



***Reforma de la regla de elección presidencial
con el objetivo de reducir la fragmentación
de la oferta efectiva de partidos políticos***

Javier Ignacio Albán González



Reforma de la regla de elección presidencial con el objetivo de reducir la fragmentación de la oferta efectiva de partidos políticos

Javier Ignacio Albán González¹

1. Resumen y objetivo de la propuesta

Este *policy brief* analiza el problema de la extrema fragmentación de la oferta política en el Perú y plantea una medida que ayudaría a reducirla. La gravedad del problema citado se evidencia en el incremento continuo y progresivo del número efectivo de partidos² en los últimos procesos electorales, así como en el cada vez menor respaldo en primera vuelta de quien resulta ganador en las elecciones presidenciales (de 48.7% a 18.9% votos válidos entre 2001 y 2021). El diagnóstico presentado identifica a la regla de mayoría absoluta con segunda vuelta en la elección presidencial como un factor clave en esta dinámica, ya que desincentiva las coaliciones programáticas y el voto estratégico por los partidos más grandes en la primera vuelta. Todo ello crea a lo largo del tiempo una mayor oportunidad de supervivencia a los partidos más nuevos o pequeños, lo que facilita las condiciones para que el voto se fraccione.

Como salida, se propone reemplazar la regla de segunda vuelta por el voto aprobatorio en una única ronda. En este sistema, los votantes 'aprueban' todas las fórmulas presidenciales que consideren aceptables, de modo que resulte ganadora la opción que obtenga la mayor cantidad de votos aprobatorios de la mayor cantidad de peruanos.

Esta reforma constitucional al artículo 111 tiene dos objetivos principales: (i) reducir la fragmentación en las elecciones generales; y, consecuentemente, (ii) fortalecer la legitimidad mediante mayorías transversales y orgánicas: a diferencia de lo que pasa con la regla de segunda vuelta, no sería posible que gane una opción rechazada por la mayoría de la población. La viabilidad de esta propuesta se sustenta en evidencia comparada y en un análisis de su adaptabilidad al contexto peruano.

2. Diagnóstico del problema

El sistema político peruano enfrenta actualmente una crisis estructural de representación, la cual se caracteriza, entre otros aspectos, por una fragmentación sin precedentes de la oferta política electoral. Las cifras citadas en el documento dan cuenta de una trayectoria alarmante: el apoyo al ganador presidencial en primera vuelta cayó de 48.7% de los votos válidos en el 2001 a solo 18.9% en el 2021 (ONPE).

Si bien son varios los motivos que podrían explicar este fenómeno, se plantea que uno de ellos habría sido el efecto fragmentador de la regla de dos vueltas (Duverger, 1957/1986; Nohlen, 2013), que se utiliza en el Perú para la elección presidencial. En estos sistemas, los actores políticos tienen relativamente más incentivos para competir individualmente en la primera vuelta, reservando la posibilidad de alianzas para la segunda etapa. Por su parte, la ciudadanía vota en mayor proporción por alternativas con menos apoyo, que en sistemas de una ronda serían descartados por quienes busquen evitar 'desperdiciar' su voto en candidaturas con pocas chances de ganar. Todo ello, con el tiempo, da lugar a que más alternativas electorales sobrevivan.

La elección del 2021 marcó un hito. Pero no fue un hecho coyuntural, sino el reflejo una trayectoria histórica, como ilustra el **Gráfico 1**.³ Así las cosas, cabe reprenderse si en un país en el que la fragmentación política ya es un problema grave, sigue siendo conveniente

Propuesta de Política Pública / Policy brief

Este trabajo plantea una reforma a la regla de elección presidencial en el Perú con el objetivo de reducir la fragmentación de los partidos políticos y mejorar la gobernabilidad. El sistema electoral actual permite que muchos partidos pequeños compitan y obtengan representación en el Congreso, lo que provoca una dispersión de escaños y dificulta la formación de mayorías estables. Esta situación genera desafíos para la implementación de políticas públicas y aumenta la ineficiencia en la toma de decisiones gubernamentales. El diagnóstico presentado identifica a la regla de mayoría absoluta con segunda vuelta en la elección presidencial como un factor que ha contribuido a generar una mayor fragmentación, ya que esta reduce los incentivos para la formación de alianzas, así como la preferencia hacia los partidos con mayor respaldo. Todo ello crea, a lo largo del tiempo, una mayor oportunidad para la supervivencia de partidos más pequeños, o incluso nuevos.

