

2. LA LEGISLACION ELECTORAL

Derecho y sistema electorales son dos términos que se utilizan en muchos casos de manera indistinta y como sinónimos. En el sentido estricto hacemos referencia al *derecho electoral* como todas aquellas normas que configuran la participación de las personas de ese derecho, es decir, señala quién es elector y quién es elegido y la forma de sufragio. En el caso del *sistema electoral* se hace referencia al proceso en el cual la voluntad ciudadana, expresada en votos, se convierte en autoridades gubernativas (escaños parlamentarios, por ejemplo).³ El derecho electoral moderno sostiene cuatro principios básicos, a los que paulatinamente se han acogido casi todos los países del mundo: el voto ha de ser universal, igual, directo y secreto. Mientras un país se acerque a estos principios básicos e incorpore a una mayor parte de su población a los derechos ciudadanos, su gobierno será más representativo y su sistema más democrático.

2.1. Los derechos y deberes ciudadanos

En el Perú el derecho electoral ha tenido, en las últimas décadas, importantes variaciones, siendo las de fines de los setenta las más significativas. Todas las constituciones, ocho

2 La fuente para la elaboración de los cuadros, es el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) salvo que se indique lo contrario.

3 Para todo lo referente a los sistemas electorales ver Dieter Nohlen: *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

en total, anteriores a la de 1979, fueron de una u otra manera censitarias y restrictivas. En el siglo pasado, el derecho electoral normaba que el voto fuera censitario, no obligatorio, indirecto y público. Por ejemplo, la ley electoral de 1896 otorgaba el derecho a voto a los peruanos mayores de 21 años, alfabetos y mayores contribuyentes, pero en 1931 se desterró el requisito censitario, otorgando el derecho a los hombres alfabetos mayores de 21 años y se instauró el voto igual, directo, secreto y obligatorio. Sin embargo, se negó el derecho de voto a las mujeres y a los analfabetos. Recién en 1956 el derecho de sufragio se extendió a las primeras, que lo pudieron ejercer plenamente, por primera vez, en 1956.⁴ Pero, no fue sino hasta 1979 en que todos los requisitos que marginaban del derecho de sufragio a importantes sectores de la población, desaparecieron con la Carta Magna de aquel año. De esta manera los analfabetos votaron, por primera vez, en 1980.

Desde 1979 rigió el siguiente derecho electoral. Este es universal, igual, directo y secreto. El voto es obligatorio hasta los 70 años y facultativo pasada la edad. Los peruanos adquieren la ciudadanía cuando cumplen 18 años. Están en condiciones de ejercerla quienes, además de no tener suspendida su ciudadanía, se encuentren inscritos en el registro electoral y, por lo tanto, tienen la libreta electoral. Hasta 1992 ejercían también el derecho de sufragio los peruanos residentes en el extranjero para el caso de elección de presidente y senadores, por tratarse de circunscripción electoral única. De otro lado, los miembros de las fuerzas armadas y la policía nacional en servicio activo no pueden elegir ni ser elegidos. En relación con el derecho de ser elegidos, en todas las constituciones se estableció, como se estila en general, una menor edad para diputados que para la de senadores. La Constitución de 1979 indicaba 25 para diputados y 35 para senadores. Esta última edad regía también para los candidatos a la presidencia de la

4 Todos los restantes países latinoamericanos consagraron el derecho de voto para la mujer antes que el Perú. Solo Paraguay lo hizo posteriormente, en 1961.

República. La Constitución de 1993 establece 25 años para los parlamentarios, que ahora conforman una sola Cámara.

Como señalamos anteriormente, la aplicación del sufragio incorpora una mayor cantidad de la población a sus derechos ciudadanos, aunque ésta es proporcionalmente menor que en los países de democracias occidentales, por tratarse, la nuestra de una población mayoritariamente joven. Una idea de este crecimiento lo puede ofrecer el siguiente porcentaje del electorado en relación con la población total del país: si en 1939 representaba alrededor del 10%, en 1956 fue el 18%, en 1978 el 30% y en 1990 el 45%, poco menos de la mitad de la población total peruana.

