

Razones, nociones y opciones
básicas para la reforma
electoral en el Perú

Jorge Valladares Molleda

RAZONES, NOCIONES Y OPCIONES
BÁSICAS PARA LA REFORMA
ELECTORAL EN EL PERÚ



Biblioteca de la Reforma Política
Nº 5

Valladares Molleda, Jorge

Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú. International Idea, Asociación Civil Transparencia; 2004.—53 p. (Biblioteca de la Reforma Política, 5)

ELECCIONES; SISTEMA ELECTORAL; ADMINISTRACIÓN ELECTORAL; REFORMA ELECTORAL; PARTIDOS POLÍTICOS; PERÚ

Biblioteca de la Reforma Política
Nº 5

© Asociación Civil Transparencia

Av. Belén 389, San Isidro, Lima 27, Perú

Teléfonos: (511) 441-3234, 441-3995, 441-3916

Fax: (511) 221-7265

E-mail: postmast@transparencia.org.pe

© International IDEA

Calle Prolongación Arenales 452, San Isidro, Lima 27, Perú

Teléfonos: (511) 440-4092, 440-4093

Fax: (511) 440-8200

E-mail: ideaprojectoperu@infonegocio.net.pe

Edición: Percy Medina

Diseño de carátula: Jorge Sánchez

Diagramación: Fabrizio Sotelo

Impresión: Conexión Gráfica

Primera edición: Lima, 2004

Editado por la Asociación Civil Transparencia e International IDEA

ISBN: 9972-9776-33

Hecho el depósito legal: 1501062004-1244

Contenido

1.	Introducción	9
2.	¿Por qué un Código Electoral? (O por qué cambiar lo que existe)	11
2.1	Dispersión y vacíos normativos	11
2.2.	Conflictos de competencias entre los órganos de la administración electoral	12
2.3.	Problemas de costos	14
2.4.	Debilidad del vínculo de representación política y del sistema de partidos	15
3.	Los objetivos de una agenda preliminar de reformas	17
3.1.	Reformas para asegurar la administración electoral eficiente	18
3.1.a	Las competencias de los órganos electorales	18
3.1.b	El cronograma electoral	20
3.1.c	El voto electrónico	21
3.1.d	Número de electores por mesa	21
3.1.e	El registro de ciudadanos	22
3.2.	Reformas para fortalecer el vínculo de representación política y el sistema de partidos	24
3.2.1	Sistemas de elección parlamentaria	24
3.2.1.a	El tamaño del Congreso y el número de cámaras	25
3.2.1.b	El número y tipo de los distritos electorales	29
3.2.1.c	Formas de candidatura y de votación (el voto preferencial)	33
3.2.1.d	Formulas electorales	36
3.2.1.e	El umbral de representación o barreras legales	38
3.2.2	Sistemas de elección presidencial	45
3.2.2.a	Entre la mayoría absoluta, el umbral reducido y la mayoría relativa	45
3.2.2.b	Elecciones parlamentarias y presidenciales: simultaneidad total, parcial, elecciones separadas y formas mixtas	46
4.	Bibliografía	48

1. INTRODUCCIÓN

La reforma electoral ha transitado del terreno de las preocupaciones académicas al de la agenda pública. Al amplio tratamiento que la literatura política y jurídica ha dado a la problemática del régimen electoral peruano¹, se suma en el actual momento político que se haya identificado un conjunto de reformas políticas, entre ellas la reforma electoral, como prioridades de la agenda nacional.

Varias razones confirman este tránsito. El Acuerdo Nacional, suscrito en Julio del 2002, ha recogido compromisos para garantizar un sistema electoral representativo². Asimismo el proceso de reforma constitucional incluyó varias propuestas de modificación para la administración electoral y los sistemas electorales. No obstante la paralización de aquél, el Congreso incorporó como punto de su Agenda Legislativa 2002-2003 la ley del sistema electoral. Sólo en setiembre del 2003, se habían presentado más de 60 proyectos de ley con iniciativas de reforma a más de 40 temas concernientes al sistema, la organización y los procesos electorales. Finalmente, la novísima Ley de Partidos Políticos de octubre del 2003 no sólo ha confirmado sino que ha renovado el interés parlamentario en el tema, que hoy se espera continuar con la discusión y aprobación de un Código Electoral.

Este breve trabajo quiere presentar algunos conceptos básicos y opciones sobre tres aspectos del régimen electoral peruano con posibilidades de ser reformados: (i) la administración electoral,

¹ El propósito de esta guía no permite reproducir aquí la extensa lista de estudios, trabajos, ponencias e informes que han abordado diversos aspectos del régimen electoral peruano. Aunque se trata de una lista elaborada con propósitos más amplios (obras desde el siglo XIX hasta la actualidad) buena parte de la bibliografía más reciente puede encontrarse en: “Bibliografía sobre elecciones en el Perú” (anexo), en TUESTA, Fernando, La circunscripción electoral: Perú y la Región Andina. ONPE, Lima, 2002. pp. 19-26.

² Véase sus políticas primera y segunda: *Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho y Democratización de la vida política y del sistema de partidos*.

(ii) los elementos que componen los sistemas de elección parlamentaria y (iii) los sistemas de elección presidencial. Esta lista no pretende ser definitiva, pues existen otros temas que probablemente serán reformados o introducidos pero que por su especificidad han sido excluidos de una lista de grandes temas. De esta manera, no se analizarán aquí, por ejemplo, los sistemas electorales subnacionales y las posibles ampliaciones del cuerpo electoral (voto para militares y policías). A pesar de su arbitrariedad, lo que busca esta exclusión es evitar la dispersión para concentrarse en tópicos que han merecido una discusión más extensa en el tiempo.

El trabajo elude, deliberadamente, el análisis centrado en cálculos sobre cuotas de poder que puedan ser consecuencia hipotética de las opciones presentadas. Por lo tanto, se evita en la medida de lo posible presentar análisis de los resultados de elecciones peruanas de los últimos años. No obstante, dado que la decisión final sobre la utilización de un sistema electoral depende justamente de quienes pretenden legítimamente dichas cuotas de poder (los partidos y sus representantes parlamentarios), se podrán encontrar algunas referencias a casos de otros países y evaluaciones comparadas que puedan servir para ilustrar una posible aplicación de cada opción.

El lector debe quedar advertido de que no está ante un estudio exhaustivo. La complejidad de esta materia explica que en este trabajo se haya hecho un especial esfuerzo de síntesis para facilitar la comprensión de los conceptos básicos. Se trata, en suma, de una guía. Un conocimiento más técnico de estas materias requerirá del lector la revisión de otros estudios más profundos y extensos, como los que han servido de base para éste. Este conjunto de características convierten a esta guía en una herramienta de seguimiento al debate de la reforma electoral que se ha iniciado en el Perú.

2. ¿POR QUÉ UN CÓDIGO ELECTORAL? (O POR QUÉ CAMBIAR LO QUE EXISTE)

La necesidad de organizar en una sola norma todas aquellas que regulan los procedimientos electorales, es decir, contar con un Código Electoral, responde a razones de distinta naturaleza. Una primera tiene que ver con la técnica legislativa y consiste en corregir la dispersión y cubrir los vacíos que la normatividad actual presenta. En segundo lugar, encontramos un grupo de argumentos de índole procedural y administrativo, relacionados con la conducción de los procesos electorales. Y en tercer lugar, otros vinculados a la representación política y al fortalecimiento del sistema de partidos. En la perspectiva de construir un Código y con el ánimo de sustentar su necesidad, a continuación se describen brevemente estas razones.

2.1 DISPERSIÓN Y VACÍOS NORMATIVOS

Existen actualmente ocho normas que regulan distintos aspectos del régimen electoral:

- i. Ley Orgánica de Elecciones
- ii. Ley de Elecciones Municipales
- iii. Ley de Elecciones Regionales
- iv. Ley de los Derechos de Control y Participación Ciudadana
- v. Ley de Elecciones de Jueces de Paz
- vi. Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones
- vii. Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
- viii. Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

El catálogo sería aún más extenso si consideramos los reglamentos dictados por los órganos electorales que regulan los diferentes procedimientos a su cargo y otras normas que aún no existen pero deben dictarse, como las que regularán la elección de los repre-

sentantes peruanos a parlamentos supranacionales y las necesarias adecuaciones de la legislación electoral a la Ley de Partidos Políticos (por ejemplo, la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios que debe estar adscrita a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, así como la participación de ésta en las elecciones internas y primarias de los partidos).

Esta multiplicidad no representaría mayores problemas si no fuera porque no pocas veces ha sido causa de contradicciones y procedimientos complejos (Amprimo, 2003), cuando no de conflictos institucionales.

