

# LA DEMOCRACIA Y SUS INSTITUCIONES EN DEBATE

## Capítulo 4

---

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI  
(EDITORES)

---

HOMENAJE AL PROFESOR DIETER NOHLEN



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*La democracia y sus instituciones en debate*

Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani (editores)

© Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani, 2011

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo  
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-13840

ISBN: 978-9972-42-977-4

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101836

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

# El sistema electoral en el Perú: diagnóstico, análisis y propuestas de reforma

Jorge Acevedo, Flavio Ausejo, Josefa Rojas y David Sulmont

## INTRODUCCIÓN

Las instituciones políticas como el sistema electoral y el sistema de partidos moldean las reglas del juego bajo las que se practica la democracia. Por ello, con frecuencia se argumenta que, para bien o para mal, entre las reglas de juego democráticas el sistema electoral resulta ser la institución política más maleable (IDEA, 2006, p. 6). El sistema electoral es un conjunto de normas e instituciones a través de las cuales los ciudadanos expresan su voluntad política, dinamizando la vida pública del país. Además, dicho sistema cumple una función reguladora de la ciudadanía y de los partidos políticos mediante fórmulas electorales que cada gobierno elige para legislarse a sí mismo.

De acuerdo a Nohlen (2004), el sistema electoral cumple las siguientes funciones:

*Representación:* consiste en la capacidad del sistema electoral de reflejar adecuadamente la diversidad de intereses sociales y opiniones políticas que existen en la sociedad. La representación debe ser amplia, es decir no debe haber grupos excluidos de la misma (por ejemplo mujeres o minorías étnicas, regiones, etcétera). Asimismo, la representación debe ser justa, lo que implica que los grupos deben verse representados en el sistema político más o menos en la proporción que existen en la sociedad (principio de proporcionalidad).

*Concentración y efectividad:* el sistema electoral debe poder agregar intereses sociales y opiniones de manera tal que la comunidad sea capaz de tomar decisiones políticas. Ello supone que de alguna manera el sistema electoral debe reducir el número de actores políticos que van a negociar la toma de decisiones (efecto reductivo sobre el sistema de partidos) o incentivar la formación de alianzas o coaliciones que le den estabilidad al gobierno y a la oposición.

*Participación:* el sistema electoral debe permitir que el voto del elector sea un voto «efectivo», es decir que dé lugar a la elección de un representante de manera directa y genere vínculos directos entre electores y representantes.

## 1. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL

Las normas e instituciones del sistema electoral están diseñadas para convertir los votos emitidos en escaños parlamentarios o puestos de gobierno. El sistema electoral determina cómo los votantes seleccionan entre las fuerzas políticas contendientes al candidato y partido político de su preferencia, y cómo se otorgan la titularidad de los cargos unipersonales (presidente, alcalde) o cuerpos colectivos (parlamentos, consejos municipales) en juego (Tuesta, 2005).

El sistema electoral funciona entonces como una interfase entre los partidos políticos y los ciudadanos: regula la competencia por el poder de los primeros; permite que las preferencias ciudadanas se conviertan en poder político; legitima el gobierno democrático de un país.

El sistema electoral tiene entre sus componentes: a) el tamaño (en número de escaños) y la cantidad de circunscripciones electorales; b) la existencia de barreras legales o barreras electorales; c) la forma de votación: por listas abiertas o cerradas, o por candidatos; d) la fórmula para atribuir los votos a determinadas listas y candidatos; y e) la simultaneidad con las elecciones presidenciales. La manera en que se estructuran estos componentes puede generar una serie de incentivos para que los partidos políticos desarrollen diversas estrategias de competencia electoral: por ejemplo, dependiendo del umbral electoral se puede favorecer o no la formación de alianzas entre partidos; la forma en que se presenta la candidatura o las listas puede hacer que se privilegie el discurso programático o la personalidad de los candidatos; el mecanismo mediante el cual se transforman los votos en escaños puede favorecer la existencia de una amplia variedad de partidos o puede restringir el sistema de partidos a unos cuantos pocos.

En cuanto al elector, el diseño del sistema electoral puede hacer que su voto sea un voto «válido» (que elija efectivamente a un representante) o un voto «perdido» (que no contribuya a elegir al candidato de su preferencia); puede incentivar a que se vote estratégicamente (votar por el «mal menor») o por convicción e identificación con un partido, candidato o programa; puede establecer una relación directa entre el elector y un representante o esta puede estar mediada o ser más dependiente de las estructuras de los partidos políticos.

El sistema electoral tiene entonces ciertos efectos sobre el comportamiento político y electoral, tanto de los partidos como de los ciudadanos; asimismo, tiene efectos sobre la forma en que se va a estructurar el sistema de partidos (muchos o pocos partidos; partidos muy parecidos o muy diferentes entre sí) y el vínculo que puede haber entre la ciudadanía y sus representantes (más o menos directo; más o menos frecuente).

La discusión en ciencia política respecto del sistema electoral y sus efectos sobre el comportamiento de los actores políticos y la estructura del sistema de partidos está organizada en torno a dos preguntas básicas:

- a) Hasta qué punto los efectos del sistema electoral son «mecánicos» sobre el sistema de partidos o sobre el comportamiento del elector. En otras palabras, hasta qué punto los incentivos que supuestamente introduce el sistema electoral para el comportamiento de los actores políticos «funcionan» o son condicionados, bloqueados, mitigados o transformados por el «contexto» u otros factores, como por ejemplo la «cultura política» de los actores políticos (tanto políticos como ciudadanos).
- b) En qué medida puede decirse que el sistema electoral es una variable «independiente», es decir que provoca efectos en otras variables del sistema político (como el sistema de partidos) y no es más bien producto de otras variables (como... el sistema de partidos) que buscan cristalizar ciertas tradiciones o *statu quo* en reglas de juego electorales.

Desde el punto de vista de la ingeniería constitucional, se ha tendido a concebir al sistema electoral como una variable independiente que tiene efectos mecánicos importantes sobre el sistema de partidos. De hecho, cuando cambian las reglas electorales estas provocan ese tipo de efectos. Sin embargo, los cambios bruscos en las reglas de juego electorales son poco frecuentes. Estos suelen ocurrir por lo general en situaciones de crisis social que reclaman cambios importantes a nivel de las instituciones políticas, o cuando existen transformaciones muy radicales de las correlaciones de fuerza política. En ciertos casos los cambios en el sistema electoral son producto de amplios consensos logrados entre los partidos políticos, como por ejemplo la Asamblea Constituyente de 1979; en otros, son el producto de imposiciones de una mayoría aplastante o el proyecto de liderazgos autoritarios que buscan consolidarse en el poder, como ocurre con los regímenes autoritarios que atenúan la participación de partidos en contextos electorales, modificando

las reglas de juego como ocurrió luego del autogolpe del 1992 y la posterior Constitución de 1993.

En el caso peruano, los grandes cambios contemporáneos en las reglas de juego del sistema electoral se establecieron en tres momentos de crisis social y política: la transición democrática de 1979-1980, con una Asamblea Constituyente; el golpe de Estado de Fujimori y el Congreso Constituyente Democrático de 1992; el gobierno de transición y el gobierno de Alejandro Toledo en 2000-2001.

## 2. REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL PERUANO 1980-2009

Si en el caso peruano resulta pertinente discutir la necesidad de reformar el sistema electoral, la pregunta central sería ¿reformarlo para qué?, ¿qué efectos, sobre qué componentes del sistema político se buscan reformas al sistema electoral? Como ha sido mencionado, el sistema electoral puede tener efectos importantes en:

- La legitimidad del sistema de gobierno, en particular de quienes asumen la conducción del gobierno en el país;
- La composición y estructura del sistema de partidos;
- El comportamiento de los actores políticos, tanto políticos como ciudadanos.