2.2. Los partidos políticos y su normatividad

Las constituciones del siglo XX han incluido una serie de nuevas temáticas y se han inclinado al reglamentarismo. En ellas se han incorporado también elementos del derecho electoral que son básicamente tres: libertad de sufragio, acceso libre a la función pública y derecho a la libre asociación. Luego de la segunda guerra mundial la tendencia de constitucionalizar los derechos políticos ha ido en aumento, incorporando en algunos países de América Latina y Europa los derechos electorales y, de manera especial, la libertad de asociación mediante partidos políticos. Entre las primeras en desarrollarlas, se encuentran la Constitución francesa (1946) y la italiana (1948). En ellas se especifica también la exigencia democrática de su actividad, como La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (1949).⁵ Por ello, el Tribunal

5 "1. Los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a principios democráticos. Deben dar cuenta públicamente del origen de sus recursos.
2. Los partidos, que por sus fines o por la conducta de sus miembros, tiendan a perturbar el orden constitucional liberal y democrático, o a destruir o poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. El Tribunal Constitucional decide sobre la cuestión de la inconstitucionalidad" (art. 21).

declaró al Partido Neonazi (SRP), en 1952, y al Partido Comunista Alemán, en 1956, inconstitucionales.

Es así que muchas constituciones modernas sostienen que los partidos políticos expresan el pluralismo político, ayudan a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política.

También en América Latina, la corriente actual es la constitucionalización de los partidos políticos. Podemos encontrar en ellas hasta tres etapas:⁶

- a) Rígida oposición al reconocimiento de su existencia.
- b) Se reconoce el derecho de asociación también con finalidades políticas.
- c) Encuadramiento legal y constitucional de sus actividades, que fue inicialmente indirecta (reconocimiento en el Parlamento de bloques partidarios).

El primero en referirse a los partidos políticos en forma expresa fue México con la ley electoral del 19 de diciembre de 1911, que trató específicamente sobre los partidos políticos. Las leyes del 20 de setiembre de 1916 y 6 de febrero de 1917 recogieron aquella tendencia.

Posteriormente, se inicia un control de sus actividades bajo el intento de encuadrarlos en el orden constituido para defender la democracia liberal (mayoritariamente oligárquica). En caso de endurecimiento de la vida política, producir el reconocimiento constitucional pero en forma negativa: prohibir organizaciones y su funcionamiento. Así por

6 Ver CAPEL: *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica, 1988.

ejemplo, la Constitución nicaragüense de 1939 señala que están fuera de la ley aquellos partidos que manifiesten públicamente “opiniones contrarias al orden público, a las instituciones fundamentales del estado, a la forma republicana y democrática de gobierno, al orden social establecido” (art. 128) así como prohibir la existencia de partidos pertenecientes a “organizaciones internacionales” (art. 50).

Igual sucedió con la Constitución peruana de 1931, cuando ésta estableció en su artículo 53, la inconstitucionalidad de los partidos políticos, que tenían filiación internacional. De esta manera, la oligarquía pudo ilegalizar al PAP y al PCP.

Finalmente, se pasó a un control estructural y de funcionamiento interno, en busca de lograr que la estructura y actividad de los partidos políticos se adecuen a los principios democráticos. El proceso de constitucionalización de los partidos se inicia en América Latina, con la Constitución uruguaya de 1934. Hoy en día en casi todas las constituciones latinoamericanas encontramos este reconocimiento expreso.⁷ En el caso de la Constitución de 1979, ésta consagra constitucionalmente por primera vez a los partidos políticos.⁸

7 Bolivia (art. 223), Brasil, Costa Rica (art. 98), Chile (art. 19, inc. 15), Ecuador (art. 36), El Salvador (art. 72), Guatemala (art. 223), Honduras (art. 47), México (art. 1), Nicaragua (art. 55), Panamá (art. 132), Paraguay (art. 117), Perú (art. 35), República Dominicana (art. 104), Uruguay (art. 77), y Venezuela (art. 114).