2.2 CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ENTRE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Si bien este problema originado en el actual diseño constitucional podría resolverse mejor con la reforma constitucional del capítulo incorrectamente denominado "Del Sistema Electoral", es posible que la legislación enmiende algunas de las dificultades de su puesta en práctica³. El modelo tricéfalo de la Carta del '93 ha recibido dos críticas sucesivas: la primera se centró en el recorte de la autonomía de la administración electoral derivada de las innovaciones constitucionales. Este argumento fue expuesto particularmente durante el régimen autocrático de la década pasada⁴. Tras la caída del fujimorismo y habiéndose organizado limpiamente dos procesos electorales de magnitud nacional (Elecciones Generales 2001

³ **Nota del autor:** El lunes 26 de enero de 2004, la Comisión de Constitución del Congreso aprobó un Dictamen de Ley de Reforma Constitucional que, de recibir la doble aprobación del pleno congresal en sendas legislaturas, sustituiría íntegramente el actual capítulo *Del Sistema Electoral*. La propuesta corregiría no sólo el errado título (el proyecto lo titula *De los Organismos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil*) sino que también modificaría las atribuciones y los criterios de conformación de ambos órganos. Entre las principales enmiendas, puede mencionarse:

(i) El Jurado Nacional de Elecciones queda constituido como instan-

y Elecciones Municipales y Regionales 2002), ha aparecido la segunda crítica: se cuestiona la falta de claridad en la delimitación de funciones de los órganos que lo componen⁵.

Estos defectos se reproducen en la legislación de desarrollo constitucional. El deber de coordinación que impone el artículo 177 de la Constitución, no ha sido de ninguna manera suficiente para evitar los conflictos institucionales. Como es notorio, se ha mermado significativamente la relación de complementariedad y colaboración entre los órganos electorales por causa de los permanentes conflictos de competencias. Más allá de discusiones entre la tradición y la modernidad o entre "unitarios" y "tripartitos", lo cierto es que es imprescindible asegurar no sólo la imparcialidad sino también la eficiencia en la organización de los procesos electorales.

cia jurisdiccional y su número de miembros aumenta a 6, incorporándose a un representante de los Colegios de Abogados del país, con excepción del de Lima, que conserva su representante.

- (ii) Se elimina la función de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones.
- (iii) Se crea un Consejo de Vigilancia para fiscalizar la actuación del Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, integrado por los personeros de los partidos políticos. Éste tiene una naturaleza temporal, pues funcionaría en cada proceso electoral.

Si se convierte en norma constitucional, quedaría resuelto el origen de los conflictos institucionales. Al mismo tiempo, habría una razón adicional para emprender la construcción del Código Electoral, pues la legislación electoral deberá adecuarse necesariamente al nuevo texto constitucional.

⁴ Numerosos trabajos centraron su crítica en la precaria autonomía de la administración electoral. Sobresale el de Valentín Paniagua: "Sistema Electoral" en *Lecturas sobre Temas Constitucionales N° 10, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994*.

⁵ En realidad, esta etapa también ha representado un traslado del terreno donde se desarrolla este debate. De ser un debate esencialmente académico y político, es hoy uno básicamente entre dos instituciones, el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

2.3 PROBLEMAS DE COSTOS

Las elecciones generales del 2001 costaron US\$ 5.23 por elector (Transparencia, 2001a⁶) sin duda por tratarse de las primeras democráticas de esta década, circunstancia que hizo necesaria una alta inversión en asistencia técnica internacional y otras medidas administrativas para generar confianza en los resultados (Villarreal, 2002, p. 225). Si bien el costo ha bajado significativamente en el 2002 (US\$ 2.8; Loredo, 2003a), aún está por encima del promedio calculado para las democracias estables como las de Europa Occidental, Estados Unidos y algunos países de América Latina como Chile y Costa Rica (aproximadamente US\$ 1; López Pin-tor, 2001, p. 76). Si esta reducción confirma la presunción que a más confianza en las organizaciones electorales y en la limpieza del proceso debe corresponder una reducción de los costos de organización de las elecciones, pareciera no explicarse el incremento en 226% de los costos de la fiscalización entre el proceso del 2001 y 2002 (Loredo, 2003b).

Estos datos deberían conducir a la revisión de las competencias atribuidas a los órganos electorales, especialmente la de fiscalización, para conocer si, además de ser fuente de conflictos por su aplicación, produce incrementos de los costos de organización de elecciones.

Pero no son estos los únicos elementos que hay que considerar al examinar los sobrecostos. Otras modificaciones legales también contribuirían a reducirlos (o a invertir más en otros rubros). Un primer ejemplo es el número de mesas electorales. El costo que representa contar con más de 94,755 mesas de sufragio y 284,265 miembros de mesa (en el 2002), podría ser reducido si se

⁶ Para conocer la comparación del costo de las elecciones del 2001 con la de otros países del mundo, véase el boletín Datos Electorales N° 32, año II, agosto del 2001 en www.transparencia.org.pe

incrementa el número de electores por mesa. Esto conduciría a un ahorro no sólo para los órganos electorales, sino también para los partidos, que de esta forma tendrían que reclutar a menos personeros. Asociado a esto, un segundo mecanismo de ahorro que también requiere de reforma legal es la introducción del voto electrónico, que pese a requerir una inversión inicial alta, representa una disminución de costos en el mediano plazo.

Por lo demás, zanjar la disputa entre los órganos electorales podría significar, cuando menos, el ahorro de los recursos que los órganos electorales destinan a defender sus posiciones.

2.4 DEBILIDAD DEL VÍNCULO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Se ha insistido con frecuencia en la crisis que atraviesa la representación política. Los partidos y el parlamento, sus dos mecanismos más importantes, ya sea por su incapacidad o desinterés para resolver las demandas sociales, o por su naturaleza oligárquica (Cotler, 2001, pp. 100-102), han tenido responsabilidad en el rechazo social a las formas democráticas de conducción estatal. No han sido, pues, auténticos vehículos de intermediación entre la sociedad y el Estado.

Existe un amplio consenso sobre la profunda crisis que la representación política atraviesa. Este fenómeno no es exclusivo del Perú sino que se encuentra bastante extendido⁷. El Congreso, por su origen histórico y su composición colectiva, es la institución con mejores posibilidades de expresar una representación plural. No obstante, al mismo tiempo es una de las instituciones más desprestigiadas (Véase Pease, 1999, p. 16). Su conformación por

⁷ Así por ejemplo, la confianza en los parlamentos y los partidos latinoamericanos ha descendido a su índice más bajo de los últimos años (17% y 11% respectivamente, según datos del Latinobarómetro 2003, que pueden consultarse en www.latinobarometro.org).

la vía electoral no garantiza que sus acciones respondan a las demandas de la opinión pública (Jackisch, 1998, p. 16). Al mismo tiempo, la debilidad de los partidos (expresión de la "estructuración política de la sociedad", en palabras de Pérez Royo; 2000, p. 643), requiere revertir su precariedad organizacional, el desarraigo social y las condiciones que han dificultado su desarrollo como "sistema".

De la calidad del vínculo que mantengan los representantes con sus representados dependerá buena parte de los niveles de apoyo, confianza y satisfacción que dichas instituciones -y el propio sistema democrático- reciban. Sin duda los factores que generan la confianza en las instituciones representativas tienen más relación con su desempeño y la relación que mantengan con la población que con las formas bajo las cuales se eligen a sus miembros.

Sin embargo, existe también cierto consenso de que el sistema electoral puede estimular la creación de algunas condiciones para que dicho desempeño se incremente cualitativamente y, por tanto, estreche y fortalezca el vínculo entre los representantes y los representados (Roncagliolo, 2001, p. 176; Bernales 2001, p. 32; Planas, 2001, p. 1058). Al mismo tiempo, pese a que es un tema ampliamente discutido, el sistema electoral tiene efectos sobre el sistema político en su conjunto, y en particular sobre el sistema de partidos. Aunque debe aceptarse con Nohlen que no es la única variable que lo determina y es necesario analizarla junto a otros elementos históricos y sociopolíticos de cada país (1998a, p. 38)⁸.

Como se verá más adelante, cada elemento del sistema electoral tendrá capacidad de influir tanto sobre el vínculo entre elegidos y electores como sobre el número de partidos y su fuerza dentro del

⁸ Para conocer las dos posiciones básicas en la polémica sobre los efectos de los sistemas electorales y si éstos pueden formularse como "leyes", es altamente recomendable la lectura de Sartori 1994, pp. 39-65 y Nohlen 1998a, pp. 384-392.

sistema político. Lo mismo ocurre con algunos elementos de los sistemas electorales presidenciales, que inciden sobre el grado de fragmentación que tendrá el sistema de partidos. Respecto de estas dos relaciones básicas para la representación, es posible identificar tres (de las cinco) demandas funcionales que Nohlen ha planteado sobre los sistemas electorales (2004, p. 37 y 38): representación (en doble sentido: representación para todos los grupos y representación justa -proporcional- de todas las fuerzas políticas); concentración y efectividad (estabilidad del sistema político), y participación (conocimiento, responsabilidad e identificación entre electores y elegidos).