Entre 1978 y el 2006 el sistema electoral peruano ha sufrido una serie de transformaciones y reformas importantes, entre ellas podemos mencionar:

- a) Introducción de la segunda vuelta o *ballotage* (1979);
- b) Cambios en las reglas de la reelección presidencial;
- c) La unicameralidad del Congreso y la composición de las circunscripciones electorales;
- d) La introducción de la «valla electoral» y su posterior incremento de 4% a 5%;
- e) La votación a listas cerradas no bloqueadas.

Nos centraremos en las reformas y transformaciones que afectan la elección presidencial y la elección parlamentaria.

### a) Introducción de la segunda vuelta o *ballotage*

La elección presidencial, como es usual en los sistemas que buscan elegir cargos unipersonales, funciona bajo el principio mayoritario. El candidato que recibe el mayor número de votos resulta elegido en el cargo. En la elección presidencial la variante del sistema de mayoría que usa el Perú es la de la segunda vuelta o *ballotage*, si es que en la primera elección no se llega a obtener la mayoría absoluta de los votos válidos (más del 50%). Si bien la norma se dio en la Constitución de 1979, recién se emplea desde la elección presidencial de 1985, ya que una disposición transitoria establecía que la elección de 1980 se regiría bajo el principio de la mayoría simple<sup>1</sup>.

### b) Reelección presidencial

Los principales cambios en el sistema de elección presidencial peruano se refieren a la posibilidad de la reelección. Entre 1980 y 1992 la Constitución prohibía la reelección inmediata. Luego del autogolpe de Fujimori de 1992 y el posterior Congreso Constituyente Democrático, la reelección presidencial inmediata fue posible por una sola vez consecutiva, lo que le permitió a Fujimori presentarse y ser elegido en 1995 y luego en el 2000 (a través de una norma de «interpretación auténtica» de la Constitución de 1993 muy cuestionada en su momento<sup>2</sup>). Con la transición democrática de 2000-2001 se eliminó nuevamente la figura de la reelección presidencial del marco constitucional.

En teoría, la reelección presidencial le permite al ciudadano premiar o castigar al presidente por su desempeño gubernamental y puede servir como mecanismo de *accountability* vertical, generando incentivos para que el gobierno haga bien su trabajo y satisfaga las expectativas de la ciudadanía con la perspectiva de ser reconocidos en una eventual reelección. En la práctica, para el caso peruano, la reelección presidencial tiene el riesgo de desequilibrar la competencia política, ya que el presidente en ejercicio puede usar los recursos estatales a su favor en una campaña política, dado el escaso peso que pueden tener instituciones de control horizontal del accionar del gobierno.

<sup>1</sup> Fernando Belaunde fue elegido con el 45% de los votos válidos en 1980.

<sup>2</sup> Ley de Interpretación Auténtica 26657: «Interprétase de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el Artículo 112° de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interpretase auténticamente, que en el cómputo no se tiene en cuenta retroactivamente, los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución».

Ello ha generado mucha suspicacia entre los actores políticos (especialmente entre los que están en la oposición) respecto de la posibilidad de introducir este tipo de mecanismo en las reglas de juego.

### c) Unicameralidad del Congreso

En el caso de las elecciones parlamentarias, el sistema electoral peruano vigente desde 1980 pertenece a la familia de los sistemas proporcionales. Como se sabe, en este tipo de sistemas los escaños en el parlamento son atribuidos de manera proporcional según el número de votos que obtiene cada lista o partido. En teoría, de acuerdo con la famosa proposición de Duverger (1992), este tipo de sistemas electorales tiende a favorecer la existencia de múltiples partidos políticos puesto que una proporción limitada de votos podría permitirle a una agrupación política contar con un escaño en el parlamento.

Sin embargo, esta regla abstracta que vincula sistemas electorales proporcionales con sistemas de partidos múltiples no es tan mecánica y depende de varios componentes técnicos que pueden combinarse en diversa medida, afectando la proporcionalidad directa entre votos y escaños obtenidos por los partidos políticos.

De hecho, según Sartori (1994), uno de los principales efectos que puede tener el sistema electoral es reducir la cantidad de partidos que conforman el sistema de partidos en un país. Un sistema de partidos relativamente reducido puede tener la ventaja de facilitar la decisión del ciudadano común (escoger entre pocos es más fácil que escoger entre varios), a la vez que limita el número de actores que deben negociar en la esfera política las leyes y programas políticos (por ejemplo en el Parlamento) haciéndola menos compleja.

Dentro de la familia de sistemas electorales proporcionales (a la que pertenece el sistema peruano), los elementos técnicos que deben considerarse para estimar sus efectos sobre el sistema de partidos son:

- El tamaño (en número de escaños) y la cantidad de circunscripciones electorales.
- La existencia de barreras legales o vallas electorales.
- La forma de votación: por listas abiertas o cerradas, o por candidatos.
- La simultaneidad con las elecciones presidenciales.

De estos cuatro elementos, los que pueden jugar o no un rol reductor sobre el sistema de partidos son básicamente el tamaño de las circunscripciones electorales (en número de escaños por circunscripción) y la existencia de barreras legales. Cuanto más grandes son las circunscripciones mayor es la probabilidad de que un partido con una proporción pequeña de votos alcance un escaño y viceversa, mientras que una barrera legal puede hacer más exigente el umbral electoral necesario para obtener un escaño en el parlamento.

En el Perú, entre 1980 y 1990 nuestro Parlamento (la Cámara Baja) se elegía en 26 circunscripciones plurinominales que en total sumaban 180 escaños parlamentarios. Las circunscripciones electorales en esas fechas se clasificaban de la siguiente manera:

**Circunscripciones (plurinominales), Constitución de 1979**

| Tipo de circunscripción | Número de circunscripciones | Escaños por circunscripción | Total de escaños | % de escaños |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------|--------------|
| Grande                  | 3                           | Entre 11 y 40               | 62               | 34,40%       |
| Mediana                 | 10                          | Entre 6 y 10                | 84               | 46,60%       |
| Pequeña                 | 13                          | Entre 1 y 5                 | 34               | 18,80%       |
| Total                   | 26                          |                             | 180              | 100          |

Fuente: Tuesta, 2002, p. 12. Elaboración propia.

La elección del Senado durante ese periodo se realizaba en un distrito electoral único de sesenta escaños.

Con la Constitución de 1993 se produjo un cambio radical en el sistema electoral parlamentario. En primer lugar, se abandonó el sistema bicameral, eliminado el Senado. Luego, yendo en un camino que nos conducía a un sistema proporcional casi «puro», se introdujo el distrito electoral único con 120 escaños.

Posteriormente, durante la transición democrática de 2001 se volvió al sistema de distritos múltiples plurinominales, pero manteniendo el tamaño del congreso en 120 escaños. La nueva distribución de escaños en 25 circunscripciones puede verse en la siguiente tabla:

### Circunscripciones a partir de la Constitución de 1993

| Tipo de circunscripción | Número de circunscripciones | Esaños por circunscripción | Total de esaños | % de esaños |
|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------|-------------|
| Grande                  | 1                           | 35                         | 35              | 29,20%      |
| Mediana                 | 2                           | Entre 6 y 10               | 13              | 10,80%      |
| Pequeña                 | 22                          | Entre 1 y 5                | 72              | 60,00%      |
| Total                   | 26                          |                            | 120             | 100         |

Fuente: Tuesta, 2010, p. 10. Elaboración propia.

