

# El voto preferencial en el Perú

MILAGROS SOCORRO CAMPOS RAMOS

milagros.campos@pucp.pe

*Catedrática*

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

[Resumen] El artículo presenta una reflexión sobre los efectos del voto preferencial, en el marco del debate para su eliminación en el Perú. Muestra la tensión entre los partidos y sus representantes en el Congreso en el debate. Desarrolla de manera empírica las afirmaciones que han fundamentado la propuesta de eliminación: su relación con el incremento de la participación femenina, el transfuguismo y la disciplina partidaria. Concluye en la conveniencia de su eliminación en la medida que sea parte de una reforma integral que fortalezca a las instituciones democráticas, partidos políticos y Congreso.

[Palabras clave] Voto preferencial. Listas cerradas y no bloqueadas. Elecciones parlamentarias. Reforma electoral. Sistema electoral.

[Title] Preferential voting in Peru

[Abstract] This article presents a reflection on the effects of the preferential vote in the framework of the current debate to eliminate it in Peru and shows the tension between the political parties and their representatives in congress in the current debate. Further, it uses empirical evidence to document facts to support the elimination of the preferential vote including increase in female participation, members switching parties, and lack party discipline. It concludes by emphasizing that if preferential vote is eliminated then it contributes to a wide-ranging reforms including strengthening of democratic institutions, political parties, and the congress.

[Keywords] Preferential voting. Closed and unblocked Lists. Parliamentary elections. Electoral reforms. Electoral system.

CAMPOS RAMOS, MILAGROS. «El voto preferencial en el Perú». En: *Elecciones*, 2015, enero-diciembre, vol. 14, N.º 15, pp. 85-106

[Recibido] 02/08/15 & [Aceptado] 27/11/15

## INTRODUCCIÓN

El voto preferencial en el Perú está, desde hace muchos años, en el banquillo de los acusados. Se le atribuye ser el causante del transfuguismo, la indisciplina partidaria, la personalización de la política, el debilitamiento de los partidos políticos así como el desorden en la rendición de cuentas de gastos de campaña, entre otros males institucionales. Por este motivo, se ha planteado reiteradamente la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones a fin de eliminarlo. La modificación fue acordada por los partidos políticos<sup>1</sup> y sugerida casi de manera unánime, por quienes en los últimos años han planteado reformas electorales en el país<sup>2</sup>. Llevado a votación en el Congreso, no ha sido posible reunir la mayoría calificada requerida para eliminar el voto preferencial<sup>3</sup>. No obstante lo dicho, salvo en lo relativo a la rendición de cuentas, ninguno de los cargos ha sido probado.

El presente trabajo desarrolla en la primera parte, el voto preferencial como un elemento del sistema electoral parlamentario en el Perú. En una segunda parte, pretende dar cuenta del proceso de deliberación política, dado en las sesiones del Congreso, para eliminar el voto preferencial del sistema electoral parlamentario peruano en el marco de una reforma electoral inconclusa. Muestra la tensión entre los partidos políticos y sus representantes, que en este punto, ha frustrado los diversos intentos para llevar a cabo la reforma. En una tercera parte, a partir de los resultados electorales, se analiza el impacto en la conformación del Congreso, particularmente en los procesos electorales de 2001, 2006 y 2011. Finalmente, la investigación busca comprobar mediante la revisión de los datos y las siguientes afirmaciones:

- i)* El voto preferencial debilita a los partidos políticos.
- ii)* El voto preferencial incrementa la representación femenina.

---

1 En el año 2005, el Grupo de Gobernabilidad del Acuerdo Nacional analizó el impacto del voto preferencial. Entre las propuestas para la estabilidad del Congreso de la República y el fortalecimiento de los partidos, se acordó su eliminación.

2 Recientemente, Transparencia incluyó la eliminación del voto preferencial entre las propuestas de reforma institucional para el fortalecimiento democrático.

3 De conformidad con lo establecido por el artículo 106° de la Constitución Política del Estado, las leyes orgánicas requieren para su aprobación o modificación, el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. Actualmente, está compuesto por 130 miembros, de manera que se requieren 66 votos. Lograr esta mayoría calificada es difícil, no solo por la fragmentación del Congreso, sino también porque el tema enfrenta a los parlamentarios con sus partidos.

*iii)* El voto preferencial es el causante del transfuguismo.

*iv)* El voto preferencial genera indisciplina partidaria.

Estas afirmaciones han sido presentadas en el debate académico y político para la reforma electoral. El debate se da en un contexto de una democracia sin partidos (TANAKA, 2005), con políticos sin partidos y en no pocos casos partidos sin políticos.

## 1. EL VOTO PREFERENCIAL

El sistema electoral está definido, en sentido estricto, como las reglas que permiten convertir los votos en escaños. Diversos estudios muestran como distintas reglas electorales alteran sustancialmente la asignación de escaños. El diseño del sistema electoral tiene efectos sobre el sistema político en su conjunto (DUVERGER 1954). Estos efectos pueden variar, sin embargo, de acuerdo con las condiciones sociales y políticas de cada país (NOHLEN 2004). La elección de las reglas electorales debe responder a un diagnóstico del sistema político, procurando prever los efectos que tendrán sobre el sistema, en el objetivo de lograr la gobernabilidad democrática. Una de estas reglas es la forma de las candidaturas, las mismas que pueden ser individuales o por lista. En el Perú, de acuerdo al marco constitucional y legal<sup>4</sup>, se eligen 130

4 Constitución Política del Perú. Artículo 90: "El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única. El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley (...)".

Artículo 187: "En las elecciones pluripersonales hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley (...)".

Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Artículo 20º: "Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República. Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional". Artículo 21º: "Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de congresistas, a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional. Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en veintiséis (26) distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito". Artículo 116º: "Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer".

parlamentarios por sistema proporcional, en veintiséis circunscripciones, con doble voto preferencial opcional, cuota de género de 30 % de mujeres o varones en las listas y barrera legal de 5%.

El voto preferencial o preferente está referido en los estudios de sistemas electorales a las candidaturas en lista cerrada y no bloqueada. El partido inscribe la lista de candidatos con un orden que los votantes pueden modificar a través del número de votos que cada candidato recibe. A diferencia de lo que ocurre en la lista bloqueada, en la que el elector no puede alterar el orden propuesto por el partido, en este tipo de lista son los electores los que reordenan la lista en cada circunscripción.

Explica Nohlen (2004) que las formas de candidatura y de votación tienen una gran relevancia en los siguientes sentidos:

- a) En la relación entre elector y candidato: El voto preferencial permite una relación más estrecha con el candidato, en tanto el elector elige candidatos y no solo partidos.
- b) En la relación entre los candidatos y su respectivo partido: El voto preferencial fomenta la independencia del candidato frente al partido. En el caso de las listas cerradas y bloqueadas, el candidato está atado a la nominación del partido. Como señala Sartori, los electores escogen al partido, pero los electos son elegidos, en realidad, por el partido.
- c) En cuanto a la posibilidad de los partidos de planificar la composición de los grupos políticos en el parlamento. En las listas cerradas y bloqueadas el partido puede colocar a sus mejores cuadros en los primeros lugares, facilitando la participación de sus técnicos enfocado en los sectores que resultan particularmente estratégicos, o premiando los méritos de la vida partidaria.

Como lo demuestra la literatura especializada, el voto preferencial, como otros elementos del sistema electoral, puede ser utilizado para lograr efectos en el sistema político. Así, en la ingeniería electoral, las listas cerradas y bloqueadas son sugeridas con la finalidad de fortalecer el sistema de partidos. Por ejemplo, Nohlen (2004), señala que si se critica «la debilidad de los partidos y

la frecuente excesiva independencia de los diputados bajo el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, entonces parece recomendable pensar en la introducción de la elección por lista y, en particular, la lista cerrada y bloqueada». En el mismo sentido, Duverger (2005) explica que ese sistema fortalece a los partidos pues al controlar el orden de los candidatos en las listas y su reelección, ejercen cierto dominio sobre él, logrando una disciplina parlamentaria rigurosa. En campaña, la propaganda centralizada del partido favorece el éxito de las listas y, finalmente el escrutinio también refuerza la estructura partidaria. Precisa Sartori (2006) que en gran medida, el partido controla a los ganadores individuales. Así, al votar por partidos, el elector está votando básicamente por su símbolo, ideología, programa y plataforma.

De otro lado, en favor del voto preferencial, se ha señalado que permite individualizar a los candidatos. El elector se interesará en conocer quién es quién en la lista y cuáles son sus antecedentes, en la medida que este sistema le permite mayor control en la elección, alterando significativamente el resultado (SARTORI 2006). Un argumento a favor de este tipo de listas es que se evitaría que sean las cúpulas partidarias las que definan el proceso de selección de candidatos y determinen su orden de manera arbitraria. Sobre este problema, Blanco (1997) considera que la solución «no pasa por reformar el sistema electoral para fortalecer a sus candidatos electorales y debilitar a sus organizaciones». Advierte que «en diversos países, como Italia, donde el sistema funcionó durante décadas, ni de lejos mejoró la libertad del elector, bien porque sus posibilidades no fueron utilizadas, bien porque lo fueron solo para favorecer redes de voto clientelar». En efecto las posibilidades que el elector investigue a los candidatos antes de emitir su voto son inciertas. La solución a este problema debe encontrarse en la democracia interna.

Otro aspecto importante es el de la rendición de cuentas. Las listas cerradas y bloqueadas responsabilizan al partido político por los resultados de la gestión, pues son estos los que diseñaron la lista. En cambio las listas cerradas y no bloqueadas favorecen el *accountability* individual. Los partidos políticos resultan favorecidos con el *accountability* colectivo, pues les permite formar identidades e identificar logros que puedan utilizar en futuras campañas. Los autores coinciden en señalar que la disciplina partidaria se acrecienta cuando el partido controla la candidatura, el orden dentro de la lista o cuando el grado de

participación de la dirigencia partidaria en la selección de candidatos es muy grande, pues el parlamentario no pondrá en riesgo su incorporación a la lista en la próxima elección (CAREY 2007; MAINWARING 1996; CHASQUETTI 2003). La disciplina en el voto permite identificar al partido con determinadas leyes y políticas apoyadas por el partido, facilitando una rendición de cuentas colectiva.

Como puede observarse, este tipo de listas, no debe ser valorada positiva o negativamente *per se*. Constituye más bien una herramienta del sistema electoral que puede generar en determinados contextos efectos en el sistema de partidos e incluso en el sistema de gobierno. También pueden ser empleadas para mejorar la representación política, como señala Nohlen. Más adelante se desarrollan y analizan los efectos del voto preferencial en el Perú, diagnóstico necesario para evaluar la conveniencia o no de mantenerlo.