En esta perspectiva, es posible realizar reformas electorales orientadas a la reconstrucción de los vínculos de la representación política. Algunas de las condiciones actuales que deberían tenerse en cuenta para la reforma son: (i) el estímulo de liderazgos personales que no han potenciado sino más bien socavado la fortaleza y cohesión de los partidos (el voto preferencial, por ejemplo), (ii) la proliferación de fuerzas políticas de organización interna precaria, de limitada duración o socialmente desarraigadas en los contextos eleccionarios (la posibilidad de participación de listas y movimientos independientes, por ejemplo), (iii) la excesiva fragmentación en la representación parlamentaria (no existen barreras o umbrales para el acceso al Parlamento) y (iv) la debilidad del nexo de origen entre representantes y ciudadanos (el tipo y número de distritos electorales). Éstas son sólo cuatro de las expresiones más relevantes de la crisis de la representación.

3. LOS OBJETIVOS DE UNA AGENDA PRELIMINAR DE REFORMAS

No puede ser propósito del Código Electoral simplemente ordenar y uniformizar la abundante legislación electoral. Éstas necesidades deberían ser puramente instrumentales a una tarea de obje-

tivos mayores, que requiere de introducir reformas. ¿Cuáles son los objetivos que deben animar estas reformas? Lo descrito en el punto anterior nos conduce a formular dos objetivos que, aunque de naturaleza distinta, deben tenerse presentes durante la formulación del Código Electoral: (i) asegurar la eficiencia de la administración electoral y (ii) fortalecer la representación política y el sistema de partidos.

Esta sección servirá para plantear una agenda tentativa de reformas y algunas nociones y datos básicos que animen su discusión. Obviamente, la lista no pretende ser definitiva. Con fines pedagógicos, se ha agrupado esta agenda según los objetivos señalados.

3.1 REFORMAS PARA ASEGURAR LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EFICIENTE

Conviene tener presente la doble acepción de administración electoral. Rafael López Pintor encuentra que, de un lado, puede referirse a los órganos encargados de la conducción electoral y, de otro, a las actividades y procesos necesarios para lograr que las elecciones se lleven a cabo eficazmente (López Pintor, 2001). Dado que en el Perú interesan tanto el aspecto institucional como el de los procedimientos administrativos, los hemos reunido en este rubro.

a. Las competencias de los órganos electorales⁹

Aun cuando el debate se ha centrado entre reestablecer la unidad (como antes de 1993) y mantener la pluralidad de órganos electorales, lo cierto es que la reforma electoral debe asegurar que tanto las funciones jurisdiccionales como las administrativas sean ejercidas eficientemente y sin afectarse mutuamente. La modificación del número de autoridades electorales, además de ser una opción controvertida (ver Roncagliolo 2001, pp. 181-189), re-

⁹Véase nota 3

queriría de reforma constitucional. Pero aún cuando ésta se logre, la tarea esencial será diseñar con alto grado de precisión las atribuciones de los órganos electorales.

El estudio de las reformas sobre las competencias -en particular la compleja facultad de fiscalización¹⁰ - requiere, según Transparencia¹¹, atender los siguientes criterios básicos:

"(...)

1. Pluralidad. Los órganos de decisión deben ser colegiados, con amplia participación de las organizaciones políticas y sociales.
2. Simplicidad. La multiplicidad de procedimientos, como se reconoce, ha sido fuente de problemas.
3. Economía. La reforma debe atender el problema de los sobrecostos, originados en parte por la multiplicidad de órganos electorales autónomos.
4. Profesionalización. La técnica electoral requiere de un conocimiento especializado. La reforma debe incentivar que la administración cuente con un cuerpo de funcionarios permanente, multidisciplinario y altamente profesionalizado para asegurar la especialización de cada una de sus unidades.
5. Confianza. De la credibilidad que inspire a los ciudadanos la administración electoral depende buena parte de la gobernabilidad de un país(...)"

¹⁰ Para ilustrar la controversia sobre esta atribución, se puede indicar a manera de ejemplo dos circunstancias del pasado: las decisiones del JNE sobre el procedimiento de Acopio Rápido de Actas diseñado por la ONPE en el 2001 y el diseño de un programa de cómputo especial para fiscalizar el de la ONPE en el 2002. Para entender mejor las características de este conflicto puede revisarse el trabajo de Ana María Villarreal citado en la bibliografía.

¹¹ Los criterios han sido tomados de: "Opinión de Transparencia sobre el proyecto de Reforma del Sistema Electoral presentado por el Jurado Nacional de Elecciones" -documento enviado al Congreso de la República- (mimeo), de febrero del 2002.

Los criterios resultan pertinentes si tomamos en cuenta que una precisa delimitación funcional es condición para encarar eficazmente la delicada tarea de organizar elecciones, que requiere, como lo recuerda López Pintor (2001), "coordinar una multiplicidad de esfuerzos individuales en tiempos cortos y con recursos limitados". Es urgente, pues, evitar los conflictos y los sobrecostos que pueden deteriorar la confianza.

Este examen de las atribuciones debe tomar en cuenta también el desarrollo legislativo específico de las funciones que la Ley de Partidos ha dado a la administración electoral respecto de: (i) la supervisión de los fondos partidarios, (ii) la supervisión de las condiciones de funcionamiento y el registro de las organizaciones políticas y (iii) los mecanismos de apoyo, asistencia técnica y supervisión que la administración electoral deberá proporcionar en las elecciones internas de los partidos.

b. El cronograma electoral

De las dificultades afrontadas por la administración electoral tienen importancia los apremios impuestos por los estrechos plazos con los que cuenta para resolver, en particular, dos procedimientos:

- los plazos para la inscripción de candidaturas, para hacerlos compatibles con los previstos para la realización de elecciones internas de candidatos, como lo establece la reciente Ley de Partidos Políticos.
- los términos para resolver impugnaciones, tanto sobre las inscripciones de candidaturas como sobre los resultados (OEA, 2002, p. 92).

El replanteamiento de, al menos, estos dos actos de la administración electoral, evitará que se repitan dilaciones en la organización

de las elecciones que podrían afectar la confianza de partidos y electores.

c. El voto electrónico

La incorporación de mecanismos de votación electrónica debe encontrar una legislación flexible y adecuada a esta posibilidad. La actual, excesivamente rígida en este aspecto, no lo permitiría.

El uso de máquinas de votación se está extendiendo en el mundo. En América Latina, por ejemplo, Brasil ya lo aplica en todo el territorio y ha habido avances parciales en Venezuela, Paraguay y Argentina.

La introducción de este mecanismo, como lo ha anotado Tuesta debe ser un proceso de mediano y largo plazo porque requiere de gradualidad (2003, p. 1). Los planes nacionales de implementación ya han avanzado con el uso de la máquina en forma de experiencia piloto en algunas elecciones partidarias internas (Partido Popular Cristiano, Partido Aprista Peruano y Partido Democrático Somos Perú) y en las elecciones municipales del 2002 (en el distrito de Samanco, Santa).

Las ventajas del voto electrónico son múltiples. Lo más importante es que representaría un triple ahorro: de tiempo, de personas y de dinero. Al mismo tiempo, requiere de una fiscalización más especializada de parte de los partidos y la sociedad, pero esto, lejos de ser un inconveniente, es un buen estímulo. Debe pues emprenderse la adecuación jurídica que permita instrumentar la experiencia en forma total.

d. Número de electores por mesa

El incremento del número de electores por mesa y la consecuente reducción del número de mesas debe alentar básicamente (i) ma-

yor confianza y (ii) el ahorro de recursos. La reducción del número de mesas conllevará un incremento de las posibilidades de fiscalización de parte de los partidos y los observadores. Además, representará un ahorro de dinero en la producción de materiales así como en la convocatoria, capacitación y retribución de miembros de mesa.

En el caso de los partidos, debe recordarse que en el 2000, con 10 organizaciones en competencia, apenas hubo un promedio de 2.51 personeros por mesa durante el escrutinio (Perú 2000 y Perú Posible apenas pudieron cubrir el 29% del total de mesas) (Transparencia, 2000, p. 138). En el 2001, sólo Perú Posible tuvo personeros en casi la totalidad de las mesas (95%), mientras que el Partido Aprista y Unidad Nacional alcanzaron niveles de cobertura cercanos a las dos terceras partes (69% y 62%) (Transparencia, 2001b, p. 146).

La actual legislación coloca en 200 el número de ciudadanos por mesa, cantidad que puede ser incrementada en un 50% en casos excepcionales. Es una cantidad muy por debajo de las que registran otros países de América como México (750), Chile (350), República Dominicana (400 y, excepcionalmente, 600), Colombia (400). Si se decide la reducción del número de mesas en el caso peruano, se debe tener cuidado de no afectar el derecho de sufragio de los ciudadanos, especialmente de los residentes en zonas rurales. En éstas, el traslado a los centros de votación puede requerir demasiado tiempo y dinero.

e. El registro de ciudadanos

Un tópico poco tratado por los especialistas es el referido a los mecanismos de inscripción y actualización en el registro de ciudadanos, que es la base de la construcción del Padrón Electoral. En el 2001, un trabajo de Transparencia (2001 c) calculó en

96.5% su "nivel de cobertura", lo que quería decir que aproximadamente 900,000 ciudadanos mayores de 18 años no estaban inscritos en el padrón electoral.