Al incrementarse el número de circunscripciones pequeñas y reducirse el número de circunscripciones medianas y grandes respecto de la década de 1980, en teoría el actual sistema de elección parlamentaria tiene un mayor efecto reductor sobre el sistema de partidos, ya que se baja la proporcionalidad del mismo y se incrementa el umbral en cada circunscripción. El último cambio realizado al sistema electoral parlamentario peruano ocurrió en 2009, cuando se incrementó el número de congresistas a 130 y se creó una nueva circunscripción electoral con cuatro esaños asignados a las provincias del departamento de Lima. Los seis esaños restantes deberán ser reasignados por el Jurado Nacional de Elecciones entre las demás circunscripciones.

#### d) Aumento de la valla electoral

Además del cambio en el tamaño de las circunscripciones, el otro mecanismo que puede reforzar o mitigar los efectos reductores del sistema electoral en el sistema de partidos son las barreras legales. Una de ellas es la denominada «valla electoral», que en el Perú empezó a ser utilizada en las elecciones parlamentarias de 2006. En aquella ocasión la legislación establecía que para acceder a un esaño parlamentario una agrupación política tenía que superar el 4% de los votos válidos a nivel nacional, o conseguir por lo menos cinco parlamentarios en dos distritos electorales. Para las próximas elecciones parlamentarias de 2011 los requisitos son algo más exigentes, ya que se necesita el 5% de los votos válidos a nivel nacional o por lo menos seis congresistas en dos distritos electorales. En teoría, estas medidas buscan prevenir la fragmentación del Congreso al poner una barrera a listas que tienen una votación considerada como demasiado pequeña.

### e) Forma de votación

Otro componente importante del sistema electoral para el Parlamento peruano es la forma de votación. En el caso peruano el que se usa desde 1985 es el voto por listas cerradas no bloqueadas. Esto quiere decir que un elector vota en primer lugar por una lista parlamentaria. La suma de estos votos, y aplicando la fórmula de conversión de escaños en voto (en el Perú se usa el sistema D'Hont), determinará cuántos escaños tendrá una lista o partido político. Seguidamente, en la cédula de votación el elector tiene la posibilidad de darle su preferencia hasta a dos candidatos de la lista que ha seleccionado. Estos votos preferenciales determinarán el orden de prioridad en el cual los candidatos propuestos por los partidos o agrupaciones políticas accederán a los escaños obtenidos.

En teoría esta forma de votación está a medio camino entre mecanismos propios de un sistema proporcional que tienden a reforzar el rol de las dirigencias partidarias en los candidatos que pueden acceder a una curul (votos por listas cerradas y bloqueadas) y los que dejan esa decisión únicamente en manos del elector (listas abiertas y voto por candidatos).

Finalmente, el último componente «técnico» del sistema electoral parlamentario peruano es la simultaneidad con las elecciones presidenciales. En realidad, más que un tema «técnico» que permite la conversión de votos en escaños, la simultaneidad con las elecciones presidenciales marca el contexto político en el cual los electores deben tomar su decisión. En sistemas de gobierno presidencialista, dado el poder que tienen los presidentes, su elección marca el tono de la campaña electoral y del debate político, por lo que la elección parlamentaria se convierte en un tema secundario ante la opinión pública, tendiendo a aparecer como un subproducto de la contienda presidencial.

En otros países con sistemas presidenciales donde la simultaneidad no es perfecta o donde existen elecciones parlamentarias intermedias (como Colombia, Venezuela, México, Estados Unidos, entre otros), la elección parlamentaria tiene un peso más propio, aunque en muchos casos funciona como un plebiscito (especialmente en los casos de elecciones intermedias) en donde se premia o se castiga la labor del gobierno mediante los votos que se emiten por la lista oficialista o por las de oposición.

### 3. EVALUANDO LAS REFORMAS

De acuerdo con Dieter Nohlen (2004), uno de los criterios para evaluar los sistemas electorales consiste en determinar hasta qué punto un sistema logra, en contextos específicos, cumplir una serie de funciones sociopolíticas. Como hemos mencionado, las principales funciones que debe cumplir un sistema electoral, especialmente en el caso de elecciones parlamentarias, son las de representación, concentración y participación.

No todas las funciones pueden lograrse en el mismo grado y hasta cierto punto, algunas pueden tener relaciones contradictorias. Por ejemplo, si se quiere reforzar la capacidad de representación del sistema electoral, adoptando fórmulas proporcionales lo más puras posibles, el resultado puede ser una amplia gama de opciones políticas que adquieran representación en el parlamento, lo que puede ir en contra de la función de concentración y efectividad ya que muchos grupos en el parlamento suponen mayor dificultad para tomar decisiones.

Diferentes componentes técnicos pueden apuntalar una u otra función: mayor proporcionalidad, con distritos electorales grandes y umbrales bajos, va en la dirección de la representación; lo contrario podría reforzar la capacidad de concentración del sistema electoral. El voto por listas puede reforzar la disciplina interna de los partidos, incrementando su capacidad de tomar decisiones en el parlamento, pero va en contra de establecer una relación más directa entre el elector y sus representantes que no resulte tan mediada por las cúpulas o aparatos partidarios.

La prioridad que se le asigne a cada una de las funciones que debe desempeñar el sistema electoral, y el conjunto de elementos técnicos que pueden modificarse, dependerá de los objetivos que se plantee una reforma sobre la base del diagnóstico de cuál es el problema central que busca resolverse. En el caso peruano nos encontramos ante problemas cuyas soluciones posibles mediante reformas al sistema electoral no apuntan siempre hacia la misma dirección.

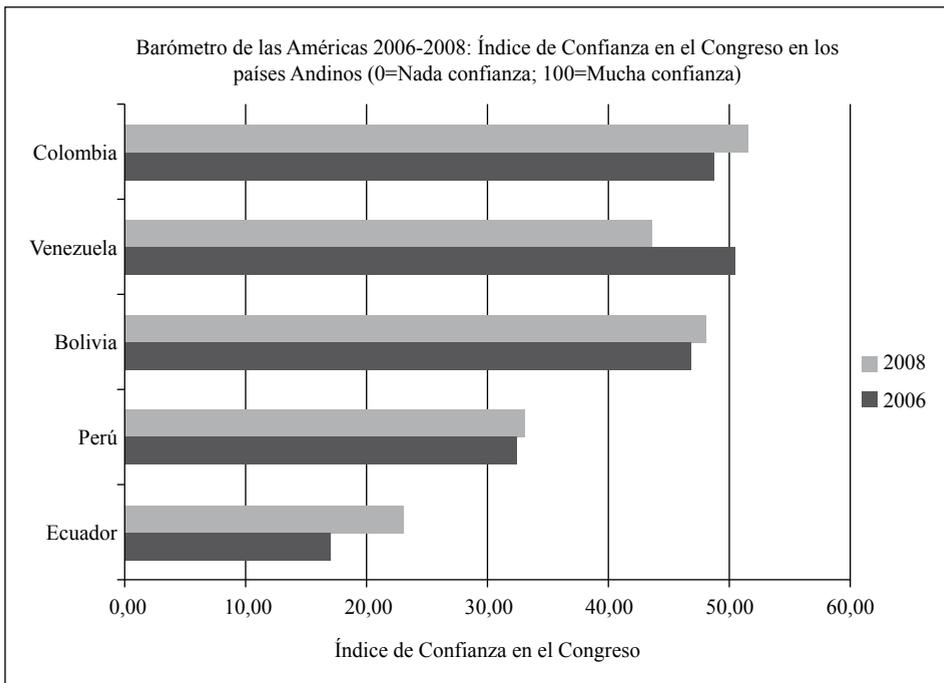
En primer lugar, hay un gran consenso en que existe un déficit de representatividad del congreso, y con frecuencia ello ha sido señalado como uno de los principales problemas políticos de la sociedad peruana: los ciudadanos no sienten que los congresistas o que los partidos políticos los representen adecuadamente.