Como salida, se propone reemplazar la regla actual por el voto aprobatorio en una única ronda. En este sistema, los votantes 'aprueban' todas las fórmulas presidenciales que consideren aceptables, de modo que resulte ganadora la opción que obtenga la mayor cantidad de votos aprobatorios de la mayor cantidad de peruanos.

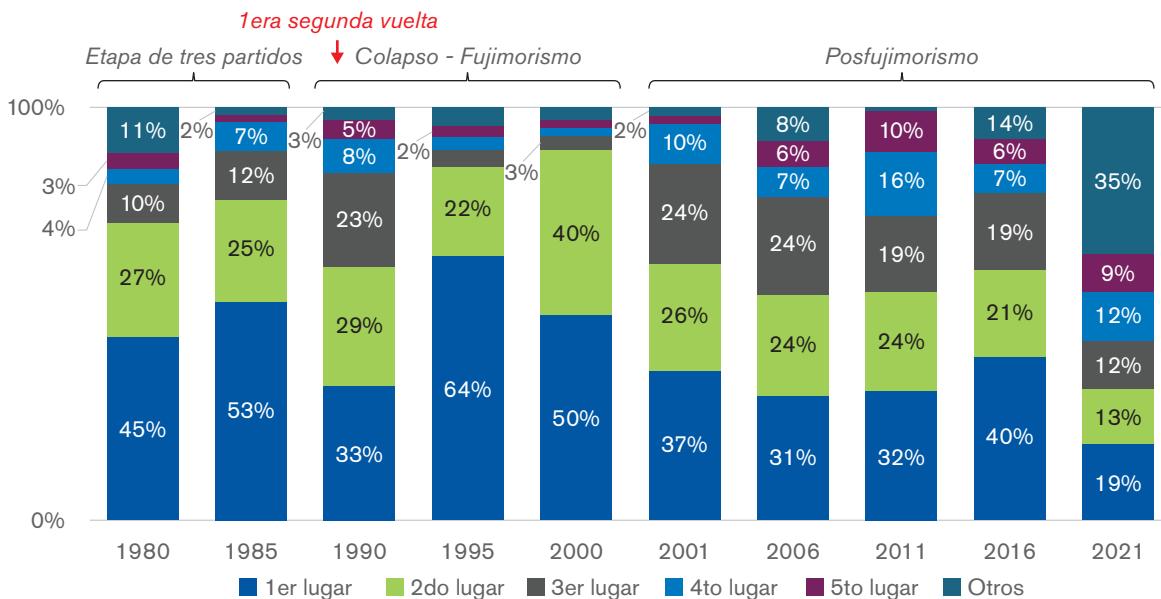
1 Nicolás Ayala Badillo colaboró con la investigación para esta propuesta

2 Aquellos que logran ser participantes relevantes

3 Publicado originalmente en: Albán González, J. I. (2022). El impacto de la segunda vuelta en la fragmentación de la política peruana. En F. Tuesta Soldevilla (Ed.), *Elecciones 2021: Pandemia, crisis y representación* (pp. 45-107).

mantener reglas constitucionales que se sabe que generan que este problema, en el mejor de los casos, se mantenga igual. Y en el peor, que continúe empeorando.

Gráfico 1. Distribución de voto válidos en la elección presidencial peruana 1980-2021



Fuente: Ipsos Perú (antes Ipsos Apoyo y Apoyo Opinión & Mercado)

Publicado originalmente en: Albán González, J. I. (2022). El impacto de la segunda vuelta en la fragmentación de la política peruana. En F. Tuesta Solddevilla (Ed.), Elecciones 2021: Pandemia, crisis y representación (pp. 45-107).

En consecuencia, se plantea reemplazar la regla actual para la elección presidencial, por una en la que se adopte el voto aprobatorio en una sola ronda, como un mecanismo para contribuir con la reconstrucción de la representatividad y estabilidad del sistema político.