8 La Constitución de 1979 señalaba: “art. 680.- Los Partidos Políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley. Todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos.

“Art. 69.- Corresponde a los partidos políticos o alianzas de partidos postular candidatos en cualquier elección popular. Para postular candidatos las agrupaciones no partidarias deben cumplir con los requisitos de ley”. En cambio, la de 1993 señala que no solo los partidos canalizan los derechos políticos:

“Art. 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, con-

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), entidad máxima de la justicia y administración electoral, creada en 1931, tiene un registro de partidos y agrupaciones políticas, quienes deben cumplir con determinados requisitos para ser declaradas legalmente constituidas.⁹ En el último período, por ejemplo, la inscripción de un partido político se lograba con la presentación de cien mil firmas de respaldo y el funcionamiento de por lo menos 13 de 25 comités departamentales. Se perdía la calidad de partido inscrito legalmente si dicha organización no conseguía el cinco por ciento de los votos válidos.

La presencia de los partidos en el Perú, si bien está constitucionalizada, no goza de otras atribuciones que sí existen en otros países. Por ejemplo, ser el único canal de representación política o tener presencia en los jurados o cortes electorales. En el primer caso, un ciudadano solo puede presentarse a un cargo público electivo si pertenece a un partido político. Son los casos de Ecuador o Brasil. En el segundo caso, los partidos políticos principales tienen representantes en la máxima entidad electoral del país. Es el caso de Bolivia. El Perú escapa a estas dos características.

2.3 La financiación y los gastos de campaña electoral

Dentro de la legislación sobre elecciones y partidos políticos se manifestaron dos problemas referidos a los gastos de campaña electoral y las encuestas de opinión pública. La primera de ellas tiene que ver con un tema más amplio referido al financiamiento de partidos políticos, la segunda, en reali-

forme a la ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica”.

9 La nueva Constitución de 1993, en el capítulo XIII, habla “Del Sistema Electoral”, no en los términos aquí definidos, sino como un grupo de instituciones conformadas por el JNE, y las nuevas, Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

dad, compromete a la actuación de los medios de comunicación.

Veamos primero el caso de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales. Partamos de algunos datos. En las elecciones municipales de 1989, el ingeniero Juan Inchaústegui, candidato del Fredemo, gastó más del doble que la suma de las propagandas de Ricardo Belmont (Movimiento Obras), Henry Pease (IU), Mercedes Cabanillas (PAP) y Enrique Bernaldes (ASI). En la campaña presidencial y parlamentaria de 1990, a los candidatos que eran líderes sindicales (por ejemplo de la poderosa CGTP o la campesina CCP) no se les vio por televisión. Por el contrario, los señores Pardo Mesones, Vega Llona o Villegas, connotados empresarios, no escatimaron en pagar los costosos avisos televisivos. De otro lado, si bien la izquierda peruana obtuvo entre el 18 y el 30% de los votos a nivel nacional y millones de peruanos optaron por las listas izquierdistas en la última década, Carlos Ferrero Costa, Raúl Diez Canseco, o Enrique Chirinos Soto, de las listas fredemistas, tuvieron, cada uno, diez veces más propaganda que toda la lista conjunta de Izquierda Unida. Asimismo, Alfonso Barrantes, en una oportunidad alcalde de Lima, tuvo la misma cantidad de propaganda televisiva que los jóvenes Enrique Gherzi y Pedro Cateriano del Movimiento Libertad. Podríamos hacer variados contrastes y llegaremos a una conclusión válida: el sistema funcionó para aquellos que tuvieron recursos económicos. Por lo tanto, injusto. Algunos argumentaron que eso es parte de la libertad. Cierto, pero sin igualdad de oportunidades.