Utilizando los datos de las encuestas del Barómetro de las Américas del proyecto LAPOP de la Universidad de Vanderbilt realizadas en 2006 y 2008,

hemos elaborado los siguientes gráficos donde se muestra el índice de confianza en los congresos o parlamentos y en los partidos políticos de los países andinos. El índice en ambos casos está medido en una escala del 0 al 100, donde 0 significa ningún nivel de confianza y 100 total confianza. Una situación «aceptable» de confianza debería verse reflejada en puntajes superiores a 50.

Si bien niveles de confianza inferiores a lo «aceptable» son comunes en todos los países andinos<sup>3</sup>, como puede apreciarse en ambos gráficos, el nivel de confianza en el congreso y en los partidos que muestra el Perú está muy por debajo del nivel «aceptable». Entre los cinco países analizados es el penúltimo en niveles de confianza. El último lugar lo ocupa Ecuador en ambos indicadores. Por otro lado, en el caso de los partidos políticos, a diferencia de Ecuador, Colombia y Venezuela, el nivel de confianza registrado por el índice para el Perú muestra una baja sensible entre 2006 y 2008.

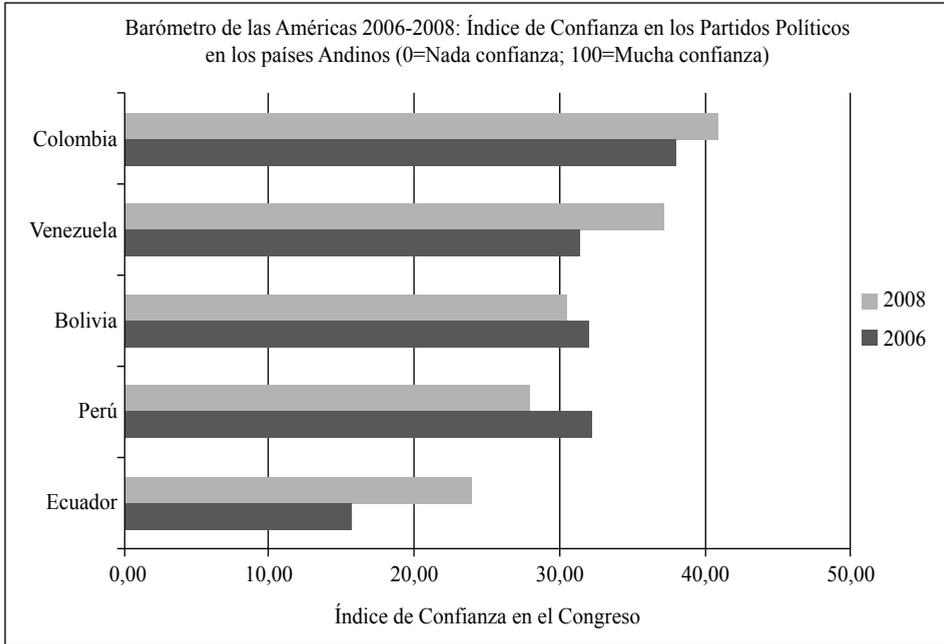
**Gráfico 1: Confianza en el Congreso en los países andinos**



**Fuente:** The AmericasBarometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org). Elaboración propia.

<sup>3</sup> Con excepción de Colombia para el Congreso en 2008 y Venezuela, también para el Congreso, en 2006.

**Gráfico 2: Confianza en los partidos políticos en los países andinos**



Fuente: The AmericasBarometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org). Elaboración propia.

**Tabla 1: Indicadores de opinión pública sobre partidos políticos en el Perú**

| Indicadores<br>(0=nada; 100=mucho)                       | Total nacional | Lima Metropolitana | Ciudad grande | Ciudad mediana | Ciudad pequeña | Área rural |
|--|----------------|--------------------|---------------|----------------|----------------|------------|
| Confianza en los partidos políticos                      | 28,0           | 25,3               | 26,4          | 28,0           | 32,9           | 30,7       |
| Hasta qué punto representan bien a sus votantes          | 33,3           | 32,3               | 30,8          | 33,3           | 34,1           | 36,5       |
| Hasta qué punto son corruptos                            | 64,6           | 66,3               | 65,9          | 62,5           | 62,3           | 63,1       |
| Qué tanto escuchan a la gente como uno                   | 27,7           | 27,0               | 26,5          | 25,6           | 31,4           | 29,3       |
| % de acuerdo con que puede haber democracia sin partidos | 36,6           | 35,7               | 35,4          | 36,0           | 38,8           | 38,5       |

Fuente: The Americas Barometer by the Latin American Opinion Project (LAPOP), [www.lapopSurveys.org](http://www.lapopSurveys.org)

Estos bajos niveles de confianza en las instituciones representativas de la democracia son bastante homogéneos entre diferentes sectores y localidades de la sociedad peruana. Usando los datos del Barómetro de las Américas 2008 para el Perú, elaboramos la siguiente tabla de indicadores de opinión pública en los partidos políticos en el Perú en diferentes tipos de localidades. Se puede apreciar que en conjunto dibujan una imagen bastante negativa de los partidos políticos peruanos en la opinión pública. Este fenómeno de pérdida de confianza en las instituciones representativas no es nuevo ni exclusivo del Perú, aunque en nuestro país, como se ve, se presenta con particular agudeza.

Como señala Martín Tanaka (2005), desde la década de 1990 los países andinos, entre ellos el Perú, trataron de enfrentar la crisis de legitimidad que tenían sus sistemas políticos y sistemas de partidos ampliando espacios formales de participación ciudadana o abriendo el sistema político a nuevos actores. La reforma del sistema electoral parlamentario implementada a raíz de la Constitución de 1993, reforzando la proporcionalidad del sistema, en teoría debía permitir la entrada de más y diversos actores al parlamento. Sin embargo esa reforma también se hizo con la intención de beneficiar a la lista respaldada por el gobierno fujimorista.

En la siguiente tabla se muestran algunos indicadores sobre el sistema de partidos y el sistema electoral en el Perú<sup>4</sup>. Como puede verse, en las elecciones

<sup>4</sup> El número efectivo de partidos diseñado por Laakso y Taagepera mide el tamaño relativo de los partidos y se estima mediante la siguiente fórmula:

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2},$$

Donde «n» es el número total de partidos (electorales o parlamentarios) y «p» es la proporción de votos (o escaños) que tiene cada partido. Sirve como un índice de fragmentación del sistema de partidos.

El índice de desproporcionalidad de Rae mide hasta qué punto existe una distorsión entre el porcentaje de votos obtenidos por un partido y el porcentaje de escaños. A mayor valor, mayor desproporción, por lo tanto mayor efecto reductivo tendrá el sistema electoral sobre el sistema de partidos. Se calcula de la siguiente manera:

$$R = \frac{\sum_{i=1}^n |V_i - E_i|}{n},$$

Donde V y E representan el porcentaje de votos y de escaños de cada partido respectivamente, siendo «n» el número total de partidos.