## 2. HISTORIA Y REFORMA

La historia del voto preferencial en el Perú es paradójica. Fue rechazada inicialmente por los partidos políticos, luego impulsada por ellos, sin que hasta la fecha se haya terminado el debate que mantiene el tema en la agenda legislativa y de reformas electorales. El voto preferencial y obligatorio se remonta a 1977. Mediante Decreto Ley N.º 21949<sup>5</sup>, el gobierno militar convocó a una Asamblea Constituyente, precisando mediante Decreto Ley N.º 21995, que el elector votará por la lista que escoja y al mismo tiempo por un candidato de su preferencia integrante de ella. Víctor Raúl Haya de la Torre<sup>6</sup>, en el discurso que pronunció al asumir la presidencia de la Asamblea Constituyente en 1978, se manifestó en contra de éste por considerar que debilita a los partidos políticos. Los constituyentes lo eliminaron para las

---

5 La Quinta Disposición general y transitoria estableció que: "El proceso Electoral 1979-80 se rige por el Decreto Ley 14250 de 5 de Diciembre de 1962, con las modificaciones y adiciones que se consignan en una norma especial, la cual necesariamente debe observar: 1. Los preceptos pertinentes de esta Constitución que incluyen, entre otras disposiciones, las relativas al voto secreto y obligatorio y al escrutinio en mesa. 2. La elección de los Senadores por el sistema de cifra repartidora, sin voto preferencial y siguiéndose el orden de cada lista.

6 "(...) Cuando el 18 de junio, más de cuatro millones de peruanos concurrieron con ejemplar disciplina democrática a las mesas de sufragio, en el Perú ocurrió sin ruido ni sangre una auténtica revolución: el pueblo recuperó el ejercicio de una soberanía que le fuera negada a lo largo de diez años y demostró madurez, responsabilidad y alto espíritu cívico. Superando gallardamente los escollos de una legislación electoral, enmarañada con la introducción del absurdo voto preferencial, el pueblo peruano optó por el camino de la democracia y de los partidos".

elecciones de 1980. En agosto de 1984, mediante Ley N.º 23903 se restableció para las elecciones de 1985, manteniéndose hasta la fecha como doble voto preferencial opcional. Actualmente, la Ley Orgánica de Elecciones dispone en el artículo 21º que la elección de congresistas «se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional».

La historia reciente muestra un aparente agotamiento del debate, sin votos suficientes para su eliminación, pero con los suficientes para dejar el tema en agenda. En el período 2001-2006, cuatro proyectos plantearon la eliminación del voto preferencial y cinco propusieron extenderlo a las elecciones regionales y municipales. Durante el período 2006-2011, dos proyectos de ley proponen su eliminación, los que fueron presentados por los grupos parlamentarios de Unidad Nacional y la Célula Parlamentaria Aprista<sup>7</sup>. Actualmente, tres proyectos plantean su eliminación.

Los argumentos esgrimidos en favor de la eliminación en el periodo 2001-2006, refieren a la lucha intra partidaria que afectan la coherencia debilitando a las organizaciones. En el año 2004, el proyecto presentado por Rafael Rey (Renovación)<sup>8</sup> propone eliminar el voto preferencial porque ha debilitado las organizaciones políticas en el Perú y genera conflictos al interior de las agrupaciones. Señala que en muchos casos los candidatos sólo buscan una agrupación que les permita llegar al Congreso, no siendo consecuentes con la misma y con lo que ésta propone, por lo que terminan cambiándose de agrupación por intereses personales y particulares. En igual sentido el proyecto de Flores Aróz (PPC)<sup>9</sup> de 2006, se fundamenta en que dicho tipo de lista genera el fraccionamiento de los partidos, «multiplica la oferta electoral porque cada candidato ofrece lo que le conviene» para salir electo, «coloca en mejor condición de ganar las elecciones a quien dispone de mayores recursos económicos» y «genera una competencia desleal entre los candidatos». Finalmente, señala que el voto preferencial «propicia la proliferación de invitados, lo que puede conllevar al

---

7 Desde el año 2006, el reglamento del Congreso dispone que los proyectos de ley se presentan por grupo parlamentario.

8 Proyecto N° 9900 CR, presentado el 10 de marzo de 2004.

9 Proyecto N° 14708 CR, presentado el 25 de mayo de 2006.

transfuguismo». Sobre el tema, Martha Chávez del fujimorismo, expresó que debió eliminarse «simultáneamente con la aprobación de la Ley de Partidos Políticos del año 2003. El voto preferencial genera canibalismo y ya no tiene sentido cuando hay normas legales que aseguran determinados procedimientos para la elección de los candidatos»<sup>10</sup>. Es en este período que el Grupo de Gobernabilidad del Acuerdo Nacional, integrado por los representantes de los partidos políticos inscritos en el Jurado Nacional de Elecciones, acordó la eliminación del voto preferencial, entre las propuestas para la estabilidad del Congreso de la República y al fortalecimiento de los partidos. Sin embargo, el acuerdo no pudo concretarse en el Congreso en ese período, ni como veremos, posteriormente.

En el período siguiente Unidad Nacional<sup>11</sup> y la Célula Parlamentaria Aprista<sup>12</sup> presentaron proyectos para introducir las listas cerradas y bloqueadas. El primer proyecto de ley enfatiza que el voto preferencial brinda incentivos para el ejercicio más personalizado de la política. Señala que multiplica el costo de las campañas electorales, diversifica el mensaje y puede impactar negativamente en la candidatura presidencial. Precisa que de eliminarse, se simplificaría el proceso electoral pues el ciudadano únicamente tendría que marcar en la cédula de votación el partido de su preferencia. El proyecto presentado por los congresistas apristas argumenta que el voto preferencial se convierte en un factor que distorsiona la unidad y solidez de las organizaciones políticas.