La regla número uno de una elección es primero que el candidato sea conocido, para luego ser votado. Nadie vota por quien no conoce. Si no ha tenido una trayectoria de liderazgo regional o nacional, menos aún. Veamos el cuadro siguiente:

Cuadro No. 1

Gastos en televisión en Lima: campaña presidencial 1990 (*)

Partido	Inversión en dólares	Número avisos	Tiempo de avisaje en seg.
Fredemo	1.811.721	2.691	118.160
Apra	1.464.898	2.245	90.115
IS	988.135	1.340	36.645
IU	98.848	156	4.680
Cambio 90	38.953	208	6.240
Frenatraca	47.142	155	2.490
Total	4.442.697	6.795	258.330

(*) Información de noviembre de 1989 al 15 de marzo de 1990.

Fuente: CPI

Cuadro No. 2

Inversión publicitaria para la campaña presidencial y parlamentaria 1990 (US. Dólares)

Partido/Agrupación	Total	%
1. Fredemo	12.842.837	61.7
2. Apra	2.998.565	14.4
3. Izquierda Socialista	1.560.582	7.5
4. Somos libres	1.1194.533	5.7
5. Unión Cívica Independiente	886.937	4.3
6. Frente Independiente Moralizador	378.252	1.8
7. Frenatraca	245.804	1.2
8. Cambio 90	222.641	1.1
9. Izquierda Unida	183.570	0.9
10. Otros	304.205	1.4
Total general	20.817.926	100.0

Fuente: CPI.

De la información se desprende la extremada desproporcionalidad entre los gastos de los partidos y el peso electoral e importancia de éstos. Asimismo, los partidos llamados de derecha, más cercanos a intereses de grupos económicos, han gastado mucho más que cualquier otra agrupación política.¹⁰

Pero, la discusión sobre los gastos de campaña fue eludida, trasladando los problemas a otros aspectos de nuestra vida electoral. Así el candidato presidencial por el Fredemo, Mario Vargas Llosa, mostraba su preocupación porque las diversas —y a veces contradictorias— campañas televisivas de los candidatos de su frente político al parlamento impedían, según él, mostrar el mensaje principal del liberalismo. A partir de ello, su propuesta era eliminar el voto preferencial para las próximas elecciones parlamentarias. De la misma idea era un candidato fredemista a senador, uno de los que más gastó en campaña televisiva, quien sostenía que se veía obligado a esta competencia *darwiniana*, pese a no estar de acuerdo con el sistema. El problema no es el sistema del voto preferencial, que permite al electorado hacer una reubicación dentro de las listas parlamentarias propuestas por los partidos (Ej. 43 de los 100 representantes constituyentes en 1978 y un tercio del último Senado actual salieron elegidos gracias al voto preferencial), sino en la forma y el contenido de las campañas. Existe una tremenda desproporcionalidad entre los recursos económicos de los distintos partidos y su importancia en la vida social y política del país. Esto es muy claro en el uso de los medios de comunicación, especialmente la televisión.

El empleo de este medio es lo que distingue a la comunicación en las campañas electorales modernas. La TV ha in-

10 Una situación parecida ocurrió con los gastos de campaña realizados por la alianza oficialista Nueva Mayoría/Cambio 90 con motivo de las elecciones al Congreso Constituyente. Entre el 1 y 20 de noviembre gastaron en propaganda televisiva \$2.315.227. Ver *Caretas*, 26 de noviembre de 1992.

fluenciado de manera determinante en la forma y estilo de la campaña política. Pero, su uso, lleno de los mayores avances de la tecnología, es extremadamente costoso. De esta manera, el elemento discriminador de los partidos —para acceder a una gran audiencia— es su capacidad económica o la de sus candidatos. Es así que el partido que logra obtener importantes recursos está en condiciones de tener una cobertura mayor y potencial audiencia, que no se consigue con ningún otro medio. Para ilustrar el caso, podemos señalar que Lima posee 963.000 hogares con televisor, que cubre un universo de 3.134.400 personas mayores de 18 años, es decir, el 98% del electorado limeño.¹¹ Asimismo, en la capital peruana se concentran algo menos de la mitad de los televisores a nivel nacional. No existe, pues, un medio más masificado que la televisión. Más aún si tenemos en cuenta que, como promedio general, el televidente en horario estelar (7 a 11 pm.), se encuentra frente al televisor por lo menos dos horas y media diarias. Por lo tanto, en épocas electorales, éste es un potencial consumidor de información política y publicidad electoral.