El índice de volatilidad nos dice cuánto ha cambiado la representación parlamentaria entre una elección y otra. Cuanto mayor es, más radical es el cambio. La fórmula a emplear es:

$$VT = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |P_i \bar{V}|$$

Donde  $P_i \bar{V}$  es la variación en % de votos por cada partido entre una elección y otra (Ocaña & Oñate, 1999).

posteriores a la reforma de la Constitución de 1993, se incrementó la proporcionalidad del sistema electoral (el índice de desproporción bajó), pero sin que se incremente de manera sustantiva el número de partidos. Lo que sucedió, como lo muestran los índices de volatilidad, es que los partidos que entraron al congreso fueron básicamente nuevos partidos, diferentes a los de la década de 1980. Si bien el sistema unicameral fue más proporcional, ello se hizo en detrimento de la representación del interior del país. En un país con fuerte concentración de votantes en las principales ciudades de la costa, y en particular en Lima, resultaba siendo este tipo de localidades las que pesaban más a la hora de elegir representantes al parlamento. Por ello, un reclamo de las élites provincianas durante la transición democrática de 2001 fue regresar al sistema de distritos múltiples plurinominales.

**Tabla 2: Indicadores del sistema de partidos y el sistema electoral en el Perú 1980-2006**

| Elecciones | Número efectivo de partidos electorales | Número efectivo de partidos parlamentarios | Desproporción | Volatilidad electoral (a) |
|------------|---|--|---------------|---------------------------|
| 1980       | 4,05                                    | 2,46                                       | 12,45         |                           |
| 1985       | 3,02                                    | 2,31                                       | 7,77          | 43,49                     |
| 1990       | 5,02                                    | 4,04                                       | 5,79          | 60,21                     |
| 1995       | 3,29                                    | 2,91                                       | 3,02          | 71,52                     |
| 2000       | 4,00                                    | 3,97                                       | 1,54          | 36,66                     |
| 2001       | 6,26                                    | 4,37                                       | 8,85          | 48,28                     |
| 2006       | 7,35                                    | 3,78                                       | 13,85         | 45,48                     |
| Promedio   | 6,81                                    | 4,08                                       | 11,35         | 46,88                     |

(a) Respecto de la elección anterior.

Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina- Universidad de Salamanca. Elaboración propia.

En todo caso, las reformas electorales de la década de 1990 no estaban destinadas a mejorar la representación del sistema electoral sino a asegurar la reelección presidencial y el control del parlamento por el partido de gobierno. El supuesto es que gozando el gobierno de altos índices de aceptación, eso se vería reflejado en un parlamento elegido mediante un distrito único más que en distritos electorales múltiples.

El retorno a los distritos múltiples plurinominales en 2001 convierte al sistema en menos proporcional, ya que al no modificar el número de parlamentarios (120), estos tienen que distribuirse en 25 circunscripciones. Salvo Lima (que tiene 35 escaños), Piura y La Libertad (que tienen 6 y 7 escaños respectivamente), el resto de circunscripciones electorales son pequeñas (5 o menos escaños). De acuerdo con Payne y otros (Payne, 2007, p. 67), estos cambios van en desmedro de la función de representación del sistema electoral a pesar de que son producto de la demanda por mayor representación de los departamentos del interior del país.

En todo caso, los cambios no han reducido de manera significativa el número de partidos que forman parte del sistema de partidos. Tampoco han modificado una tendencia a una alta volatilidad electoral y, como vimos en los gráficos anteriores, no han elevado la confianza y la legitimidad en el sistema de partidos ni en el Congreso. En otras palabras, los cambios implementados en el Perú no han mejorado las funciones de representación y de concentración del sistema electoral.

En relación a la función de participación del sistema electoral, en teoría el sistema de voto preferencial que se usa en el caso peruano debería permitirle al elector un vínculo más directo entre el voto y la elección de un parlamentario. Sin embargo, de acuerdo con la encuesta del Barómetro de las Américas 2008, tan solo el 3% de los entrevistados en el Perú ha acudido a un congresista para tratar de resolver un problema. Ese porcentaje no varía de manera significativa entre Lima y el interior del país (tampoco varía mucho entre países andinos). Algunos mecanismos, como la creación de circunscripciones uninominales, podrían reforzar este vínculo entre el elector y los ciudadanos. Sin embargo ese tipo de reformas no se han intentado en el caso peruano a gran escala (existe una circunscripción uninominal que es Madre de Dios) y la comparación con países latinoamericanos que tienen circunscripciones uninominales no parece mostrar mayores diferencias<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> El porcentaje de entrevistados en países andinos por el Barómetro de las Américas (2008) que han acudido a un congresista para resolver un problema no supera el 4%, a pesar de que Venezuela y Bolivia tienen algunas circunscripciones uninominales. En México, donde funciona un sistema mixto, este porcentaje es ligeramente más alto: 6%. Donde sí se aprecia una diferencia notable es cuando se compara con los Estados Unidos, que tiene un sistema de circunscripciones uninominales para elegir a todos los congresistas de la cámara de representantes: en ese país el % de personas que dicen haber acudido a un congresista para resolver un problema llega al 18%. Sin embargo, habría que evaluar cuál es el efecto de la cultura política de estas sociedades en estos cambios antes de atribuirlos solo a diferencias en su sistema electoral.

Para poner en contexto el caso peruano, como se hizo con los indicadores del Barómetro de las Américas, podemos hacer algunas comparaciones con los países andinos. En la siguiente tabla elaborada por Fernando Tuesta (2002) se puede apreciar las diferencias en los sistemas electorales parlamentarios entre estos cinco países. Todos tienen variaciones de la familia de los sistemas proporcionales. En algunos casos, como Venezuela y Bolivia, se emplean sistemas mixtos al contar también con algunas circunscripciones uninominales.

**Tabla 3: Sistema electoral parlamentario en los países andinos**

| Países    | Circunscripción   | Forma de candidatura  | Forma de votación   | Tipo de boleta | Barrera mínima legal         | Sistema de asignación y/o fórmula matemática   | Simultaneidad electoral |
|-----------|---|---|---|----------------|------------------------------|--|-------------------------|
| Bolivia   | S: Trinominales<br>D: Uninominales y plurinominales (proporcional personalizada)* | S: Lista cerrada y bloqueada<br>D: en circunscripción Plurinominales: cerrada y bloqueada   | Voto múltiple<br>S: un voto<br>D: dos votos<br>1 voto uninominal<br>1 voto plurinominal | Varias         | D: 3% en circunc. Plurinoms. | S: lista incompleta por mayoría simple<br>D: D'Hodt en circunc. plurinominales                 | Sí                      |
| Colombia  | S: Única + única indígena<br>D: circunscripciones plurinominales                  | S: lista cerrada y bloqueada<br>R: lista cerrada y bloqueada                                | Voto múltiple: uno para cada cámara   | Varias         | no                           | Sy D: cociente y residuo mayor (se tiene en cuenta v. blancos)                                 | No**                    |
| Ecuador   | Circunscripciones plurinominales + única  | Lista abierta   | Voto múltiple: Panachage  | Varias         | No                           | Cociente y residuo electoral   | Sí                      |
| Perú      | Circunscripciones plurinominales  | Lista cerrada y no bloqueada  | 1 voto de lista y dentro de ella voto preferencial doble opcional                       | Única          | No                           | D'Hodt   | Sí                      |
| Venezuela | S: binominales<br>D: uninominales y plurinominales (proporcional personalizada)   | S: lista cerrada y bloqueada<br>D: en circunscripciones plurinominales: cerrada y bloqueada | Voto múltiple<br>S: un voto<br>D: dos votos<br>1 voto uninominal<br>1 voto plurinominal | Varias         | No                           | S: D'Hodt (S. adicionales: medio cociente electoral)<br>D: en circuns. Plurinominales (D'Hodt) | Sí (No, 98)             |

S=Senado; D=Diputados; (\*)Bolivia no tiene escaños compensatorios; (\*\*) Se realizan el mismo año. Por ejemplo, en 1998, parlamentarios el 21 de marzo, primera vuelta el 21 de mayo y segunda vuelta el 21 de junio.