La referida tensión entre congresistas dirigentes y militantes quedó develada en los debates parlamentarios. En el debate, Javier Bedoya, entonces Vicepresidente del Partido Popular Cristiano reiteró el argumento sobre el efecto del debilitamiento de los partidos y el impacto sobre la disciplina partidaria. «Si bien el voto preferencial permite personalizar la decisión del ciudadano, pone más énfasis en el candidato que en el partido. Así, se debilita a los partidos y se concede más independencia al parlamentario ya electo para actuar individualmente. La actuación individual es negativa en el funcionamiento de los poderes públicos, porque libra el manejo del poder y de las decisiones políticas a las vicisitudes e ideas de cada sujeto individual, en lugar de las ideas propias del partido o colectividad». Invocando a su eliminación expresó: «soy

---

10 Diario de Debates del Congreso de la República, 13 de julio de 2006.

11 Proyecto N° 1275 CR presentado el 10 de mayo de 2007.

12 Proyecto N° 1353 CR presentado el 30 de mayo de 2007.

consciente de que todos los que están presentes son producto o hijos del voto preferencial, pero si queremos un sistema democrático fortalecido, una democracia más plena y cabal y partidos más sólidos, lo que tenemos que hacer es mejorar la Ley de Partidos Políticos y eliminar el nefasto sistema del voto preferencial»<sup>13</sup>. Rosa Florián, miembro del mismo partido, disintió públicamente en la misma sesión y fijó su posición a favor del voto preferencial porque permite al pueblo elegir al mejor candidato. Mauricio Mulder, secretario del Partido Aprista, fundamentó la posición en favor de la eliminación señalando que fue uno de los mecanismos que debilitó a los partidos, y pretendió debilitarlos permanentemente. De la misma bancada aprista, los congresistas Elías Rodríguez y Valle Riestra disintieron. Este último señaló que «solo son enemigos del voto preferencial los que no tienen la preferencia del voto».

Otros argumentos fueron planteados por el congresista Oswaldo Luizar quien señaló que la eliminación del voto preferencial estaba dirigido contra la juventud, contra la renovación, contra los independientes y contra los invitados de los partidos políticos. Las congresistas Martha Moyano del fujimorismo, como Rosario Sasieta, invitada por Acción Popular, señalaron que las mujeres se habían visto beneficiadas, mejorando su posición en las listas partidarias.

Los proyectos debatidos y dictaminados, se votaron en sesión de Pleno del 21 de mayo de 2009. El texto sustitutorio introdujo elecciones internas con participación obligatoria de la Oficina Nacional de Procesos Electorales con resultados vinculantes<sup>14</sup>. Requería 61 votos a favor, obtuvo sólo 39 y 51 votaron en contra. La votación en el cuadro refleja la incapacidad de los partidos políticos de conducir la votación a través de sus representantes en el Congreso según lo convenido en el foro del Acuerdo Nacional. Salvo el caso de Unión por el Perú que votó en contra, las demás bancadas votaron divididas. En el Perú, las abstenciones y la ausencia de respuesta constituyen formas de disenso, aunque más débil<sup>15</sup> que el voto en contra. La votación muestra también lo controversial del tema entre los políticos, particularmente al interior

---

13 Diario de Debates del Congreso de la República, 31 de mayo de 2007.

14 El tema había sido planteado por Pease (2008) “si se aceptan las primarias para el parlamento ya no es preciso el voto preferencial”. Para Tanaka (2005) “es conveniente asegurarse que los organismos electorales supervisen de manera obligatoria, no optativa, la elección democrática de los candidatos que postularán a cargos electos dentro de los partidos. Los efectos positivos de la eliminación de la votación preferencial solo se darán si se acompañan de la democratización interna de los partidos”, entre otros.

15 El análisis más amplio del sentido de las votaciones en el Perú en Campos, M.: “Disciplina Partidaria: dudas y murmuraciones”, 2012.

de los partidos políticos y la falta de conexión entre los partidos y sus grupos parlamentarios.

**CUADRO 1**

Votación del dictamen que elimina el voto preferencial

GRUPO PARLAMENTARIO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIONES	SIN RESPUESTA
Aprista	9	15	1	5
Nacionalista	16	1	1	0
Fujimorista	0	11	0	1
Unidad Nacional	6	3	1	3
Unión por el Perú	0	7	0	0
Bloque Popular	1	5	0	0
Alianza Nacional	4	2	0	0
No Agrupados	0	4	0	1

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la página web del Congreso de la República

En el período actual 2011-2016, el legislador pepecista Bedoya insiste tempranamente en la reforma<sup>16</sup>. Posteriormente, el Poder Ejecutivo presentó una iniciativa<sup>17</sup> a fin de eliminar el voto preferencial e incorporar la alternancia de género.

La entonces Jefa de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Magdalena Chu, invitada a una sesión para dar opinión institucional sobre estas iniciativas, colocó un tema muy importante en el debate de la eliminación del voto preferencial: el control y verificación de fondos. Se había constatado que algunos candidatos no informan a su partido político sobre donaciones y gastos de campaña, «sobre todo luego que salen elegidos, no se sienten en la obligación de rendir cuentas»<sup>18</sup>.

Durante los debates se vuelve a poner sobre el tapete temas de financiamiento de campañas. El congresista Yonhy Lescano de Acción Popular defiende el voto

16 Proyecto N° 0009-2011/CR presentado el 4 de agosto de 2011.

17 Proyecto 1779-2012/PE presentado el 30 de noviembre de 2012.

18 Sesión de la comisión de Constitución y Reglamento del martes 18 de octubre de 2011.

preferencial porque a veces las cúpulas partidarias «no ven la calidad del parlamentario, sino la cantidad de dinero que pone para las campañas». Yehude Simon expresa su disconformidad con el sistema vigente, porque «muchos candidatos a la Presidencia de la República no respetan la elección interna, sino respetan a quien pone más dinero»; «ocupa el primer lugar quien pone un millón, medio millón o 400 mil nuevos soles, y no aquel que ha militado cinco, diez, quince, veinte o treinta años en una organización política». Sobre los candidatos invitados, el congresista aprista Mauricio Mulder señala que salen electos «con mayor votación que la que tiene una persona que milita en un partido político y se sienten por encima del partido»... «no tiene que pasar por una trayectoria previa y sale elegido parlamentario»<sup>19</sup>. Rolando Reátegui del grupo parlamentario fujimorista insiste en la importancia que en cada partido político haya elecciones internas a fin de «consolidar los liderazgos locales»<sup>20</sup>.

