto de la segunda vuelta, la cual fue ganada por Alejandro Toledo (PP), quien había logrado 36,5% de la votación en la primera vuelta. En las elecciones parlamentarias, el APRA obtuvo 19,7% de los votos y 28 escaños (23,3%); varios políticos de larga trayectoria del PPC también se encontraban entre los diecisiete candidatos de UN (14,2%) que obtuvieron un escaño.

Ni la caída de Fujimori ni la recuperación parcial de los partidos y de los políticos de la década anterior pueden explicarse fácilmente por factores estructurales o institucionales. El sector informal continuó creciendo lentamente tras el colapso de este sistema de partidos, pero nada en ese patrón de crecimiento puede explicar la caída de Fujimori. Tampoco, como hemos visto, hay nada en el sistema electoral que hubiese permitido predecir la recuperación parcial de los partidos y los políticos de la década anterior.

Pese al limitado éxito de la economía a partir de 1997, Fujimori mantuvo altos niveles de aprobación en los meses anteriores a las elecciones de 2000 y también en los sucesivos. Ni siquiera los muchos escándalos que rodearon las elecciones de 2000 pudieron erosionar seriamente su popularidad: entre junio de 1999 y setiembre de 2000, los índices de aprobación de Fujimori nunca cayeron por debajo del 45% y, en los cruciales meses electorales de diciembre de 1999 a junio de 2000, sus índices permanecieron por encima de 50%, según Apoyo.

No fue sino hasta la transmisión, el 14 de setiembre de 2000, de un video que mostraba al asesor presidencial Vladimiro Montesinos sobornando a un legislador electo para que se cambiara de partido, que el problema de la corrupción dentro de su régimen recortó el respaldo popular a Fujimori. En octubre su índice de aprobación cayó a 36% y, en noviembre, justo antes de su huida al Japón, su renuncia por fax y su remoción por parte del Congreso, cayó a 24%.<sup>35</sup>

35. Irónicamente, éste es similar al nivel de respaldo que los antecesores de Fujimori: Belaunde (26%) y García (21%) tuvieron al final de sus mandatos. Es bastante preocupante que el actual titular, Alejandro Toledo, haya tenido un menor nivel de aprobación pública durante gran parte de su gobierno.



La corrupción explica en gran medida el colapso del régimen de Fujimori, pero no explica el resurgimiento de los partidos y de los políticos de la década de 1980 en el año 2001. Parecería lógico que personajes de la oposición fueran recompensados luego de que muchas de sus acusaciones contra la administración de Fujimori demostraran ser válidas. Debemos recordar, sin embargo, que todos los candidatos de oposición que alguna vez parecieron capaces de derrotar a Fujimori, incluyendo Mario Vargas Llosa, Javier Pérez de Cuéllar, Alberto Andrade, Luis Castañeda y Alejandro Toledo, buscaron ubicarse no como representantes del sistema de partidos de la década de 1980 sino como *outsiders*, tal como Fujimori. En el año 2000 no era del todo evidente que los partidos de la década de 1980 y sus líderes se beneficiarían tanto en la secuela de la caída de Fujimori, y fue especialmente sorprendente que al candidato del APRA, García, cuyo nombre se había vuelto sinónimo de incompetencia y corrupción en el gobierno, le fuera tan bien.<sup>36</sup>

Se requiere de una investigación de mayor profundidad para explicar adecuadamente el inesperado resurgimiento de los partidos y de los políticos tradicionales en el año 2001, pero para nuestro actual propósito basta con señalar que es muy poco probable que los cambios en la división social o en el sistema electoral pudieran haber tenido un papel principal. El parcial renacimiento del sistema de partidos de la década de 1980, así como su anterior defunción, parecen haberse debido mucho más a las acciones de las elites y a las reacciones de la opinión pública que a causas estructurales o institucionales.

36. Quizás el éxito de García tenga algo que ver con el hecho de que durante mucho tiempo el APRA fuera el partido más antiguo y mejor organizado. Ello no obstante, un argumento basado en un profundo sentido de identificación por parte de los simpatizantes del APRA debería explicar por qué este apoyo no fue evidente durante la década previa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ALVARADO, J. *et al.*

1987 *El mercado laboral urbano y sus interacciones con otros sectores de la economía*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).