"(...) Aún cuando los valores porcentuales de ciudadanos no inscritos están bien por debajo de los promedios internacionales, no deja de ser un motivo de preocupación y la disminución del porcentaje de no inscriptos debe constituir un objetivo prioritario de las autoridades del RENIEC.

Algunos datos adicionales sugieren que la falta de inscripción se concentra en determinados grupos. Un grupo de particular importancia son los jóvenes, para los cuales la falta de inscripción no se relaciona con el costo del documento, ya que el DNI es gratuito para quienes cumplen 18 años y no existe en ese caso la necesidad de cancelar multas por no haber votado en el pasado. A pesar de ello, hay un 10% de ese grupo etáreo que no se registra. Las estadísticas demográficas estiman que alrededor de 1,062,000 jóvenes cumplieron 18 años entre 1999 y 2000, pero solo 950,000 solicitaron su documento en ese período. Por razones culturales, es presumible que un segundo grupo significativo sea las mujeres, y particularmente las mujeres rurales". (p. 4)

Existe un problema adicional respecto de los ciudadanos que se han mudado de domicilio y no han actualizado sus datos en el registro. En la verificación citada arriba, se estimó en 10.1% los que no habían registrado su cambio domiciliario. El 1.7% de ellos se había mudado al extranjero, 7% se quedó dentro del departamento y 2% salió de él (op. cit., p. 17 y 18). En este defecto puede hallarse explicación para los problemas con los llamados "electores golondrinos", cuya existencia ha producido graves pro-

blemas (incluida la violencia) en el último proceso electoral municipal.

Aunque son ampliamente reconocidos los esfuerzos que han hecho las autoridades registrales para mejorar los niveles de cobertura, conviene diseñar estrategias que alienten y faciliten las inscripciones en el registro. Al disminuir la posibilidad de desactualización del padrón electoral, se podrá evitar el decrecimiento del número de peruanos con capacidad para ejercer su ciudadanía, los sobrecostos que podrían disuadir el ejercicio del sufragio y los problemas de legitimidad de las nuevas autoridades locales.

3.2 REFORMAS PARA FORTALECER EL VÍNCULO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

El objetivo aquí abordado obliga al examen de los elementos que componen los sistemas de elección parlamentaria (circunscripción electoral, fórmulas de asignación de escaños, formas de candidatura y votación, umbrales o barreras legales) no sin tratar, previamente, un aspecto tan controvertido como elemental: el tamaño del Congreso. En un segundo momento, se examinarán dos elementos de la elección presidencial: la segunda vuelta y la simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias.

3.2.1 SISTEMAS DE ELECCIÓN PARLAMENTARIA

La representación política, como se ha explicado, aparece comúnmente relacionada con la representación parlamentaria. Por esa razón aquí se hará referencia a los elementos que configuran el sistema electoral parlamentario (entendido en este trabajo como el conjunto de métodos que determinan la conversión de los votos en escaños) y que son aceptados como tales por la opinión especializada. Al mismo tiempo, estos elementos han sido propuestos como aspectos a ser reformados en el Perú.

Al hacer énfasis en nociones básicas, esta sección confirma el interés expresado al inicio del trabajo: servir de guía para acompañar el debate.

a. El tamaño del Congreso y el número de cámaras
Si bien es cierto que la opción entre una o dos cámaras parece ser un dilema que concierne más a la estructura del Estado que al sistema electoral, en el Perú este tema se ha convertido en determinante para el diseño de cualquier reforma.

Se puede decir que la unicameralidad aparece cuando (Planas, 1997; Roncagliolo, 2001; Sartori, 1994):

- Se trata de países que cuentan con escasa población
- Se quiere favorecer la gobernabilidad.

Por su parte, la bicameralidad se encuentra:

- En estados descentralizados o federales, donde es necesaria una segunda cámara que represente a las unidades que los conforman (Sartori, 1994¹²).
- Cuando se busca dotar al sistema político de contrapesos, incorporando la naturaleza reflexiva del proceso legislativo (Sartori, 1994; Planas, 1997) con la llamada "doble sanción".
- Cuando se quiere combinar distintos criterios de representación (formas de elección) (Roncagliolo, 2001).

En lo que se refiere a la división de funciones en un Congreso bicameral, la tendencia se inclina hacia la división del trabajo, por la cual ambas cámaras comparten un conjunto de atribuciones y

¹² Sartori incluso sostiene que para este tipo de estados "la opción unicameral no es en este caso una opción".

se distribuyen otras.

En cuanto al número de miembros o tamaño del Congreso, en el Perú se redujo a la mitad con la Constitución de 1993. Como se observa en el cuadro 1, con excepción de las Asambleas Constituyentes (1931, 1979 y 1992), el tamaño del actual Congreso es el más pequeño del último siglo. Dentro de América Latina es uno de los más reducidos, pese a ser el quinto país en términos de tamaño de la población (Cuadro 2, Tuesta 2001).

Si bien existen varios criterios para fijar el tamaño del Congreso, se observa que en países como Ecuador, Argentina y España es producto de una proporción establecida entre el número de habitantes (o ciudadanos) y el de representante, a diferencia de un número predeterminado por la Constitución, como en el caso del Perú. La Constitución española establece un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, que se distribuyen asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y los demás en proporción a la población. En Argentina, la Constitución determina que el número de representantes de la Cámara de Diputados será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. (Roncagliolo, 2001, p. 174).

No obstante, como se precisa en el punto referido a las circunscripciones electorales, esta forma de fijar la representación no está exenta de riesgos de manipulación.

Por último, debe recordarse que la modificación del número de parlamentarios y de las cámaras requiere reforma constitucional.

Cuadro 1

Perú: Electores y congresistas 1931-2001

Año	Electores	Diputados	Senadores	Total	Electores/ congresista
1931	392,363	-	-	145	2,706
1939	597,182	135	47	182	3,281
1945	776,572	142	47	189	4,109
1956	1'575,741	182	55	237	6,649
1963	2'070,718	140	45	185	11,193
1978	4'978,831	-	-	100	49,788
1985	8'282,545	180	60	240	34,511
1990	10'013,225	180	60	240	41,722
1992	11'339,756	-	-	80	141,747
1995	11'865,283	-	-	120	98,877
2000	14'567,468	-	-	120	121,396
2001	14'906,233	-	-	120	124,219

Tomado de: Roncagliolo, 2001.

Cuadro 2

Habitantes y congresistas en once países de América

País	Congresistas*	Habitantes/ congres.
Uruguay	130	25,647
Paraguay	125	44,687
Bolivia	157	51,927
Chile	168	90,201
Ecuador	123	105,041
Argentina	329	112,325
Colombia	263	150,896
México	628	159,793
Perú	120	213,847
Brasil	594	291,011
Estados Unidos	535	515,070

* Incluye ambas cámaras en los países donde existen.

Tomado de: Roncagliolo, 2001.

Cuadro 3
Propuestas para el Congreso del Perú

	COMISIÓN	AGENDA	CARTA DE NAVEGACIÓN	Proyecto Constitución
Número de diputados	150	260 (1 por cada 50,000 electores)	90	150
Número de senadores	50	52 (2 por departamento + Callao + Lima)	30	50 (elegidos en distrito electoral único)
Número total de congresistas	200	312	120	200
Funciones Cámara Diputados	Inicio proceso legislativo, fiscalización y control político, acusación en antejuicio.	Inicio proceso legislativo	Inicio proceso legislativo	Incitativa legislativa, inicio proceso legislativo, acusación en control político, interpellación y censura de ministros
Funciones Senado	Revisión legislativa; ratificación de funcionarios (FFAA y PNP, embajadores, Contralor, BCR y SBS).	Legislación: revisora.	Legislación: revisora.	Initiativa, revisión y ratificación legislativa. Ratificación de funcionarios (FFAA y PNP, embajadores, Contralor, BCR y SBS), Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo

Fuentes:

COMISIÓN: Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, julio 2001.

AGENDA: Perú: Agenda y Estrategia para al siglo 21. Agenda: Perú, noviembre 2000.

CARTA: En: <http://www.cartadenavegacion.com>

Proyecto de Constitución: Aprobado por la Comisión de Constitución del Congreso, 2003.

b. El número y tipo de los distritos electorales

La circunscripción o distrito electoral es "aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, en caso de no existir distrito nacional único, con independencia de los votos emitidos en otra unidad del total" (Nohlen, 2000). Es una de las variables que mayores consecuencias trae para el conjunto del sistema electoral. Al determinar las características del cuerpo de ciudadanos que elegirá a los representantes, la discusión del diseño de los distritos electorales es altamente sensible. En el Perú, esto se demostró cuando fue discutido y aprobado el distrito múltiple en diciembre del 2000.

Un país puede tener circunscripción única (como Perú en la elección del Congreso unicameral entre los años 1992 y 2000) o varias circunscripciones (como elegimos los peruanos a la Cámara de Diputados antes de 1992 y al Congreso en el 2001). En este segundo caso, las circunscripciones pueden ser, básicamente, de dos tipos:

- (i) Uninominales: cuando se elige a un solo representante por circunscripción.
- (ii) Plurinominales: cuando se elige a más de uno por circunscripción. Éstas pueden, a su vez, ser binominales (se elige a dos representantes), trinominales, tetranominales, etc.