Es interesante notar que muchos de los argumentos esgrimidos en el debate parlamentario refieren a textos académicos, pero más interesante aun es el hecho que constituyen el testimonio del ejercicio de la política. Revelan las tensiones entre las dirigencias y los parlamentarios, muchos de ellos elegidos mediante este sistema.

### 3. IMPACTO DEL VOTO PREFERENCIAL

En el diseño institucional de las reformas electorales es necesario contar con un diagnóstico, fijar objetivos para el sistema y proyectar los posibles resultados en un contexto determinado. Si bien el marco normativo no crea instituciones, debe dar incentivos para lograr los objetivos predeterminados. En las democracias se requiere un balance entre representatividad y gobernabilidad, el voto preferencial apunta al primer objetivo. En los párrafos siguientes se evalúa el impacto del voto preferencial.

En el Perú, el voto preferencial tiene un impacto en la selección de candidatos, en el proceso electoral mismo y por supuesto en la conformación del Congreso. Sobre este punto se ha señalado reiteradamente que este ha favorecido el incremento de mujeres parlamentarias. El impacto del voto preferencial tendría

---

19 Diario de debates de la Sesión de Pleno del 3 de abril de 2014.

20 Diario de debates de la Sesión de Pleno del 6 de noviembre de 2014.

efectos también en la conducta de los congresistas electos vinculados al transfuguismo así como a la mayor o menor disciplina partidaria.

### 3.1. IMPACTO EN LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS, EN EL PROCESO ELECTORAL Y EN LA CONFORMACIÓN DEL CONGRESO

En relación a la selección de candidatos<sup>21</sup>, el sistema de listas cerradas y no bloqueadas tiene al menos tres efectos. En primer lugar, distiende la lucha previa por el orden en las listas pues los candidatos teóricamente tienen las mismas oportunidades de ser elegidos. Por esta misma razón, resuelven las pugnas que pudieran afrontar las alianzas electorales en la asignación de números en la lista. En tercer lugar, se fomenta la participación de personajes populares y destacados profesionalmente como invitados en las listas partidarias. En un momento en el que los partidos no cuentan con la confianza ciudadana y poca militancia, los electores votaran por personajes antes que por políticos.

En lo que se refiere a la campaña electoral, el voto preferencial distorsiona la competencia. Traslada la campaña parlamentaria del plano interpartidario, a una competencia intrapartidaria, afectando la campaña presidencial. Los candidatos de una misma lista compiten entre sí, procurando posicionar su candidatura y su número contra el de sus compañeros de lista, pues son los votos individuales por cada candidato los que determinan la elección. Al tratar de individualizar la campaña para distinguirse de los demás candidatos de la lista se distorsiona el mensaje del candidato presidencial y del partido. De otro lado, se multiplica el gasto y termina por entorpecer la rendición de cuentas del partido. En esa línea, Tanaka (2005) considera que debe eliminarse porque

---

21 La Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos precisa en el artículo 24º que corresponde al órgano máximo del partido político decidir la modalidad de elección de los candidatos. Para tal efecto, al menos las cuatro quintas partes del total de candidatos a representantes al Congreso y al Parlamento Andino deben ser elegidas de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades:

- a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.
- b) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.
- c) Elecciones a través de los delegados elegidos por los órganos partidarios conforme lo disponga el estatuto.

Hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable.

Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, los cuales deberán ser necesariamente elegidos.

Cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, del Parlamento Andino, de los Consejeros Regionales hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa.

«personaliza en extremo las campañas y debilita sus estructuras». En relación al propio proceso electoral, Tuesta (2005, 2015) ha mostrado que no solo hace más compleja la votación para el elector, sino que los votos nulos se incrementan debido a los errores en el uso de este mecanismo de elección.

En relación a la conformación del Congreso, el voto preferencial ha tenido serias y decisivas consecuencias en la composición del parlamento (TUESTA 2005). Los resultados muestran que los invitados y las mujeres se han beneficiado, mejorando su posición en las listas. Si bien la ley de partidos políticos restringe a 20% el número de invitados en las listas partidarias, por efecto del voto preferencial son elegidos un porcentaje mayor de candidatos invitados, no inscritos en partidos políticos.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, el porcentaje de modificación de la conformación del Congreso en promedio es de 38%, siendo mayor en las elecciones del año 2001 que alcanzó el 48%.

**CUADRO 2**  
Impacto del voto preferencial

AÑO	% EN QUE MODIFICÓ EL RESULTADO
1978	46
1985	32
1990	31
1992	43
1995	32
2000	44
2001	48
2006	30
2011	35

Fuente: Tuesta, 2005 y ONPE, Elaboración propia

Se ha señalado que el voto preferencial es más democrático que el voto por lista cerrada y bloqueada porque permite una participación más activa del electorado. En efecto, el resultado de la conformación del Congreso, queda en manos de los electores que lo utilizan. En cambio, los electores que sólo votan por el partido, no logran impacto alguno en el nuevo orden de candidatos que determinará quien resulte electo. A partir de los datos que se conocen, la mayoría de los electores no hace uso del voto preferencial<sup>22</sup>. Por ello, no puede concluirse que es más democrático que el sistema de listas cerradas y bloqueadas que se utilizan en la mayoría de sistemas electorales de democracias más consolidadas.