3. Propuesta de política

La reforma propuesta al artículo 111 de la Constitución Política del Perú busca sustituir la regla actual de mayoría absoluta con segunda vuelta por un voto aprobatorio (*approval voting*) en una única ronda electoral. Además, se formalizaría la figura ya hoy vigente en la ley de la fórmula presidencial (elección conjunta de presidente y dos vicepresidentes), para así facilitar el entendimiento de la regla.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROUESTO
<p>Artículo 111.- El Presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no se computan. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección, dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas. Junto con el Presidente de la República son elegidos, de la misma manera, con los mismos requisitos y por igual término, dos vicepresidentes.</p>	<p>Artículo 111.- El Presidente de la República se elige por sufragio directo y universal. Conjuntamente se eligen, por igual término, dos vicepresidentes, quienes deben cumplir con los mismos requisitos que el Presidente para poder postular. La unión de estas tres candidaturas se denomina fórmula presidencial. Es elegida la fórmula presidencial que obtiene la mayoría de los votos en una única ronda, mediante el sistema de voto aprobatorio. Los votos viciados o en blanco no se computan.</p>

Eliminar la regla de dos vueltas para la elección presidencial y reemplazarla por otra que implique una sola ronda electoral permitiría que, siendo ya el Perú un país en el que la fragmentación política es un problema grave, se termine con una regla electoral que se sabe que da lugar a que exista aún más fragmentación. No obstante, en lugar de reemplazarla por una regla de mayoría o pluralidad simple, se propone adoptar el voto aprobatorio, con el objetivo de eliminar la posibilidad de que pueda resultar ganador una persona que tenga el rechazo mayoritario de la población.

El voto aprobatorio –propuesto por Brams (2008) y sugerido para el propio caso peruano por Brams y Flores Borda (2019)– permitiría identificar las candidaturas presidenciales con mayor aceptación transversal, de modo que se supere así la paradoja de las “minorías mayoritarias” vista en elecciones recientes.

Así, la implementación de esta propuesta requeriría: 1) la modificación del Artículo 111; 2) el desarrollo de un marco regulatorio posterior, a nivel legal y reglamentario; y 3) una campaña pedagógica que permita una mejor comprensión del nuevo sistema por parte del electorado. Cabe destacar que esta reforma no plantea cambios adicionales para otras normas constitucionales o legales.

4. Marketing de la propuesta

La implementación exitosa de la reforma que propone sustituir la segunda vuelta por el voto aprobatorio requiere una estrategia de comunicación efectiva. Este componente será clave para hacer más fácil la comprensión y aceptación política y social de la propuesta, especialmente en un contexto de desconfianza institucional y fragmentación política.

El marketing de esta política implica tres desafíos principales: (1) la resistencia al cambio de los actores políticos establecidos; (2) la complejidad técnica del voto aprobatorio; y (3) la necesidad de construir con una narrativa que vincule la reforma con un paquete de soluciones concretas frente a la crisis de gobernabilidad.

Estrategia	Aspecto Específico	Descripción
Segmentación de audiencias	Tomadores de decisión	Dirigido a bancadas congresales y líderes de opinión, destacando cómo el voto aprobatorio en una sola ronda reduciría la fragmentación y mejoraría la gobernabilidad, evitando los costos logísticos de una segunda vuelta.
	Medios de comunicación social	Materiales que contrasten los resultados del sistema actual (ej. ganadores con 18.9% de apoyo en 2021, incluso si una mayoría de la población los desaprueba).
	Ciudadanía	Campañas pedagógicas que expliquen el mecanismo ("aprobar múltiples fórmulas presidenciales") y sus beneficios, que implique la organización de simulacros.
Narrativas centrales	Legitimidad	"Necesitamos presidentes con respaldo amplio real, no minorías polarizadas ni seguir eligiendo al mal menor", respaldado por la evidencia del documento.
	Eficiencia	"Un proceso electoral resolutivo en una sola vuelta", eliminando la distorsión estratégica entre fases y la incertidumbre prolongada, como ocurrió en 2021.
Estrategia de implementación	Alianzas estratégicas	Coordinación con la ONPE y JNE para la implementación técnica de la propuesta, así como su inclusión en las campañas educativas de ambas entidades.
	Pilotos demostrativos	Simulaciones públicas en universidades o gremios, replicando la metodología de Brams, para demostrar en contextos de laboratorio cómo se identificaría al candidato con mayor aceptación transversal, no solo mayoría relativa.

Esta estrategia no solo permitiría promover una reforma técnica, sino que se partiría por entender que la desconfianza es uno de los problemas más importantes que podría frenar su implementación efectiva. Por ello, lo que se busca principalmente es generar confianza.