Fuente: Tuesta, 2002, p. 10.

En la siguiente tabla se muestran algunos indicadores acerca de sistema de partidos y del sistema electoral en los países andinos. Los indicadores corresponden al promedio de las dos últimas elecciones realizadas hasta el 2006.

**Tabla 4: Indicadores del sistema de partidos y el sistema electoral en países andinos\***

| País      | NEPe | NEPp | Desproporción | Volatilidad |
|-----------|------|------|---------------|-------------|
| Ecuador   | 7,35 | 6,70 | 5,24          | 41,60       |
| Perú      | 6,81 | 4,08 | 11,35         | 46,88       |
| Bolivia   | 4,20 | 3,18 | 4,47          | 62,98       |
| Venezuela | 2,75 | 2,69 | 10,71         | 41,30       |
| Colombia  | 7,92 | 6,80 | 4,23          | 44,59       |

\*Promedio de las dos últimas elecciones realizadas hasta 2006.

Nota: NEPe = Número efectivo de partidos electorales; NEPp = Número efectivo de partidos parlamentarios

Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina – Universidad de Salamanca.

Algunas comparaciones resultan interesantes: Colombia tiene mayor número de partidos efectivos que el Perú pero una volatilidad similar. La confianza que tienen los colombianos en su congreso y sus partidos es mayor que la de los peruanos. Ello no puede deberse solo a que su sistema es más proporcional que el peruano, ya que Venezuela, teniendo un sistema con una desproporcionalidad similar a la de Perú, también muestra niveles más altos de confianza en su congreso y sus partidos.

Aparentemente, el problema de la legitimidad de los partidos políticos y su capacidad para representar bien a la sociedad va mucho más allá de las reformas que pueden hacerse en el sistema electoral.

¿En qué medida cambios en el sistema electoral pueden ayudar a mejorar el sistema político en su conjunto, por ejemplo, mejorar la legitimidad de las instituciones representativas como el Congreso y los partidos políticos? Al parecer los cambios efectuados hasta ahora no han hecho mella en esos problemas.

Tal vez un problema que tiene que ver con la capacidad de representación de los sistemas de partidos son los escasos incentivos que existen para que los partidos se consoliden como instituciones representativas. Tal y como está diseñado ahora el sistema electoral, lo que sucede en el Perú es que de una elección a otra el sistema de partidos cambia en forma radical. Eso también

ha sucedido en los otros países andinos, pero quizá no a la escala de desgastar tanto la legitimidad de los partidos (con la excepción de Ecuador).

En teoría, el sistema electoral podría incentivar algunos mecanismos que vayan en la dirección de institucionalizar y concentrar más el sistema de partidos. Algunos de ellos ya ha sido puestos en marcha pero no han tenido resultados: circunscripciones electorales más pequeñas, valla electoral. Se podrían implementar otros mecanismos que refuercen la disciplina interna de los partidos, como eliminar el voto preferencial haciendo que las candidaturas se presenten en listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, como puede verse, en Colombia, Venezuela y Bolivia, las listas son cerradas y bloqueadas y los indicadores de número efectivo de partidos y volatilidad no son radicalmente diferentes a los del Perú.

Hay otros componentes, que no necesariamente forman parte del sistema electoral, que incentivan la multiplicación de partidos en el Perú: la ley de partidos y el reglamento del Congreso. La actual ley de partidos no pone requisitos demasiados exigentes para que una organización se inscriba como tal, en todo caso son requisitos que no son fiscalizados ni su incumplimiento es sancionado. Por otro lado, el reglamento del Congreso tampoco desincentiva el cambio de partido una vez elegido el congresista (los tráfugas), e incluso permite la conformación de bancadas de «independientes». Estos dos elementos anulan los posibles efectos reductores del sistema electoral sobre el sistema de partidos en el Perú.

#### **4. ALGUNAS PROPUESTAS ACTUALES DE REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL**

Para enfrentar los problemas de escasa legitimidad, poca representatividad y fragmentación que tiene el sistema de partidos en el Perú, algunos analistas han propuesto una serie de reformas que tocan determinados aspectos del sistema electoral. Hemos intentado contrastar algunas de ellas, en particular las de Martín Tanaka (2005), Fernando Tuesta (2005) y Henry Pease (2008). En su diagnóstico y propuestas, los autores coinciden en que:

- El sistema de partidos está poco institucionalizado, por lo que el sistema electoral debería contribuir a una mayor institucionalización del sistema de partidos.
- Existen problemas relacionados a la función de participación: deberían existir vínculos más claros entre representantes y representados.

- El número de congresistas es relativamente pequeño para un país del tamaño del Perú: deben mejorarse las funciones de participación y de representación, lo que pasaría por incrementar el número de circunscripciones y también el de congresistas.
- El distrito electoral de Lima Metropolitana es demasiado grande, por lo que debería subdividirse en circunscripciones más pequeñas.

Sin embargo, más allá de las coincidencias, las propuestas de reformas que formulan estos analistas tienen diferencias importantes. Por ejemplo, las propuestas de Tanaka están básicamente centradas en las barreras legales, las cuales deben establecer requisitos más exigentes para los partidos o diseñar mecanismos más eficaces para que los requisitos existentes se cumplan. También propone eliminar el voto preferencial y concentrarse en el voto por listas.

Pease y Tuesta apuntan más directamente a reformar componentes del sistema electoral. Ambos proponen crear un sistema mixto con representantes elegidos en distritos uninominales (por mayoría simple), y otros en distritos plurinominales. Por su lado, Pease propone dividir algunos departamentos para que las «provincias» dentro de las «provincias» tengan su propia representación.

Adicionalmente, ambos autores proponen romper con la simultaneidad perfecta de las elecciones parlamentarias y presidenciales, pero con matices importantes. Pease sugiere reducir el mandato de los parlamentarios a la mitad, o renovar la mitad del parlamento hacia la mitad del periodo. Ello implica la realización de elecciones parlamentarias intermedias a mitad del mandato presidencial. Por su parte, Tuesta propone realizar las elecciones parlamentarias luego de las elecciones presidenciales o al mismo tiempo que la segunda vuelta presidencial (de darse el caso).

Varios de los componentes de las propuestas de los tres autores apuntan a reforzar diferentes funciones del sistema electoral.

La preocupación principal de Tanaka es crear incentivos para que se conforme e institucionalice un sistema de partidos. Ello supone reforzar las funciones de concentración del sistema electoral a través de barreras legales, así como reforzar la disciplina y cohesión interna de los partidos eliminando el voto preferencial y sancionando el transfuguismo. Requisitos legales más exigentes en la misma dirección también son sugeridos por Tuesta y Pease.

Tuesta propone como medida adicional para reforzar las funciones de concentración del sistema electoral que las elecciones parlamentarias se realicen

después de la primera vuelta presidencial. Ello generaría incentivos para que el elector desarrolle un voto estratégico y lo concentre entre los partidos más votados en las elecciones presidenciales.

Otro mecanismo que podría reforzar las funciones de concentración del sistema electoral es la creación de distritos uninominales para elegir una parte del parlamento (Pease y Tuesta). En teoría, las circunscripciones uninominales donde el ganador se decide por la regla de la mayoría, tienen un fuerte efecto reductor sobre el número de actores que obtienen un escaño parlamentario (de todos los contenientes solo gana uno). Asimismo, esta medida tendría como efecto reforzar la participación, ya que distritos uninominales suponen una relación más directa entre los ciudadanos de una circunscripción y un parlamentario específico.