CAMERON, M.

1994 *Democracy and Authoritarianism in Perú: Political Coalitions and Social Change*. Nueva York: St. Martin's Press.

1997 «Political and economic origins of regime change in Perú: The Eighteenth Brumaire of Alberto Fujimori». En: M. A. Cameron & P. Mauceri (eds.), *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy* (pp. 37-69). University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

CARBONETTO, D., J. HOYLE & M. TUEROS

1988 *Lima: sector informal*. Lima: CEDEP.

CARRIÓN, J.

1998 «Partisan decline and presidential popularity: The politics and economics of representation in Perú». En: K. Von Mettenheim & J. Malloy (eds.), *Deepening Democracy in Latin America* (pp. 55-70). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

COPPEDGE, M.

1998 «The dynamic diversity of Latin American party systems». En: *Party Politics*, 4 (4), pp. 547-568.

COTLER, J.

1994 «Crisis política, *outsiders* y autoritarismo plebiscitario: el fujimorismo». En: J. Cotler (ed.), *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

1995 «Political parties and the problems of democratic consolidation in Perú». En: S. Mainwaring & T. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America* (pp. 323-353). Stanford: Stanford University Press.

DE SOTO, H.

1989 *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Harper & Row.

DIETZ, H.

1987 «Electoral politics in Peru, 1978-1986». En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 28 (4), pp. 139-163.

1998 *Urban Poverty, Political Participation, and the State: Lima 1970-1990*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

DUVERGER, M.

1954 *Political parties*. Londres: Methuen.

1986 «Duverger's law: Forty years later». En: B. Grofman & A. Lijphart (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences* (pp. 69-84). Nueva York: Agathon Press.

FRANCO, C.

1991 «Exploraciones en 'otra modernidad': de la migración a la plebe urbana». En: H. Urbano (ed.), *Modernidad en los Andes* (pp. 189-212). Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.

GARCÍA BELAUNDE, V. A.

1986 *Una democracia en transición: las elecciones peruanas de 1985*. Lima: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

GROFMAN, B. & A. LIJPHART (eds.)

1986 *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press.

GROMPONE, R.

1991 *El velero en el viento: política y sociedad en Lima*. Lima: IEP.

GUILLERMOPRIETO, A.

1990 «Letter from Lima». En: *The New Yorker*, 29 de octubre, pp. 116-129. Nueva York.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

1992 *Perú: estadísticas del sector informal*. Lima: INEI.

JONES, M. P.

1995 *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

1999 «Electoral laws and the effective number of candidates in presidential elections». En: *Journal of Politics*, 61 (1), pp. 171-84.

KENNEY, C. D.

1998 «Outsider and anti-party politicians in power: New conceptual strategies and empirical evidence from Perú». En: *Party Politics*, 4 (1), pp. 57-75.

LAAKSO, M. & R. TAAGEPERA

1979 «'Effective' number of parties: A measure with application to West Europe». En: *Comparative Political Studies*, 12 (1), pp. 3-27.

LIPSET, S. M. & S. ROKKAN

1967 «Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction». En: S. M. Lipset & S. Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives* (pp. 1-64). Nueva York: Free Press.

LÓPEZ, S.

1991 *El Dios Mortal: Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas (IDS).

1995 *Perú 1992-1995: partidos, outsiders y poderes fácticos en el golpe y la transición política*. Washington, D. C.: Latin American Studies Association (28-30 de setiembre).

LYNCH, N.

1996 *Del fracaso de los partidos al reino de los independientes*. Lima (mimeo).

1999 *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes, Perú 1980-1992*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

MAINWARING, S.

1999 *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

MAINWARING, S. & T. SCULLY

1995 «Introduction: Party systems in Latin America». En: S. Mainwaring & T. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America* (pp. 1-34). Stanford: Stanford University Press.

MATOS MAR, J.

1985 *Desborde popular y crisis del Estado*. Lima: IEP.

MCCLINTOCK, C.