En la campaña electoral de 1978, en plena transición democrática, todas las agrupaciones políticas tenían derecho a veinte minutos de espacio gratuito rotativo en todos los canales de televisión —en horarios preferenciales—, periódicos y algunas radios (en 1989, en Chile, se le llamó la Franja Electoral). No hubo, en ese entonces, salvo el día de cierre de campaña, los llamados *spots* televisivos. Este método, salvo incidentes ocasionados por la siempre alerta censura de la dictadura militar, fue singularmente el más democrático de los que hemos vivido.

Dos años después, con ocasión de las elecciones presidenciales, las primeras postmilitares, la campaña en medios

11 La información ha sido proporcionada por la Compañía de Investigación de Mercados (CPI).

sufrió algunas variaciones. Se otorgaron programas gratuitos, pero se permitió la contratación de espacios políticos pagados. AP, PPC y APRA llenaron los medios de propaganda electoral, en cambio los partidos con menores recursos utilizaron solo los espacios gratuitos, en los pocos influyentes medios estatales, que nos les permitió, en realidad, tener mayor audiencia.

A partir de las elecciones municipales de 1980 y en adelante, las de 1983, 1986 y 1989 y presidenciales de 1985 y 1990, el Estado no reguló nada y todo se dejó en manos de las supuestas fuerzas reguladoras del mercado. No solo eso, sino que AP utilizó los recursos del Estado para su campaña de 1985, el APRA lo hizo en 1990 y Fujimori, en 1993. Los resultados, en términos democráticos, fueron así desastrosos.

En este contexto, en 1990, luego de la primera vuelta electoral, se nombró en el Parlamento una Comisión Especial de Investigación de Gastos de Campaña. Unos consideraron que se debía investigar solo al Fredemo y otros señalaban que lo verdaderamente escandaloso fue la utilización de los recursos del Estado por parte del Apra y que la comisión parlamentaria no era otra cosa que una campaña antifredemista en miras de la segunda vuelta electoral. La comisión no llegó a ningún informe final y los partidos políticos presentaron —si lo hacían— informes de sus gastos de campaña que no correspondían con la realidad. La carencia de una legislación impidió a la Comisión ir más allá.¹²

12 Vargas Llosa sostiene: “Recuerdo las miradas escépticas de los senadores de aquella comisión cuando les expliqué que no podía decirles cuánto llevábamos gastado en la campaña porque no lo sabía y las razones por las que no había querido saberlo. Terminada la segunda vuelta y pese a no existir ley que nos obligara a ello, a través de Felipe Thorndike y del jefe de campaña del Frente, Freddy Cooper, informamos a aquella comisión de nuestros gastos. Y así me enteré yo también de que habíamos recibido y gastado en esos tres años el equivalente de unos cuatro millones y medio de dólares (tres cuartos partes de ellos en avisos televisivos)”. Mario Vargas Llosa: *El pez en el agua (memorias)*, Seix Barral, Biblioteca Breve, Barcelona, 1993, pág. 171.

Todos los países de democracias estables plantearon, en su momento, el problema económico de las campañas, porque contradecían el principio de igualdad de oportunidades. En las legislaciones electorales, se estipularon un conjunto de articulados que regulan los gastos de campaña e ingresos de los partidos políticos, basados en el principio de igualdad de oportunidades e intentando evitar su dependencia política de los grupos de poder económico. Las formas son muy variadas: imposición y límites en los gastos de campaña de los candidatos y partidos (Gran Bretaña, EE.UU., Canadá); límites a las contribuciones de individuos y empresas a los gastos de campaña; prohibición parcial o total de fuentes extranjeras (EE.UU., Alemania); medidas fiscales especiales: impuestos o incentivos fiscales. En compensación, se otorga financiamiento público a los candidatos (modelo americano), o a los partidos políticos (modelo europeo), o a ambos (modelo canadiense). Este apoyo va desde gastos propios de la campaña hasta subvenciones locales, periódicos, etc.