Las elecciones parlamentarias intermedias que propone Pease, si bien también rompen con la simultaneidad, tienen un efecto muy diferente al esquema planteado por Tuesta. En el caso de elecciones intermedias el efecto teórico sería más bien romper con la concentración producida al inicio de un mandato presidencial y renovar una representación parlamentaria que refleje una nueva correlación de fuerzas políticas hacia la mitad del mandato presidencial. Esta medida podría convertir a la elección parlamentaria intermedia en un plebiscito que evalúe la gestión presidencial. En un sistema donde no hay reelección, puede representar un incentivo para que el gobierno sea más receptivo a las demandas ciudadanas en la conducción de sus políticas. Sin embargo, es importante que se diferencien claramente las funciones parlamentarias de representación de las funciones de gobierno del ejecutivo, para que cambios en las correlaciones de fuerza entre el parlamento y el ejecutivo no generen crisis de gobernabilidad o una acumulación excesiva de poder en manos del partido gobernante. Este tipo de cambios supone reformas ya no solo en el sistema electoral sino en el sistema de gobierno.

En la siguiente tabla, inspirada en un esquema que usa Nohlen para evaluar los componentes técnicos de un sistema electoral (Nohlen, 2004, p. 157), hemos tratado de resumir las propuestas de los autores explorados y sus efectos teóricos en las tres funciones básicas del sistema electoral. El signo más (+) implica que la propuesta teóricamente reforzaría la función que figura en la columna, el signo menos (-) significa lo contrario y el cero (0) que el efecto sería nulo en esa dimensión:

| Propuesta  | Autores                   | Efectos “teóricos” sobre funciones del sistema electoral |                |               |
|--|---------------------------|--|----------------|---------------|
|  |                           | Concentración  | Representación | Participación |
| Barreras legales más exigentes   | Tanaka<br>Pease<br>Tuesta | +  | -              | 0             |
| Distritos uninominales (en sistema mixto)                                    | Pease<br>Tuesta           | +  | -              | +             |
| Reducir los tamaños de las circunscripciones / incrementar circunscripciones | Pease<br>Tuesta           | +  | -              | +             |
| Elecciones parlamentarias después de la primera vuelta presidencial          | Tuesta                    | +  | -              | 0             |
| Listas cerradas en distritos plurinominales                                  | Tanaka<br>Pease<br>Tuesta | +  | 0              | -             |
| Elecciones parlamentarias intermedias  | Pease                     | -  | +              | 0             |

Como puede apreciarse, casi todas las propuestas apuntan a reforzar la concentración del sistema electoral con la finalidad de generar incentivos para una mayor institucionalización del sistema de partidos. Adicionalmente, algunas propuestas tratan de apuntalar las funciones de participación, generando vínculos más directos entre los ciudadanos y los representantes parlamentarios<sup>6</sup>. Ello supone que existe un gran consenso en que el principal objetivo que deben afrontar las reformas del sistema electoral es contribuir a formar un sistema de partidos más estable, sólido e institucionalizado.

<sup>6</sup> David Sulmont precisa con respecto a la introducción de Henry Pease sobre la representación, que mejorar la función de participación —y eventualmente la función de representación— pasaría con medidas poco populares de incrementar el Congreso, pues para dar representantes a Lima Provincias tendría que agregarse diez congresistas más de lo que se hizo en la última reforma. También sería necesario compensar algunos desequilibrios: por ejemplo, Lima es un distrito electoral muy grande, con 35 congresistas, pero la gente del Cono Norte o de San Juan de Lurigancho no tiene idea clara de cuál es su representante en el Parlamento. Se podría dividir Lima en cinco o siete distritos electorales más pequeños, donde por ejemplo un distrito como San Juan de Lurigancho, con medio millón de electores, es decir el 10% de la población electoral de Lima, podría tener sus propios congresistas.

Una pregunta legítima es qué tan factibles o viables son estas propuestas que en el papel pueden sonar muy interesantes. Hay varios problemas y elementos que influyen en la viabilidad de estas propuestas:

- Los actores que deben hacer las reformas (los parlamentarios) pueden sentirse a gusto con las actuales reglas de juego (han sido producto de ellas), por lo que tendrían escasos incentivos para cambiarlas.
- Reformas que cambian las reglas de juego electorales requieren amplios consensos y en muchos casos mayorías calificadas, especialmente si suponen cambios en la Constitución (como el número de congresistas o la conformación de circunscripciones electorales).
- Pasar a un sistema mixto de distritos plurinominales y uninominales implica ampliar el número de parlamentarios al mismo tiempo que se amplía el número de circunscripciones, lo que requiere desarrollar de manera preliminar un proceso de redistribalización. Frente a ello:
  - Existe una generalizada resistencia en la opinión pública a ampliar el número de congresistas, ya que se los ve como una pesada carga financiera que no tiene resultados visibles para la ciudadanía.
  - La redistribalización pasa por fusionar ya sea provincias o distritos, lo que podría llevar a conflictos entre localidades por asegurarse «su» parlamentario. Los problemas ya experimentados en la (fracasada) conformación de regiones podrían replicarse y amplificarse en este proceso.
  - Además, ¿cómo hacer la distritalización usando criterios técnicos y evitando el *gerrymandering*?<sup>7</sup>
- Distritos uninominales podrían reforzar los caciquismos políticos locales, lo que iría en contra de la institucionalización de los partidos políticos, a no ser que se prohíba la reelección de parlamentarios (como en México). Sin embargo en México, si bien el sistema de partidos es bastante (demasiado) estable, también es cerrado.

Un paquete como este plantea reformas demasiado radicales que podrían no ser viables políticamente. Pocos países han cambiado radicalmente su sistema electoral, y la mayoría lo ha hecho mediante la intervención de gobiernos autoritarios o como mecanismo de salida en situaciones de transición democrática.

---

<sup>7</sup> Es decir la manipulación del distrito electoral sin criterios técnicos, para beneficiar ciertas preferencias electorales.

## 5. NUESTRAS IDEAS PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

Nuestra propuesta de reformas al sistema electoral apunta hacia el principal problema identificado por los autores analizados: una mayor institucionalización del sistema de partidos políticos. Por ello, las reformas propuestas, en resumen, serían:

- Mayor fiscalización y sanción a los partidos que no cumplen con requisitos señalados en la Ley de Partidos Políticos.
- Sanciones para desalentar el transfuguismo.
- Elevar la barrera electoral a fin de consolidar los partidos a través de dos mecanismos: comités distritales<sup>8</sup> en funciones y elecciones primarias para selección del candidato a presidente y el 75-80% de la lista parlamentaria<sup>9</sup>.
- Ampliar el número de circunscripciones electorales y reducir su tamaño en número de escaños en el Parlamento.

---

<sup>8</sup> Tanto Pease, Tanaka y Tuesta, respecto del análisis del efecto teórico que tienen estas funciones en el sistema electoral, indican que las barreras legales deben ser más exigentes. Por ejemplo, debe respetarse la ley de partidos políticos y tiene que haber comités políticos funcionando a fin de que no compitan en las elecciones tantos partidos. Este tipo de barreras legales tiende a reforzar la función de concentración, es decir promueve que haya menos partidos en el sistema político.