### 3.2. IMPACTO EN EL INCREMENTO DE LA REPRESENTACIÓN FEMENINA

Si analizamos el incremento de la representación femenina en el Congreso peruano, se evidencia que es como resultado de la implementación de la ley de cuotas. Se trata de la norma que incorporó el mecanismo de discriminación positiva o acción afirmativa como estrategia para fomentar la participación política de las mujeres, postergada por razones históricas y culturales<sup>23</sup>. La Ley Orgánica de Elecciones en 1997<sup>24</sup>, dispuso que las listas debían incluir no menos del 25% de mujeres o varones, incrementándose a 30% en 2000<sup>25</sup>. Estas normas no incluyeron mandato de posición. Si bien la aplicación de las cuotas incrementó sustancialmente el número de mujeres congresistas, muchas lograron un escaño por efecto del voto preferencial. En efecto, de las 22 congresistas electas en el 2001, 5 lo fueron gracias al voto preferencial (23%). En el 2006,

22 Sería importante contar con datos del uso del voto preferencial por circunscripción. En la intervención de Javier Bedoya en la sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento del 7 de octubre del 2008, señaló que en las elecciones de 1978, 46% de los electores usó el voto preferencial; en las de 1990, el 31%; en las de 1992, el 43%; en las del 2000, el 44%; en las del 2001, el 48% y en las del 2006 el 32,47%.

23 La cuota se aplicó por primera vez en las elecciones del año 2000, duplicando la representación femenina de 10.8 a 20%; en el 2001, alcanzó el 18.3%; en 2006, 29.1%; y en 2011, 21.5%. Para un análisis de la implementación de la ley de cuotas en el Perú revisar: VILLANUEVA, R.; (2003). *Taking Stock of the Implementation of Quotas in Peru*. En *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences Quota Workshops Report Series*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA. VILLANUEVA, R. (2000). *Participación política de las mujeres: ¿favor, mérito o ejercicio de un derecho? El camino de las cuotas electorales en América Latina*. Debate defensorial, (2).

24 Ley N.º 26859, artículo 116º: Las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones.

25 Ley N.º 27387 artículo 116º: Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.

de las 35 mujeres electas, 15 (43%) mejoraron su posición. En 2011, de las 28 electas, 12 (43%) fueron elegidas gracias al voto preferencial.

Estos resultados, sin embargo, no permitirían una afirmación concluyente. Los estudios muestran otras variables que deben ser consideradas. Gallo, Sample y Schmidt (2008) encuentran que no hay relación significativa entre el uso del voto preferencial y la elección de mujeres. Así, se precisa que las mujeres cabeza de lista tienen mejores oportunidades de ser electas. Asimismo, las mujeres reciben votos preferenciales en forma proporcional a su presencia en las listas electorales. Schmidt refiere que las listas con voto preferencial han favorecido a las mujeres en Perú pero no en Brasil. La investigación de Jones (2008) concluye en la superioridad de las listas cerradas «en términos de la elección de mujeres legisladoras en América Latina, la legislación sobre cuotas de género es, *ceteris paribus*, probable y sustancialmente más efectiva cuando se usa en coordinación con listas cerradas, con mandato de posición que cuando se emplea en conjunto con listas abiertas». Ese criterio es el que incorpora el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo<sup>26</sup>, previendo que las mujeres pudieran ser ubicadas en posiciones sin mayores posibilidades de ser elegidas.

### 3.3. IMPACTO DEL VOTO PREFERENCIAL EN EL TRANSFUGUISMO

El transfuguismo es un fenómeno político-jurídico que se presenta tanto en democracias con sistemas de partidos institucionalizados, como en aquellas con instituciones políticas débiles. En el Perú se ha tornado en un tema crítico pues se ha institucionalizado. Al inicio del periodo 2001-2006, el partido de Alejandro Toledo (Perú Posible) logró una representación en el Congreso de 39%, la misma que se vio reducida cada año hasta contar con el 27% de escaños al final del período. Si bien casi todos los grupos parlamentarios vieron reducida su representación con excepción del APRA, el gobierno fue el que mayor impacto sufrió. Este hecho se ha repetido durante el gobierno de Ollanta Humala (Gana Perú). En el 2011, el partido en el gobierno controlaba el 36% del Congreso; a un año del término del mandato, se ha reducido al 25% de escaños. Si bien durante el periodo 2006-2011 no ocurrió lo mismo con la bancada aprista que se mantuvo con el mismo número de parlamentarios, las

---

26 Proyecto N.º 1779-2012/PE, presentado el 30 de noviembre de 2012.

demás bancadas se redujeron produciéndose una recomposición del Congreso, muy diferente al elegido en el 2006.

Quienes han realizado una clasificación del transfuguismo, distinguen entre los congresistas que se separan del grupo con el que fueron electos antes de asumir el cargo, de aquellos que lo hacen durante el mandato. El análisis del transfuguismo es complejo por múltiples razones. Constitucionalmente los congresistas no están sujetos a mandato imperativo, por lo que su renuncia al partido o al grupo parlamentario no debiera implicar su vacancia en el cargo. Hay quienes han interpretado que si el voto se dio al partido, el congresista debe mantenerse en el hasta la próxima elección. A las diversas teorías sobre representación debe añadirse la ausencia de una definición unívoca, así como la casuística en el caso peruano, que generan problemas metodológicos. Por ello nos circunscribimos únicamente a la relación entre voto preferencial y transfuguismo. Se incluyen las renunciaciones y separaciones de los grupos parlamentarios, mas no analizamos sus causas. Los congresistas invitados, no son militantes; por ello, propiamente no renuncian al partido porque nunca fueron parte de él. Sin embargo, son considerados para este análisis porque fueron parte de la lista partidaria y eventualmente, favorecidos con el voto preferencial. Consideramos, para estos efectos, el apartamiento voluntario del congresista del grupo parlamentario con el que inició su gestión. Excluimos las decisiones colectivas que importen una coalición post electoral o el término de una alianza electoral.