En relación a la televisión, vista su importancia definitiva en la presentación de las distintas propuestas electorales, el modelo europeo —con variaciones— prohíbe los anuncios (*spots* televisivos) propagandísticos. A los partidos se le concede espacios gratuitos, en algunos países en forma proporcional al número de votos —Austria, Bélgica, Alemania, Irlanda, Italia, Suecia, Suiza y Gran Bretaña— y en otros casos —Dinamarca, Finlandia y Francia— el tiempo se divide igual en todos. Si bien la televisión europea es mayoritariamente pública, estamos hablando de cadenas televisivas de gran prestigio, como la BBC de Londres, la RAI italiana, RTV española, la ARD y ZDF alemana. Donde hay fuerte presencia de televisión privada (EE.UU. y Canadá), hay límites de inversión y estos son parcialmente cubiertos por financiamiento público.¹³ Todo lo anterior nos permite señalar que lo

13 Para una visión general en los países industrializados ver Pilar Del Castillo: *La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*, Centro de

que ha sucedido en Perú en los últimos años es el predominio de la ley de la fuerza y el poder económico.

Sin embargo, una campaña no es solo gastos de televisión. Incluye un sinnúmero de recursos que es necesario poner en movimiento. Un partido político debe invertir en *spots* televisivos (el costo varía según el canal, el día y la hora contratada), la producción de los mismos (varía según su complejidad), propaganda radial, paneles callejeros, propaganda en periódicos, murales, afiches, ediciones variadas (programas, manuales, etc.), volantes, revistas, gacetillas y otros. Algunos partidos y/o candidatos, de mayores recursos, recurren a compañías de publicidad que elaboran parte o totalidad de la campaña electoral.

Pero además, los partidos organizan giras para lo cual se movilizan en diversos tipos de transporte, por necesidades de eficiencia, la mayoría de medios en avión (alguno de propiedad privada). Los candidatos no van solos de gira, sino en comitivas compuestas de candidatos y dirigentes partidarios. En la ciudad escogida contratan hoteles, realizan propaganda especial (paneles, pancartas, afiches), alquilan un estrado, equipo de sonido y de luz. En todos los casos, en esta época de violencia política con mayor razón, se contrata personal de seguridad de las diversas compañías hoy en boga. Se requiere, también, alquilar locales partidarios, contratar personal de atención, administración y seguridad. Estos locales deben de dotarse de servicios que suelen ser caros: teléfonos, televisores, videograbadoras, computadoras, telex, fax, fotocopadoras, equipos de video y fotográficos. Asimismo, servicio de mensajería, correo, compra de material periodístico. A

Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, Madrid, 1985. Y para América Latina revisar, Xiomara Navas Corbo: "La regulación del financiamiento de los Partidos Políticos y de la Campaña Electoral en América Latina", en Dieter Nohlen (editor): *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*, pp. 145-169, Ed. IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 1993.

su vez, en muchos casos se contrata bufetes de abogados, compañías encuestadoras, consultores, etc. Todo esto implica una tremenda inversión que suma varios miles de dólares.

Una mayor inversión permite una mayor presencia en medios de comunicación y, un trabajo eficiente, permite al candidato presentar más y con mejores argumentos sus planteamientos, realizar anticampañas y hacerse más conocido. Esto de ninguna manera garantiza triunfos, pero sí maximiza posibilidades. Quienes tienen mayores recursos económicos acceden, sin problemas, al amplísimo mundo de la tecnología moderna al servicio de campañas electorales. Fue el conocido caso del Fredemo en 1990 y el desarrollado por el gobierno de Fujimori con motivo del Referéndum en 1993.