El número de representantes que se elige en cada circunscripción plurinominal constituye su tamaño o magnitud. Así, un distrito electoral es pequeño cuando en él se elige entre dos y cinco representantes; mediano cuando consta de seis a diez; y grande cuando se eligen más de diez.

La delimitación de las circunscripciones puede tomar como base una división preexistente en el país (antes las provincias y hoy los

departamentos en el caso peruano) o crear una nueva (Tuesta, 1999, p. 64). La distribución de los escaños entre las circunscripciones o prorrato electoral es una operación "delicada" (*ibid.*) y una de las cuestiones políticas más discutidas porque puede afectar las oportunidades electorales de los partidos (Nohlen, 1998b, p. 149).

Los riesgos de manipulación de esta operación aparecen cuando se afecta el principio de voto igual o, aún al respetar dicho principio, cuando la demarcación de los distritos se realiza "con arreglo a consideraciones político partidistas", esto es, el "Gerrymandering"¹³ (Nohlen, 1998a p. 55).

La aplicación del principio de igualdad sirve para orientar con equilibrio la distribución de los escaños. Éste se cumple cuando se fija una relación entre habitantes o electores y escaños que resulte homogénea en todo el país. La división político administrativa preexistente puede imponer admisibles desviaciones a dicho principio, pero su abuso puede conducir a la sub representación o a la sobre representación de algunas circunscripciones, afectando la igualdad del voto y produciendo distorsiones inconvenientes en el resultado electoral.

La magnitud de las circunscripciones tiene alta incidencia sobre la proporcionalidad del sistema electoral. Cuanto más grande sea la circunscripción, mayor podrá ser la proporcionalidad (Nohlen, 2000) y mayor también la posibilidad que los partidos menores logren representación (IDEA, 2000). Mientras que en distritos

¹³ Como señala Sartori, el nombre proviene de "...*Elbridge Gerry, gobernador de Massachusetts, quien por primera vez en 1812 tuvo la sagaz idea de trazar un distrito en forma de salamandra* (salamander en inglés), que concentraba sus votos y espaciaba los de sus oponentes." Para el autor esta modalidad es "*un abuso, una burla vergonzosa*", pese a lo cual "*ha adquirido en Estados Unidos una legitimidad legal y también una base racional, una razón de ser, como medio para asegurar la representación étnica (en especial de los negros, pero también de los hispanos)*". (1994, p. 35).

pequeños la desproporción (entre votos y escaños) será inevitablemente alta.

Pero no son los únicos atributos determinados por el tamaño del distrito. La magnitud de la circunscripción afectará también el grado de proximidad entre elector y elegido. En una circunscripción uninominal, el grado de conocimiento entre electores y representante será mayor, cualidad que se diluye y debilita cuando se trata de circunscripciones grandes (IDEA, 2000, p.100). Nohlen también admite estos efectos del tamaño: "se puede suponer que en una circunscripción uninominal es más factible la formación de una relación entre elector y candidato o diputado basada en el conocimiento del candidato, la confianza y la responsabilidad que en una circunscripción plurinominal" (1998a, p. 57 y ss.). Sobre lo mismo, Sartori agrega que "los distritos con un solo representante requieren que los partidos por lo menos le presten alguna atención a los rasgos personales del candidato" (1994, p. 30).

CUADRO 4

PROPUESTAS DE CIRCUNSCRIPCIONES PARA EL CONGRESO DEL PERÚ

	COMISIÓN	AGENDA	CARTA DE NAVEGACIÓN	PROYECTO CONSTITUCIÓN
<i>Circunscripciones diputados</i>	Departamentos	70% uninominales 30% DEU	Uninominales (nueva demarcación)	Fijada por la ley en base a la densidad electoral. (Al menos 1 diputado por circunscripción)
<i>Circunscripciones senadores</i>	Nacional	Departamentos ¹⁴	Nacional	Nacional

Fuentes:

COMISIÓN: Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, julio 2001.

AGENDA: Perú: Agenda y Estrategia para al siglo 21. Agenda: Perú, noviembre 2000.

CARTA: En: <http://www.cartadenavegacion.com>

Proyecto de Constitución: Aprobado por la Comisión de Constitución del Congreso, 2003.

¹⁴ Eventualmente – si se constituyen- regiones.

Si, como algunas propuestas lo sugieren (cuadro 4)¹⁵, se decide estudiar la posibilidad de rediseñar las circunscripciones electorales, modificando sus límites, es muy importante que se tomen en cuenta algunas de las condiciones propuestas por el profesor Juan Rial (2003):

- Compactación: el distrito debe ser razonablemente compacto en cuanto se refiere a la geografía y a la distribución de los votantes¹⁶.
- Cohesión: el distrito electoral debe seguir pautas históricas así como examinar la presencia constante de la acción del Estado a nivel administrativo.
- Contigüidad: geográficamente, el distrito debe constituir un conjunto no fragmentado.
- Tener en cuenta los equilibrios nacionales en países con altos grados de primacía urbana, especialmente metropolitana.

El cuarto punto es el caso del Perú donde casi un tercio del electorado reside en Lima metropolitana. No es buena idea subrepresentar la zona más populosa y productora de la masa del PBI nacional, pero tampoco se debe dejar de lado los intereses de

¹⁵ Además de las propuestas de Agenda Perú y la Carta de Navegación que aparecen en el cuadro 4, hay dos propuestas que fueron ampliamente discutidas para la aprobación de la Ley Orgánica de Elecciones en 1996 y que pertenecen a Henry Pease y Lourdes Flores (TRANSPARENCIA, 1996) que suponen el rediseño de los distritos. Por lo demás, como anota Nohlen, una de las tendencias actuales de las reformas electorales es la construcción de sistemas proporcionales combinados. Las características de este sistema también han sido abordadas por Roncagliolo (2001) y serán analizadas más adelante en este trabajo.

¹⁶ Como anota Rial, en regímenes federales a veces se llega al absurdo que el número de diputados es menor que el de senadores, como ocurre en un estado EEUU. En algunos países se “penaliza” a los electores que viven en grandes circunscripciones como es el caso del estado de Sao Paulo en Brasil, que sólo llega a 70 diputados federales, mientras que estados amazónicos casi despoblados tienen cinco representantes. Esto favorece intereses de oligarquías locales y en conjunto a los sectores conservadores.

las zonas menos relevantes. Importa sí, no constituir circunscripciones pequeñas que sobre representen a zonas que no tienen capacidad económica propia, para defender sus intereses y que, en tal caso, pelearán constantemente por subsidios acentuando la desigualdad en el país.

c. Formas de candidatura y de votación (el voto preferencial)

La introducción legal de mecanismos democráticos de selección de candidatos mediante la Ley de Partidos Políticos ha reanimado un debate sobre el mantenimiento del voto preferencial en las elecciones parlamentarias. El voto preferencial fue introducido en el Perú en la elección de la Asamblea Constituyente de 1978 y no se ha dejado de usar como lo conocemos hoy (doble preferencia) desde la elección legislativa de 1985. La práctica indica que el voto preferencial, aunque no parece ser usado por buena parte de los electores, tiene efectos importantes. El 46% de los 120 congresistas electos en el 2000 lo fueron gracias al preferencial, así como el 46% de los constituyentes de 1978, el 26% de los congresistas de las dos cámaras en 1985, el 35% de los constituyentes de 1992 y el 33% de los legisladores electos en 1995 (Rial, 2003).

El análisis de sus características nos conduce a revisar también las formas de candidatura y de votación. Volviendo a Nohlen (1998a), tenemos que cuando ésta es por lista (y no individual), determina, a su vez, tres formas básicas de votación:

- Cuando la lista es bloqueada: el elector sólo dispone de un voto para un partido, es decir por la lista en bloque. Aquí no tiene decisión sobre los candidatos que aquél presenta.
- Cuando se trata de una lista cerrada y no bloqueada, el elector, además de elegir un partido, puede seleccionar a uno o

más de uno de los candidatos que el partido propone. A esta segunda selección la conocemos como voto preferencial, cuyo efecto práctico es que altera el orden preestablecido por el partido, pues la suma de las preferencias determina un nuevo orden de los candidatos en cada lista.

- En el caso de la lista abierta (no cerrada y no bloqueada), permite al elector estructurar su propia lista de candidatos. Para esto dispone de múltiples votos que pueden ser usados para seleccionar candidatos de diferentes listas.

Dentro de los sistemas de representación proporcional que existen en el mundo, la lista bloqueada es la forma más usada (IDEA, 2000). En América Latina, además del Perú, la fórmula de listas no bloqueadas se utiliza en Brasil y Panamá (Payne y otros, 2003, pp. 108 y 109)¹⁷. Si bien la primera limita la capacidad del elector de influir sobre la decisión del partido, permite que los partidos aseguren la elección de candidatos con escasa popularidad personal o de grupos sociales minoritarios¹⁸ (IDEA, 2000; Nohlen, 1998). Además, se ha advertido que como consecuencia de estas formas "personalizadas" del sufragio "el electorado puede exigir responsabilidad individual a sus representantes y éstos saben que su reelección depende, en buena medida, de lo satisfechos que estén sus representados, y no sólo de su ubicación interna en el partido" (Molina, 2000, p. 60).