1989 «Perú: Precarious regimes, authoritarian and democratic». En: L. Diamond, J. J. Linz & S. M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries* (Vol. 4: Latin America, pp. 335-385). Boulder, Col.: Lynne Rienner.

1994 «Presidents, messiahs, and constitutional breakdowns in Perú». En J. J. Linz & A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (pp. 286-321). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

MURAKAMI, Y.

2000 *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

2002 *STAT Working Paper N° 1: ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector*. Lima: OIT.

PARODI, J.

1986 *Ser obrero es algo relativo: obreros, clasismo y política*. Lima: IEP.

1993 *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima: Centro de Estudios de Democracia (ed.) y Sociedad.

PASQUINO, G.

1994 «Update on Italy: The birth of the Second Republic». En: *Journal of Democracy*, 5 (3), pp. 107-113.

PAYNE, J. M., D. ZOVATTO, F. CARRILLO FLÓREZ & A. ALLAMAND ZAVALA (eds.)

2002 *Democracies in Development Politics and Reform in Latin America*. Washington, D. C.: The Johns Hopkins University Press / The Inter-American Foundation.

PLANAS, P.

1996 «¿Existe un sistema de partidos en el Perú?». En: F. Tuesta Soldevilla (ed.), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996* (pp. 169-201). Lima: Fundación Friedrich Ebert.

2000 *La democracia volátil: movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

PORTES, A. & M. JOHNS

1989 «The polarization of class and space in the contemporary Latin American city». En: L. Canak (ed.), *Lost Promises*. Boulder, Col.: Westview.

PORTES, A. & R. SCHAUFFLER

1996 «Competing perspectives on the Latin American informal sector». En: S. R. Pattanayak (ed.), *Globalization, Urbanization, and the State: Selected Studies on Contemporary Latin America* (pp. 145-177). Londres: University Press of America.

RAE, D.

1967 *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press. (Existe una edición revisada de 1971.)

ROBERTS, K.

1999 *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Perú*. Stanford: Stanford University Press.

ROBERTS, K. & E. WIBBELS

1999 «Party systems and electoral volatility in Latin America: A test of economic, institutional, and structural explanations». En: *American Political Science Review*, 93 (3), pp. 575-590.

RUBIO, M. & E. BERNALES

1981 *Perú: Constitución y sociedad política*. Lima: Desco.

SALCEDO, J. M.

1990 *Tsunami Fujimori*. Lima: *La República*.

SARTORI, G.

1994 *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. Nueva York: New York University Press.

SCHMIDT, G.

1995 *Preferential Voting in Perú: Origin, Evolution, and Impacts*. Washington, D. C.: Latin American Studies Association.

1996 «Fujimori's 1990 upset victory in Perú: Electoral rules, contingencies, and adaptive strategies. En: *Comparative Politics*, 28 (3), pp. 321-354.

2000 *Accounting for Unexpected Preferences in Electoral Design: The Distrito Único and Preferential Voting in Perú*. Miami: Latin American Studies Association (16-18 de marzo).

SHUGART, M. S. & J. M. CAREY

1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

TAAGEPERA, R. & M. S. SHUGART

1989 *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

TANAKA, M.

1998 *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: IEP.

TANTALEÁN ARBULÚ, J.

1996 «¿Liquidación de los partidos? Ideología neoliberal y ciclos políticos en la historia». En: *Socialismo y Participación*, 73, pp. 81-94.

TUESTA SOLDEVILLA, F.

1995 *Sistema de partidos políticos en el Perú, 1978-1995*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

2001 *Perú político en cifras, 1821-2001*. Lima: Fundación Friedrich Ebert (tercera ed.).

WEBB, R. & G. FERNÁNDEZ BACA (eds.)

1995 *Perú 95 en números: Anuario Estadístico*. Lima: Cuánto.

WRIGHT, S. G. & W. H. RIKER

1989 «Plurality and runoff systems and numbers of candidates». En: *Public Choice*, 60 (2), pp. 155-175.

YAMADA, G.

1996 «Urban informal employment and self-employment in developing countries: theory and evidence. En: *Economic Development and Cultural Change*, 44 (2), pp. 289-314.