Revisados los casos, en el período 2001-2006 de los 24 congresistas que se apartaron de sus bancadas, 7 fueron electos por voto preferencial. En el siguiente período 2006-2011, 14 cambiaron de bancada, de ellos 5 fueron elegidos por voto preferencial. Finalmente, entre el 2011 y 2015, de 23 congresistas que se apartaron de sus grupos, 7 fueron elegidos por voto preferencial. En promedio 32% de los que dejaron sus grupos parlamentarios fueron electos por voto preferencial. No nos parece concluyente esta cifra para afirmar que exista una relación de causalidad entre el transfuguismo y haber sido elegido mediante voto preferencial.

En un trabajo reciente<sup>27</sup>, se analizó la relevancia del voto preferencial en los

---

27 Documento de trabajo presentado en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política "Influencia del marco normativo en la calidad de la representación política".

congresistas sancionados por el Pleno del Congreso, por recomendación de la Comisión de Ética durante los periodos 2006-2011 y 2011-2015. Se mostró que 38% habían sido elegidos por voto preferencial.

### **3.4. IMPACTO DEL VOTO PREFERENCIAL EN LA DISCIPLINA PARTIDARIA**

Entendemos por disciplina partidaria la disciplina de voto en las bancadas. Es decir, que todos los miembros de la bancada asistan y voten en igual sentido al acordado. Se entiende que el acuerdo es precedido de un proceso de deliberación que puede incorporar a órganos partidarios cuando el tema lo amerite. Cuando los partidos son programáticos y presentan coherencia ideológica, la disciplina proviene, más que de la deliberación y respeto a la regla de la mayoría, de la convicción. En las democracias con sistemas de partidos institucionalizados, la disciplina puede ser consecuencia de la coherencia partidaria de los legisladores. Cuando ello no ocurre, la disciplina responde a un sistema de premios y castigos que genera un equilibrio entre los deseos del parlamentario y la necesidad de coherencia en el partido. El congresista está motivado por hacer una carrera política en el partido, por lo que tratará de alinearse con él.

La disciplina partidaria puede generar una tensión en la relación del congresista y su grupo parlamentario, así como con el partido político. Hemos considerado que esta es una tensión positiva para todos. Mientras que el parlamentario se aparte del voto disciplinado, no será considerado por el partido para cargos o nuevas responsabilidades. Pero, si el partido no escucha al parlamentario que representa a los electores, puede perder cada vez más apoyo y no lograr los votos suficientes en esa circunscripción. En el Perú los incentivos para la disciplina son bajos por el contexto de alta volatilidad, bajas tasas de reelección parlamentaria, los congresistas pueden perder tal motivación. Sin embargo, el voto disciplinado es esencial para la negociación e implementación de acuerdos políticos.

Como señalan diversos autores (Nohlen, Tuesta, Carey, Mainwaring y Shugart Ames, Mustapic), las candidaturas individuales fomentan la independencia del candidato frente al partido. El partido se fortalece cuando juega un rol más protagónico en las elecciones, lo que ocurre con listas cerradas y bloqueadas. Ese rol protagónico está referido a la nominación, en la que se eva-

lúa la disciplina de los congresistas que van a la reelección y la relación que mantienen con su electorado, así como el uso centralizado de fondos durante la campaña.

John Carey (2002) explica que el voto preferencial tiene efectos postelectorales entre los miembros de una bancada: «... Así, por ejemplo, los partidos en Brasil y Perú - donde los legisladores deben competir contra su propios partidarios por votos preferenciales personales para ser elegidos, tienden a ser menos unidos que los de Argentina, Costa Rica y Nicaragua, donde no existe el voto preferente». En efecto, los congresistas electos pueden llevar al grupo parlamentario los conflictos generados en campaña, lo que dificulta el trabajo en equipo.

No hay evidencia sobre la disciplina partidaria de los congresistas electos por el voto preferencial, por lo que constituye una línea de investigación pendiente a través del análisis de las votaciones individuales. Sin embargo, suele decirse que son más independientes en el voto.

## CONCLUSIONES

La reforma electoral debe estar precedida de un diagnóstico, para luego trazar objetivos que permitan decidir qué reformas realizar y para qué. Las reformas parciales pueden distorsionar los efectos que hayan sido previstos.

Un aspecto importante es el de la oportunidad de la reforma. Cuando escribimos estas líneas, el tema continúa en la agenda. A pocas semanas para la convocatoria a elecciones generales, no nos parece el momento adecuado para realizar reformas con la prudencia y reflexión necesaria; el cálculo de los posibles resultados interfería en las decisiones. Una posibilidad es realizar las reformas con una *vacatio legis* hasta las próximas elecciones generales, aunque lo razonable sería realizar las reformas en el clima adecuado que confieren la distancia de un proceso electoral.

En el caso del voto preferencial, no es concluyente que sea la vía más adecuada para fomentar la mayor participación de las mujeres. No hay evidencia suficiente para afirmar que constituye una causa del transfuguismo ni su relación con la indisciplina partidaria. Estos dos aspectos constituyen líneas de

investigación sobre las que puede profundizarse. Lo que resulta muy evidente es que personaliza la política, dificulta el proceso electoral y contribuye a debilitar a los partidos políticos.