En contrapartida, las formas no bloqueada y abierta si bien permiten mayor influencia del elector, generan competencia y frag-

¹⁷Véase también el cuadro 6 de este trabajo.

¹⁸Este defecto se agrava cuando los mecanismos de selección de candidatos no suponen la participación de ciudadanos a través de elecciones internas o primarias.

mentación al interior de cada lista (IDEA, 2000, p. 100), así como fomentan la independencia del candidato frente al partido (Nohlen 1998)¹⁹.

Estos atributos de las formas de lista la vinculan muy estrechamente con los mecanismos de selección de candidatos que utilizan los partidos. En tanto la influencia del elector sobre la composición de las listas de candidatos se traslade a los procedimientos internos del partido (al introducir alguna modalidad de elección primaria) habrá más posibilidades de modificar las formas de candidatura y de votación. O, dicho de otro modo, sin participación ciudadana en la selección de candidatos la eliminación del voto preferencial "no resulta lógica" (Flores, 1999). Sin embargo, no está demás recordar la advertencia de Sartori según la cual hay una relación directa entre fortaleza de la organización del partido y control de los fondos de campaña, y la manipulación de elecciones primarias (Sartori, p. 29).

Finalmente, debe indicarse que no es posible determinar con precisión si la opción por listas cerradas incidirá en el efecto de las cuotas a favor de las mujeres que la legislación actual contempla (en 30%). Matland ha advertido que no existen suficientes estudios comparados como para determinar si el tipo de lista influye sobre el acceso de las mujeres al Parlamento (1998, p. 126). Como lo plantea el mismo autor, lo esencial consiste en saber si resulta

¹⁹ En el caso peruano convendría recordar la frecuencia de los cambios de bancada (*transfuguismo*) que se han registrado en los últimos años. Otro riesgo es el que se registró en Italia, que sufrió una dramática distorsión del voto preferencial entre los años 1948 y 1992. La mafia encontró una forma de identificar a los votantes, a los que obligaba a escribir determinadas combinaciones de números que favorecían a sus candidatos. Además, los personeros de los partidos en las mesas de sufragio componían fraudes en el conteo de las preferencias que aseguraban la elección de ciertos candidatos. El voto preferencial fue suprimido en 1993 (Sartori, 1999).

más sencillo convencer a los votantes de que elijan a mujeres (en cuyo caso las listas no bloqueadas serían beneficiosas) o a los dirigentes partidarios para que coloquen a más mujeres en mejores lugares de sus listas de candidatos (la lista cerrada y bloqueada sería la mejor). En cualquier caso, la posibilidad de introducir la alternancia en las listas bloqueadas haría irrelevante resolver tal dilema.

d. Fórmulas electorales

La asignación de escaños "es el mecanismo que se aplica para la distribución de los escaños y puestos electivos con base en los resultados de la votación" (Ruiz-Navarro, 2000, p. 618). Esta asignación depende pues del principio de decisión que se utilice, ya sea el de mayoría o el de proporción.

Cuando se utiliza el principio mayoritario, se puede distinguir dos fórmulas:

- (i) Mayoría absoluta: exige una cantidad elevada de votos (la mitad más uno) para resultar electo, lo que supone eventualmente una segunda vuelta.
- (ii) Mayoría relativa o fórmula pluralista: basta mayorías simples para ganar un escaño, o "una pluralidad de votos".

En el caso del principio proporcional, los escaños se adjudican en proporción al número de votos de cada lista, al revés que en los casos anteriores. Siguiendo a Nohlen (1998a, p. 72), son dos los tipos de fórmulas más importantes para establecer la proporcionalidad:

- (iii) Método del divisor, o también llamado procedimiento de cifra mayor: Los votos obtenidos se dividen entre series de

divisores. Los escaños se asignan a los mayores cocientes obtenidos. El método D'Hondt (usado en el Perú con una ligera variante²⁰) y el Hare/Niemeyer (método equilibrado) son ejemplos de métodos del divisor. La sencillez de estos métodos -al repartir todos los escaños en una sola operación- los hace atractivos y explica su amplia utilización en América Latina.

(iv) Método del cociente electoral: Se caracterizan por la determinación de un mínimo de votos, según el cual cada partido obtendrá tantos escaños como cocientes pueda obtener de la división de sus votos entre dicho mínimo. El cociente electoral simple (el divisor es el número de votos obtenidos y el dividendo el total de emitidos) no siempre permite asignar todos los escaños en una sola operación, por lo que es necesario aplicar otro método para el reparto de restos (resto mayor y resto menor)²¹.

En los métodos de mayoría, puede presumirse que el elector afronta una decisión clara y tiene mayor capacidad de conocer si su decisión será la ganadora. Al mismo tiempo, esta certeza podría producir el efecto psicológico de entregar su voto sólo a candidatos con oportunidad de triunfo, lo que puede disuadir a los pequeños partidos de presentar candidatos. Sobre este presunto efecto "concentrador" existe una larga polémica y es recomendable analizar en cada caso otros elementos de contexto, como el número de partidos existentes (ver Nohlen, 1998a, p. 152; Sartori, 1994, p. 19).

En los casos de circunscripciones plurinominales, la aplicación de

los métodos reseñados determina en buena medida el grado de proporcionalidad que alcanzaría el sistema electoral en cada circunscripción. En cuanto al método D'Hondt, que se utiliza en seis países de América Latina, no existe acuerdo sobre su capacidad para convertir proporcionalmente los votos mejor que otros. Cuando se le compara con el método Hare, por ejemplo, hay quienes encuentran que éste produce resultados más imparciales respecto de los partidos grandes y pequeños, al contrario de lo que ocurriría con el D'Hondt, que sobre representaría a los grandes en detrimento de los pequeños (Payne y otros, 2003). Para otros estudiosos, en cambio, dicha consecuencia podría corresponder más al tamaño de la circunscripción que al método matemático utilizado (Nohlen, 1998a p. 73; Molina, 2000, p. 57).

CUADRO 5

PROPYESTAS DE FÓRMULA DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS Y DE BARRERA LEGAL PARA EL PERÚ

	ACTUAL	COMISIÓN	AGENDA	CARTA DE NAVEGACIÓN
<i>Fórmula de asignación de escaños</i>	D'hondt	Cociente electoral	Mayoría relativa (Diputados) D'hondt (Senado)	Mayoría relativa (Diputados) D'hondt (Senado)
<i>Barrera Legal</i>		3% nacional 5% departamentales		

Fuentes:

COMISION: Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, julio 2001.

AGENDA: Perú: Agenda y Estrategia para al siglo 21. Agenda: Perú, noviembre 2000.

CARTA: En: <http://www.cartadenavegacion.com>

e. El umbral de representación o barreras legales

Éste es un recurso muy efectivo para evitar la fragmentación en sistemas de representación proporcional en circunscripciones plurinominales. Consiste en una disposición normativa que establece una condición al acceso de los partidos a la adjudicación de los escaños. Mediante una cláusula de este tipo, los partidos o candidatos que no superen una votación determinada, no con-

quistarán curules en disputa.

Existen barreras fácticas que son producto de la lógica de la competencia electoral o de otros elementos que configuran el sistema (como el tamaño de la circunscripción, el número de partidos en competencia, etc.). Todos los sistemas electorales cuentan con una barrera fáctica (IDEA, 2000, p.97). En cambio, las barreras legales son establecidas por la ley.

Los umbrales legales establecidos en el mundo oscilan entre el 0.67% (Holanda) y el 10% (Seychelles) (IDEA, 2000, p. 97). Alemania, por ejemplo, tiene una barrera legal del 5%, lo que significa que, para obtener escaños, cuando menos los partidos debieran alcanzar el 5% del total de votos en el país. Así, aún cuando un determinado partido haya ganado por derecho propio escaños en determinadas circunscripciones, no podrá acceder a ellos si no superó dicha barrera legal. Una práctica totalmente opuesta es la establecida por la Constitución portuguesa de 1976, que prohibió condicionar el acceso de los partidos a la representación a superar alguna barrera legal (Nohlen, 1998a, p.71).

La barrera legal afecta a los partidos pequeños al dificultar la obtención de representación y premia a los partidos con mejores resultados electorales. Por lo tanto, podría decirse que incentiva la formación de alianzas o coaliciones y disuade la proliferación de partidos.

Las barreras pueden establecerse en cada circunscripción, en todo el país o en ambos niveles. Para el caso de elecciones legislativas en América Latina, Argentina utiliza las del primer tipo y Ecuador y México del segundo (Payne y otros, 2003, p. 102).