Quienes no los tienen deben de sobrellevar la campaña con el mayor esfuerzo y creatividad —si las hay— de sus militantes. Otros combinan ambos términos. Quienes no tienen ni uno ni otro, deben esperar una sorpresa política, como fue el caso de Cambio 90, en 1993.

Lo que se demostró en el último período es que en el Perú se carece de reglas de juego claras y justas que posibiliten una adecuada competencia de grupos políticos que pretenden ser gobierno. Peor aún, la derrota del Fredemo fue para algunos la mejor demostración de que quien más invierte no necesariamente es el que gana. Por lo tanto, presionan para que las cosas no cambien, es decir, ni legislar sobre este tema.

2.4 Las discutidas encuestas de opinión

Las campañas electorales modernas han ido perdiendo cada vez más los espacios de las calles y las plazas. Su dinámica es mediada por las reglas de juego que imponen los

medios de comunicación donde la pose reemplaza al discurso; la imagen, al programa; el *slogan* publicitario, a la consigna política. La publicidad convierte así a los candidatos en productos que requieren ser vendidos en un mercado potencial: se maximiza las virtudes y se minimiza los defectos. El *spot* publicitario se llena de color, imagen, música alrededor del producto (candidato) que puede ser colocado en distintos y distantes lugares: el candidato tiernamente cargando un niño, fielmente al lado de la esposa, vestido juvenil e informalmente al lado de un plano de Lima o conversando preocupadamente de los problemas que aquejan una campesina o a un taxista. Estos *spots* publicitarios transmitidos en pocos segundos, pero repetidos regularmente, van condicionando al elector e intentando inducir su voto. Se apela así a los sentimientos, prejuicios y costumbres, descartando toda posibilidad de interiorización consciente de las propuestas políticas y programáticas.¹⁴

En este contexto, en un país en donde los medios de comunicación han jugado un rol muchas veces superior a los de los partidos políticos, las encuestas de opinión acompañaron cada proceso electoral, otorgándole un cariz mitad mágico, mitad científico. Pero las diferencias en los pronósticos entre una y otra compañía de encuestas fueron, muchas veces, notables. Esto hizo pensar, con justa razón, que existían detrás algunos problemas de fondo. Lo más importante, sin embargo, fue que por las características de la campaña electoral y, especialmente por la predominancia de *spots* televisivos en medio de las acciones terroristas, el elector se convertía en un dúctil consumidor de encuestas, sin preguntarse sobre la confiabilidad de éstas y, aceptando, por el con-

14 Sobre las encuestas en América Latina puede verse, Jaime Durán Barba: "Las encuestas electorales y los medios de comunicación colectiva", en Durán, Montaner y Ulibarri: *El rol de los medios de comunicación en el proceso de transición y consolidación democrática en América Latina*, Cuadernos CAPEL No. 36, San José de Costa Rica, 1993.

trario, como válidos los pronósticos que se difundía por los medios masivos de comunicación.

Como es conocido, muchas de estas compañías encuestadoras son empresas privadas y, como es lógico suponer, buscan maximizar sus ganancias y reducir costos. Por lo general, para desarrollar sus trabajos las compañías encuestadoras utilizan el método de muestreo polietápico; es el menos costoso, por lo que se ajusta a las necesidades económicas de dichas empresas. Sin embargo, el margen de error de este método es muy alto. A diferencia de cualquier encuesta de mercado, en la encuesta política cualquier error es grave por los efectos disuasivos en la conducta del votante. Lo que muestra una encuesta en un rango de variación y no un resultado puntual. Ejemplo: en una encuesta con un margen de error de 5% no es posible sostener que: "El candidato A obtiene el 30% de los votos, seguido por B que tiene un 25% y, en tercer lugar, se encuentra C con un 22%. Debido al margen de error de 5% para arriba y para abajo, la realidad puede ser completamente diferente e incluso contraria: puede dar como resultado que C obtenga 27%, B quede segundo, con 26%, y el supuesto puntero A se quede al final con 25%. Es decir, no es posible inferir enfáticamente, con una muestra determinada, un resultado puntual, como tantas veces se hizo en este período. Por ello, siempre, lo que se señala es un intervalo.