En el contexto peruano, uno de los objetivos es fortalecer la representación y la gobernabilidad democrática. Es nuestra convicción que los partidos políticos son instituciones esenciales para fortalecer la democracia, en la medida que agregan intereses y coadyuvan en la profesionalización y formalización de la política. En ese objetivo, la eliminación del voto preferencial sumado a otras reformas puede colaborar en tal objetivo.

Por ejemplo, si bien no se encuentra una relación entre transfuguismo y voto preferencial, debe llamar la atención el número de parlamentarios que se separan de sus grupos parlamentarios. De la recomposición de bancadas durante cada período, resulta una composición del Congreso muy diferente a aquella que votó el electorado, lo que distorsiona el resultado electoral. Es necesario evaluar los efectos de los acuerdos políticos que equiparan a los grupos parlamentarios formados por partidos políticos que participaron en elecciones, de aquellos que se forman durante el período. Por otro lado, parece necesario revisar las reglas de las alianzas electorales pues licúan el efecto reductor de la barrera electoral.

El sistema electoral parlamentario determina la composición del Congreso. Sin definir los principales problemas de nuestras instituciones, como el Congreso, las reformas parciales no tendrán los resultados previsibles.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, Barry

2000 «Disciplina partidaria en la legislatura brasileña», En: *Política y Gobierno*; Volumen VII, Número 1, primer semestre, pp. 15-60.

## ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

2015 Propuestas de reforma institucional para el fortalecimiento democrático. Disponible en: <[http://www.transparencia.org.pe/documentos/propuestas\\_de\\_reforma\\_institucional.pdf](http://www.transparencia.org.pe/documentos/propuestas_de_reforma_institucional.pdf)>

BARBERÁ, P.

2010 «Voting for Parties or for Candidates? The Trade-Off between Party and Personal Representation in Spanish Regional and Local Elections». En: *Revista Española de Investigaciones sociológicas*, núm. 132, 2010.

BLANCO, Roberto

1997 «Partidos, estado, sociedad: nueve tesis para el debate» En *Leviatán* N° 68, pp. 87-102 Madrid.

BRENES, D. y MATARRITA, M.

2012 «Efectos colaterales del voto preferente». En: *Revista de Derecho Electoral*, (14):42-62, jul.-set.

CAMPOS RAMOS, Milagros.

2012 *Disciplina partidaria: dudas y murmuraciones. Grupos Parlamentarios en el Congreso peruano*; Editorial Académica Española.

CAREY, John M.

2007 *Legislative Voting and Accountability; Department of Government Dartmouth College*; Hanover, Revised Draft: July.

CHASQUETTI, Daniel

2003 «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación»; En: Jorge Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*; Buenos Aires, FLACSO.

DUVERGER, Maurice

2005 *La influencia de los sistemas electorales sobre la vida política. Zona Abierta* N° 110-111. Madrid.

GALLO, M.; SAMPLEK, SCHMIDT, G.

«Las elecciones legislativas peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial». En: Ríos, M. *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* / Marcela Ríos Tobar (Editora) Santiago, Chile: Catalonia, 2008.

JONES, M.

«Leyes de cuota y listas de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. listas abiertas» En: Ríos, M. *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* / Marcela Ríos Tobar (Editora) Santiago, Chile: Catalonia, 2008.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy

1996 *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan.

MUSTAPIC, Ana Maria

2000 «Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina»; En: *Desarrollo Económico*, Vol. 39, No. 156 (Jan. – Mar) pp. 571-595.

NOHLEN, Dieter

2006 *Diccionario de ciencia política: teorías, métodos, conceptos*. México, D.F.;Porrúa; El Colegio de Veracruz, t2.

2004 Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción. Lima: I nternacional IDEA - Transparencia. Disponible en: <<http://iknowpolitics.org/sites/default/files/sistemas20electorales20y20reforma20electoral.pdf>>

2003 *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. Editado por Claudia Zilla, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

OWEN, John E.

2006 «Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts»; En: HAZAN, Reuven Y. *Cohesion and Discipline in Legislatures*, New York.

PEASE GARCÍA, Henry

2008 *Reforma Política para consolidar el régimen democrático*. Fondo Editorial PUCP, Lima.

1999 *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima: PUCP.

SARTORI, Giovanni

1996 *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

TANAKA GONDO, Martín

2005 Democracia sin partidos; Instituto de Estudios Peruanos; Lima. Disponible en: <<http://archivo.iep.pe/textos/DDT/democraciasinpartidos.pdf>>

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

- 2015 «Un acto fallido: La reforma electoral en el Perú (1978-2012)». En: *Derecho Electoral* N° 20; segundo semestre 2015.
- 2013 «Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú». En: *Revista de Derecho Electoral*; Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica N.º 15, Enero-Junio, 2013.
- 2005 *Representación Política: Las reglas también cuentan, Sistemas electorales y Partidos Políticos*; PUCP, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; Lima.

VILLANUEVA FLORES, Rocío

- 2003 «Taking Stock of the Implementation of Quotas in Peru». En: *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences Quota Workshops Report Series*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA.
- 2000 *Participación política de las mujeres: ¿favor, mérito o ejercicio de un derecho? El camino de las cuotas electorales en América Latina*. Debate defensorial, (2). Lima.

[Sobre la autora]

MILAGROS SOCORRO CAMPOS RAMOS

Magíster en Ciencia Política y Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de doctorado en Ciencia Política concluidos. Profesora de la misma universidad en pre y post grado. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y del grupo de estudios legislativos de Alacip. Ha publicado los siguientes libros: «Relaciones ejecutivo-parlamento: grupos parlamentarios y mecanismo de control político al Poder Ejecutivo» (2014). «Disciplina partidaria: dudas y murmuraciones» (2012). «Democracia, humanismo y política: Homenaje a Pedro Planas» (Editora), (2012).