Cuadro 6

Tamaño promedio de la circunscripción, fórmula electoral y tipo de candidatura en América Latina

País	Tamaño promedio del distrito	Fórmula electoral	Tipo de candidatura
Argentina	5,4	D'Hondt	Listas cerradas , bloqueadas
Bolivia	14,4	D'Hondt	Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas, bloqueadas
Brasil	19	Hare y promedio más alto ¹	Listas cerradas, desbloqueadas
Chile	2	Los dos con mayor número de votos, salvo si el primero obtiene el doble de votos que el segundo	Un voto por candidato
Colombia	4,9	Hare y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Costa Rica	8,1	Cociente de Hare, subcociente de 50% y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Ecuador	5,5	Mayoría simple	Listas abiertas
El Salvador	5,6	Hare y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Guatemala	4,7	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Honduras	7,1	Hare y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
México		Mayoría relativa; cociente electoral corregido	Candidato en distrito uninominal y listas cerradas , bloqueadas
Nicaragua	5	Hare y resto de cocientes (4)	Listas cerradas, bloqueadas
Panamá	1,8	Circunscripciones uninominales: mayoría simple Circunscripciones plurinominales: Hare	Listas cerradas, desbloqueadas
Paraguay	4,4	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Perú	4,8	D'Hondt	Listas cerradas y desbloqueadas (dos votos preferenciales, excepto en la circunscripción uninominal)
República Dominicana	5	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Uruguay		D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Venezuela	6,1	D'Hondt	Candidato en circunscripción uninominal y listas cerradas, bloqueadas

Tomado de: PAYNE, Mark y otros. La Política Importa, Banco Interamericano de Desarrollo, New York, 2003. pp. 108-109

Estos elementos o variables tienen múltiples formas de ser combinados. Cada posibilidad da lugar a un tipo distinto de sistema electoral. Siguiendo a Molina (2000, p. 21 y ss.), se hará referencia aquí a los más comunes (los cuatro primeros mayoritarios y los dos últimos proporcionales)²² y sólo a algunas de sus características generalmente aceptadas, aunque debe recordarse al lector que ese análisis depende también de condiciones históricas y políticas en las que se aplique.

1. Mayoría relativa en circunscripciones uninominales

Es el aplicado en el Reino Unido. Supone tantas circunscripciones como escaños disponibles (uninominales). Su efecto principal es favorecer, en cada circunscripción, al partido más votado. Los votos que reciban los demás candidatos se pierden y no producen consecuencia alguna sobre la distribución de las curules. Aunque se le reconoce condiciones favorables para la relación entre los representados y los electores, existe controversia sobre su efecto concentrador, la que ha sido referida líneas arriba.

2. Mayoría absoluta en circunscripciones uninominales

Implica la realización de una segunda vuelta a la que concurren los candidatos más votados (ballotage). Se emplea en Francia. Se le atribuye el estímulo de alianzas entre partidos.

3. Proporcional en circunscripciones binominales o pequeñas

Aun cuando utilizan algún método del principio de decisión proporcional, el tamaño de la circunscripción determina su comportamiento.

²² Nohlen ha distinguido diez (2003, p. 47). Además de los mencionados aquí: mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías, mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas (hasta cinco escaños), proporcional compensatorio, single transferable vote y el proporcional puro.

tamiento como sistema de mayoría. Por tanto, tiende a producir efectos similares a los dos sistemas anteriores. No obstante, la relación entre electores y representantes dependerá del tipo de lista que se utilice.

4. Segmentados (mayoritarios de fórmula combinada o con lista proporcional adicional)

Son sistemas en los que una porción de los escaños se elige por mayoría en distritos uninominales y la restante proporcionalmente en una o varias circunscripciones plurinominales. Por ejemplo, en México se utiliza para elegir el 60% del primer modo y el 40% restante de la segunda forma. La lista proporcional adicional persigue reducir las desviaciones de la proporcionalidad dadas por el sistema mayoritario, así como fortalecer a los partidos.

5. Proporcional en circunscripciones medianas o grandes

El tamaño de la circunscripción permite una considerable proporcionalidad global entre votos y escaños. Permite, por lo tanto, el acceso a un mayor número de partidos al Parlamento. Al mismo tiempo, hace más difícil una adecuada identificación entre electores y representantes, aunque esto también dependerá de las formas de lista y votación. Es un sistema muy usado en América Latina, incluido el Perú.

Una variante es el sistema proporcional compensatorio, que permite, en una segunda operación, el uso de los "votos restantes", es decir, los que no fueron utilizados para la asignación de escaños en la primera. A la circunscripción en la que se utilizan dichos restos se le denomina compensatoria.

6. Representación proporcional personalizada

Aunque no es un sistema complejo, es posible advertir ciertas

contradicciones en las descripciones que se hacen de él. También llamado Mixto de Representación Proporcional (IDEA, 2000, p. 80), combina la adjudicación de escaños por mayoría relativa con el principio proporcional. No obstante, la composición política del Parlamento será determinada por éste último.

Funciona de la siguiente manera: el país es dividido en un número de circunscripciones uninominales que corresponda a la mitad del total de escaños a elegir pero, al mismo tiempo, el elector cuenta con dos votos. El primer voto se hace por los candidatos que compiten en la circunscripción. El segundo voto se hace por una lista cerrada y bloqueada y se computa en una circunscripción de nivel superior (región o país).

El total de escaños que gana cada partido se determina por la suma de los votos obtenidos por las listas (el segundo voto). Determinada la cantidad de escaños que corresponden a cada partido, éstos se adjudican a los candidatos ganadores en las circunscripciones uninominales (el primer voto). Si el partido no ha llegado a completar todos los escaños que le corresponden por esta vía, los completa con los candidatos de la lista (del segundo voto). Si ocurre lo contrario, es decir que un partido obtuviera más escaños en los distritos uninominales que los ganados por los votos recibidos por su lista, tiene derecho a conservarlos. El efecto particular de esta regla es que el tamaño del Parlamento puede aumentar.

En Alemania, cuna de este sistema (se creó en 1949 y subsiste

²³ Un análisis más detenido de este asunto puede encontrarse en Nohlen 2003 y Payne et. al. 2003. En este último incluso puede encontrarse un análisis de los resultados de los países de América Latina en función de estas variables.

²⁴ También advierte tendencias respecto de algunos elementos individualmente considerados, como el uso cada vez más frecuente de barreras legales y de listas nacionales.

con algunas variaciones), se aplica una barrera legal del 5% de los votos o la obtención de tres escaños en los distritos uninominales. Bolivia y Venezuela también han adoptado este sistema, aunque con ligeras diferencias.

Si se analizan estos sistemas a la luz de las demandas funcionales citadas en 2.4 (representación, concentración y participación), podrá formularse una valoración teórica de sus efectos²³. De esta manera, una gruesa generalización puede indicar que los sistemas de representación proporcional favorecen la representación en detrimento de la concentración y la participación. Los sistemas de representación mayoritaria producirían un efecto exactamente inverso, al favorecer las dos últimas y desalentar la primera.

Cuadro 7

Valoración teórica de las demandas funcionales

Sistema	Representación	Concentración	Participación
Representación proporcional	+	-	-
Representación mayoritaria	-	+	+

Tomado de Nohlen, 2004.

Es fácilmente observable que ninguna de las posibles combinaciones de elementos (sistemas) que se han intentado describir podría cumplir favorablemente todas las funciones. Siempre ocurrirá que mientras mejor se cumpla una función, se perjudicará la satisfacción de alguna de las otras dos o de ambas.

Sin embargo - es inevitable recurrir nuevamente a Nohlen (2003)- para concluir, es posible advertir en las reformas electorales re-

²³ Un análisis más detenido de este asunto puede encontrarse en Nohlen 2003 y Payne et. al. 2003. En este último incluso puede encontrarse un análisis de los resultados de los países de América Latina en función de estas variables.

cientemente implantadas una tendencia²⁴ a preferir los sistemas combinados (representación proporcional personalizada, compensatorio y segmentados). Para el mismo autor, la razón por la que resultan atractivos es que cumplen -aunque no en forma óptima, sí en alguna medida- todas las demandas funcionales²⁵.

3.2.2 SISTEMAS DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL

La forma de gobierno predominantemente presidencial como la del Perú, origina que el sistema empleado para elegir al Presidente influencie decisivamente sobre los niveles de concentración o efectividad del sistema político. En nuestro país, son dos elementos de la elección presidencial que podrían revisarse: la segunda vuelta y la simultaneidad con las elecciones parlamentarias.

- a. Entre la mayoría absoluta, el umbral reducido y la mayoría relativa

En la tradición latinoamericana, encontramos tres opciones para determinar el candidato ganador de una elección presidencial (Payne y otros, 2003, p. 72; Nohlen 1998b, p. 184; Molina 2000, p. 39):

- (i) Mayoría relativa: sistema en el que basta alcanzar mayor cantidad de votos que los oponentes para ganar la elección (son los casos de México, Honduras, Ecuador, entre otros).
- (ii) Mayoría absoluta: para ganar es necesario que el candidato alcance el 50% más 1 de los votos. Si este no se obtiene, existen dos opciones: que los candidatos con mayor votación concurran a

²⁴ También advierte tendencias respecto de algunos elementos individualmente considerados, como el uso cada vez más frecuente de barreras legales y de listas nacionales.