Esto es de singular importancia en ciudades como Lima, muy heterogénea. Allí, generalmente las compañías encuestadoras desarrollan su trabajo por estratos sociales que van de distritos de mayores ingresos (A) pasando por sectores medios (B), populares (C) y de extrema pobreza (D). Lo que sucede, sin embargo, es que la mayoría de las compañías encuestadoras, ya sea por razones de costo, falta de elaboración de una muestra adecuada o por una irresponsabilidad en relación con el trabajo de campo, sobrepresenta al

llamado sector D. Los problemas que ello trae son significativos en la medida que, por ejemplo, en Lima los 13 distritos de extrema pobreza concentran cerca de 45% del electorado. No obstante, todo hace suponer que ese no es el porcentaje que las compañías encuestadoras suelen otorgar a dichos distritos en su muestra. El problema se agrava si existen preferencias electorales concentradas en aquellos sectores sociales. Fue el caso de IU, que hasta 1986 agrupaba el 55% de su apoyo electoral en esos 13 distritos. Una muestra estadística mal elaborada, como parecía que ocurrió con varias compañías encuestadoras, mostraría una subrepresentación en relación con los resultados de IU. Pero el perjuicio viene encadenado. Un elector que considere las encuestas como confiables y como elemento para decidir su voto, puede sentirse decepcionado con los resultados que éstas le otorgan a su candidato y optar por apoyar al segundo de sus simpatías, pero mejor colocado en las encuestas. También puede optar por el mal menor. Es decir, escoger a un candidato X para evitar el triunfo de Y. Esto es lo que permite que se configure el llamado fenómeno del "voto perdido".

Pero, ¿qué ha ocurrido entre los pronósticos de las compañías encuestadoras y los resultados finales de las elecciones desde la aparición de éstas el año 80? Una cosa es clara: en todas ellas sólo algunas pocas compañías han logrado acercarse a los resultados finales. La mayoría de ellas estuvieron lejos de los resultados finales. Si observamos el siguiente cuadro, elaborado sobre la base de los resultados de las encuestas realizadas con motivo de las elecciones municipales de 1986, podemos observar fácilmente los problemas que señalamos. En todas las encuestas, la candidatura de Bedoya, está sobre-representada, otorgándole incluso en una de ellas la primera opción. Sucede exactamente lo contrario con la candidatura de IU que, en todos los casos siempre muestra resultados menores a los finales. Esto sucede por todas las distorsiones antes señaladas, afectando a unos y favoreciendo a otros.

Por lo anterior, fue un acierto la norma elaborada por el legislador peruano cuando estipuló la prohibición de la difusión de las encuestas de opinión política 15 días antes del día de la elección, al igual que en otros países. Como bien señala Brea Franco: "...es oportuno y así se consigna en las legislaciones electorales modernas, prohibir su publicación cierto tiempo antes de la votación. La prohibición cubre un período de tiempo razonable de manera de no perjudicar los propósitos científicos de las encuestas pero sí evitar que su publicación influya o condicione la decisión de los votantes.¹⁵ A pesar de ello, en algunos sectores políticos demandaban que se levante la prohibición apelando a la libertad de expresión, desdeñando el camino que toman las principales legislaciones modernas que intentan proteger al elector, evitar la manipulación y dar igualdad de oportunidades a todos los competidores.

Cuadro No. 3

Encuestas: elecciones municipales

Empresa encuestadora	Apra	IU	PPC
Datum	37.2	22.1	28.7
CPI	29.6	23.9	31.3
Mercadeo y Opinión	29.3	22.8	27.8
POP	31.0	27.0	30.0
Resultado final	37.6	34.8	26.9

Fuente: Banco de Datos de Desco

15 Julio Brea Franco: "Campañas electorales", en: *Diccionario Electoral*, IIDH, San José de Costa Rica, 1989, pag. 81.