²⁵ Recomendamos la lectura del balance sobre las reformas electorales de América Latina que se encuentra en Payne y otros, pp. 119 – 134.

una segunda elección (es el caso de Perú) o que el Congreso designe entre ellos al Presidente (como en el caso de Bolivia).

(iii) Umbral reducido: se exige una mayoría especial (Costa Rica y Argentina, por citar dos ejemplos) que puede ser un mínimo de votos o una diferencia determinada con el candidato que alcanzó la segunda votación. En caso de no cumplirse este requisito, se efectúa una segunda vuelta.

El sistema de mayoría absoluta persigue dotar de legitimidad popular al Presidente de la República, idea que supone como inconveniente que quien ocupe dicho cargo no cuente con el respaldo electoral (aunque sea formal) de la mayoría del cuerpo electoral. Un defecto teórico importante a ser señalado es la posibilidad de que el candidato ganador en segunda vuelta carezca de mayoría parlamentaria, que le resulte difícil construirla o, por último, que la alcance de manera precaria. Los problemas para la gobernabilidad derivados de este detalle, están asimismo vinculados con la simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales, que se verá en el siguiente punto. Los sistemas de mayoría relativa, por el contrario, podrían evitar la especulación de las fuerzas políticas y generar cierto efecto concentrador, al obligar la construcción de alianzas antes de la elección a fin de aumentar las posibilidades de éxito.

Aquí, nuevamente, es preciso recordar que la evaluación de estas ventajas o desventajas debe hacerse con los otros factores sociopolíticos que presente cada país.

b. Elecciones parlamentarias y presidenciales: simultaneidad total, parcial, elecciones separadas y formas mixtas

Al momento de celebración de las elecciones parlamentarias y de las presidenciales, se le atribuyen importantes efectos sobre el sistema político.

(i) Cuando las elecciones se celebran el mismo día la simultaneidad es perfecta.

(ii) Otra posibilidad es que las elecciones presidenciales coincidan con la elección de una porción del Parlamento. Este caso se conoce como de simultaneidad parcial. Se usa en países como Argentina y México. En Colombia se usa una variante de este esquema, pues el Parlamento se elige diez semanas antes de la elección presidencial.

(iii) Finalmente, una opción completamente distinta es la elección en fechas no coincidentes total ni parcialmente, ni muy próximas entre sí.

En el primer caso puede presumirse válidamente que la elección presidencial -por su importancia- producirá un "efecto de arrastre" sobre la elección parlamentaria. Tratándose de un efecto sobre todo psicológico sobre el elector, dependerá también, entre otras cosas, del número de papeletas o cédulas que se utilicen para la votación. En los casos segundo y tercero, el efecto concentrador se verá atenuado o incluso desaparecido, pues la práctica latinoamericana no ha mostrado mucho éxito para los intereses del Ejecutivo en las elecciones del Presidente. Esto ha producido pérdidas significativas de apoyo parlamentario que dificultaron la gestión gubernamental, lo que lleva a pensar que la sincronización puede estimular la gobernabilidad (Payne y otros, 2003, p. 88).

BIBLIOGRAFÍA CITADA (en orden alfabético)

1. AMPRIMO, Natale. «El por qué de un código electoral» en *El Comercio*, 19 de noviembre de 2003, p. 4.
2. BERNALES, Enrique. Parlamento y Ciudadanía. Problemas y Alternativas. Comisión Andina de Juristas, Serie Democrática N° 5, Lima, 2001, 352 pp.
3. COTLER, Julio, «Representación, partidos y sistemas de partidos en el Perú», en: Democratización del Estado. El desafío pendiente. Transparencia, Lima, 2001. pp. 97-112.
4. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, «La correlación entre el tamaño de las circunscripciones y las distorsiones de la proporcionalidad en la elección del Congreso de los Diputados en España. Un estudio empírico.» En: Estudios de Derecho Electoral, Lima, Ediciones Jurídicas, 1997. pp. 189 y ss.
5. FLORES NANO, Lourdes. «Distritos Electorales y Sistemas de Partidos», en: TRANSPARENCIA, Seminario sobre Legislación y Organización Electoral: Una visión comparativa, Lima, 1999. pp. 39-42.
6. IDEA INTERNACIONAL, Manual para el diseño de sistemas electorales, México D.F., IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2000.
7. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Diccionario Electoral, San José de Costa Rica, 2000, tomos I y II.

8. JACKISCH, Carlota. «La representación política en cuestión», en: Representación Política y Democracia, Jackisch (compiladora), CIEDLA, Buenos Aires, 1998, pp. 9 – 43.

9. LÓPEZ PINTOR, Rafael

----- Electoral Bodies as Institutions of Governance.
United Nations Development Programme,
setiembre del 2000. 247 pp.

----- «Las administraciones electorales como instituciones de gobernabilidad». Ponencia presentada en el seminario internacional del mismo nombre, organizado por el Instituto Federal Electoral de México (2001). En: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/indicai.htm>

10. LOREDO, Nora.

a. «Cómo reducir el costo de las elecciones (parte II)», en: Reporte Electoral N° 7, Gerencia de Información y Educación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, octubre de 2003, p. 8.

b. «Cómo reducir el costo de las elecciones (parte III)», en: Reporte Electoral N° 8, Gerencia de Información y Educación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, noviembre de 2003, p. 8.

11. MOLINA, José Enrique. Los sistemas electorales de América Latina. CAPEL, San José de Costa Rica, 2000. 123 pp.

12. NOHLEN, Dieter

- a. Sistemas Electorales y Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1998. 471 pp.
- b. «Los sistemas electorales parlamentarios y presidenciales», en: Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina (varios autores). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral Federal, Fondo de Cultura Económica, México, 1998. pp. 145-185.

_____ «Circunscripciones Electorales», en IIDH, 2000, pp. 165 – 169.

_____ «Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales». en: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/ponsdiet.htm> (fecha de revisión, diciembre de 2003)

_____ Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción. IDEA y TRANSPARENCIA, 2004.

13. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

Observación Electoral. Elecciones Generales: Perú, 2001. Washington, 2001. 201 pp.

14. PAYNE, Mark; ZOVATTO, Daniel; CARRILLO, Fernando y Andrés ALLAMAND, La Política Importa, International IDEA y Banco Interamericano de Desarrollo, New York, 2003. 364 pp.

15. PEASE, Henry. Electores, Partidos y Representantes. Sistema Electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú. Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1999.
16. PÉREZ ROYO, Javier. Curso de Derecho Constitucional. Marcial Pons, Madrid, 2000.
17. PLANAS, Pedro, Derecho parlamentario, Ediciones Forenses, Lima, 1997.
——— Parlamento y Gobernabilidad Democrática en América Latina (Tomo III), Biblioteca del Congreso del Perú, Lima, 2001, 1309 pp.
18. RIAL, Juan. Materiales para el Curso de Diseño de Sistemas Electorales – IDEA y Transparencia, Lima, 2003 (mimeo, citado con autorización del autor).
19. RONCAGLIOLO, Rafael, «La reforma del sistema electoral», en Democratización del Estado: Tarea Pendiente, Taller en Lima, 11-13 de julio de 2001. TRANSPARENCIA, Lima, 2001.
——— «La reforma del sistema electoral», en Las Tareas de la Transición Democrática, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2001. pp. 217 – 244
20. RUIZ - NAVARRO, José Luis, «Fórmula Electoral», en IIDH, pp. 617 – 628.
21. SARTORI, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos

y resultados, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1999.

22. TUESTA, Fernando,

_____ Perú Político en Cifras 1821-2001, Friedrich Ebert Stiftung, Lima, 2001.

_____ «Dime qué circunscripción tienes y te diré qué quieres (la circunscripción electoral en el Perú)» en: Seminario Internacional sobre legislación y organización electoral: una visión comparativa. Transparencia, 1999. pp. 63-73.

_____ «Difundiendo el voto electrónico» en: Reporte Electoral N° 8, Gerencia de Información y Educación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, noviembre de 2003, p. 1.

23. TRANSPARENCIA

a. Datos electorales N° 32, año II. Lima, agosto del 2001. 4 p.

b. Las elecciones que el Perú merecía. Informe de observación electoral 2001, Lima, 2001, 239 pp.

c. Evaluación del Padrón Electoral Inicial (mimeo), enero del 2001, 20 pp.

_____ «Opinión de Transparencia sobre el proyecto de Reforma del Sistema Electoral presentado por el Jurado Nacional de Elecciones» (mimeo, documento enviado al Congreso de la República). Febrero del 2002.

----- Una historia que no debe repetirse. Informe de Observación Electoral, 2000. Lima, 2000.
171 pp.

24. VILLARREAL, Ana María. «Conflictos de competencia en la función de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones» en: Elecciones N° 1, Centro de Investigación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, noviembre de 2002. pp. 225- 247.