<sup>9</sup> Para Flavio Ausejo, las elecciones primarias en los partidos serían unas primarias abiertas nacionales organizadas por la ONPE para todos los partidos, de modo que serían para los candidatos presidenciales de cada partido y entre un 75 y 80% de sus candidatos al Parlamento. Cada ciudadano podría, con su DNI vigente, sufragar en cualquiera de los partidos, aunque solo podría votar en las primarias de un partido. En ese sentido, habría que evaluar un sistema de pre inscripción donde el voto sería voluntario y electrónico en la medida de lo posible. En estos días se ha debatido mucho el voto electrónico, que se podría pensar para las elecciones regionales de 2014 y definitivamente para el 2016. Para que un partido o alianza electoral nueva pueda participar en las elecciones generales debería alcanzar un número mínimo de electores que hayan participado en las primarias abiertas. Si un nuevo partido no alcanza ese mínimo de votantes en las primarias, no podría participar en las elecciones y el Jurado Nacional de Elecciones no debería autorizar la inscripción del partido o alianza. Cada partido debe establecer en sus estatutos los requisitos para inscribir candidatos y la lista debe ser mayor a la del número de escaños, además de, evidentemente, respetar las cuotas de género en las primarias. El voto en las primarias es un voto nominal múltiple, es decir se vota por varios candidatos. En cambio, la lista que presentan los partidos en las elecciones generales si es cerrada: se vota por la lista y en el orden en que salieron elegidos los representantes en las primarias. Quedaría pendiente el tema de los invitados que cada partido podría eventualmente incluir, aunque deberían primar aquellos elegidos en las primarias. Los partidos que ya tienen inscripción y representación parlamentaria realizan también las primarias, pero solo se anularía su inscripción si no pasan la valla en la elección parlamentaria. Es evidente que se necesita un financiamiento del Estado para las elecciones primarias, además de fondos para las campañas electorales de los partidos que logran superar el mínimo de participación en las elecciones primarias.

Nuestra primera opción apunta también a reforzar las barreras legales, que no necesariamente requieren cambios constitucionales sino en la ley de partidos y el reglamento del Congreso:

- Al igual que los autores explorados, creemos que es necesario que los requisitos legales presentes en la ley de partidos sean objeto de una fiscalización efectiva con sanciones concretas, como la pérdida de inscripción cuando se incumplen las reglas electorales, y no participar en procesos electorales municipales y regionales.
- También se debe desincentivar fuertemente el transfuguismo y la fragmentación en el congreso, eliminando la figura de bancadas independientes y haciendo que el tránsito pierda su condición de parlamentario.
- Se puede elevar el umbral de representación creando vallas electorales efectivas y escalonadas para partidos y alianzas (5% para partidos; escalonada hacia arriba para coaliciones o alianzas electorales).

Para elevar las barreras de entrada a una elección, sugerimos pensar en concentrarse en dos requisitos de la ley de partidos:

- Comités partidarios efectivamente funcionando: por lo menos dos por distrito electoral;
- Cambiar el requisito de número de firmas de adherentes por votos de simpatizantes emitidos en las primarias abiertas de los partidos organizadas de manera simultánea a nivel nacional por la ONPE por lo menos seis meses antes de las elecciones generales.

Se podría establecer como requisito para participar en elecciones generales que los candidatos presidenciales y por lo menos 75%-80% de los candidatos al parlamento de cada partido sean elegidos en primarias abiertas organizadas de manera simultánea (el mismo día para todos los partidos) por la ONPE a nivel nacional. En estas primarias:

- El voto sería emitido por cualquier ciudadano con DNI vigente en su distrito electoral.
- Se podría usar el voto electrónico o por internet.
- El voto sería voluntario.

- Un ciudadano solo podría votar en las primarias de una lista parlamentaria.

Para que un partido o alianza electoral nueva (que no tiene representación en el Congreso) pueda participar en las elecciones generales debería alcanzar un número mínimo de electores que hayan participado en las primarias abiertas (por ejemplo la cantidad de votos que se necesitan para elegir a un número determinado de congresistas). Además, debe presentar candidatos en las primarias para un número mínimo de circunscripciones electorales diferentes. Si no alcanzan ese mínimo de votos en su primaria no pueden participar en las elecciones y el JNE no autoriza su inscripción como partido o alianza (solo para los nuevos partidos).

En estas primarias cada partido establece en sus estatutos los requisitos para inscribir candidatos, aunque se podría establecer en la ley que una persona que perteneció o candidateó por un partido no puede participar en las primarias internas de otro partido sino después de un tiempo prudencial. La lista de candidatos en las primarias internas debe ser mayor a la de escaños a llenar y respetar determinadas cuotas por género.

Los partidos inscritos que tengan ya representación parlamentaria participan en la primaria pero su inscripción no se anula si no llegan al mínimo de votos emitidos en las primarias. Sí se anula si no pasan la valla electoral en las elecciones parlamentarias.

Si los candidatos al parlamento son elegidos en primarias abiertas, las listas de candidatos que se presenten en distritos plurinominales podrían ser cerradas, ordenadas de acuerdo a la cantidad de votos que cada candidato recibió. Se puede reservar un cupo para invitados, pero estos no podrán encabezar las listas.

Todas estas reformas no requieren de cambios constitucionales ni de supermayorías para ser adoptadas, aunque sí de un amplio consenso entre las fuerzas políticas y un compromiso del Estado en financiar las elecciones. La inversión en la organización de las elecciones primarias puede a mediano plazo reducirse si se generaliza el voto electrónico o se adopta para estos casos el voto por internet (el elector tendría que solicitar una clave así como se hace en el sistema bancario). El reglamento sobre el voto electrónico que la ONPE ha elaborado luego de las elecciones municipales de 2010 contempla también la posibilidad de la existencia del voto por internet como ya se practica en algunos países<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Algunos países que han experimentado con el voto por internet son Estados Unidos, Francia, Canadá, el Reino Unido, Suiza y Estonia.

Los efectos esperados de este tipo de primarias serían:

- Daría vida política interna a las organizaciones políticas, ya que deben hacer campañas electorales para las elecciones primarias y luego para las elecciones generales.
- Difícilmente aparecerían candidaturas de «última hora».
- Los partidos que participan en las elecciones tendrían algún tipo de representación «efectiva», ya sea porque tienen representación parlamentaria o porque un número mínimo de ciudadanos votaron en sus primarias.
- Lo mismo que lo anterior respecto de los candidatos individuales. Además, estos se harían más conocidos y establecerían vínculos directos con su electorado en los distritos donde tienen que hacer campaña, tanto para ser escogidos en la primaria como para luego para ser elegidos, junto con su lista, en la elección general.
- Desincentivaría que figuras políticas individuales busquen salirse de un partido para formar otro, porque las barreras de entrada serían más altas.

Por otro lado, coincidimos con la necesidad de ampliar el número de circunscripciones electorales y reducir su tamaño en número de escaños. Si bien lo ideal sería ir a circunscripciones propias de un sistema mixto ( uninominales y plurinominales)<sup>11</sup>, pensamos que la conformación de las circunscripciones uninominales sería poco viable en el mediano plazo. Un camino alternativo es avanzar hacia un sistema de distritos plurinominales pequeños de cuatro a cinco congresistas en todo el país, lo que implica especialmente dividir Lima Metropolitana y algunos departamentos (los que tienen más de seis diputados) sin que el número de congresistas tenga que aumentar de manera muy importante de modo que la opinión pública no reaccione negativamente a esta medida. De todas formas, a mediano plazo será necesario quitar el candado constitucional al número y tamaño de las circunscripciones para que sea más flexible a los cambios de la distribución poblacional en el territorio nacional.

---

<sup>11</sup> Sobre este punto, tanto Pease como Tuesta proponen crear, además de lo que se llama los distritos plurinominales —que son los que tenemos ahora—, departamentos donde se eligen dos o tres o cuatro congresistas; algunos distritos uninominales —que son circunscripciones donde se elige un congresista—, ya que eso tendería a generar un vínculo más directo entre el elector y el representante. Por ejemplo, según esta propuesta San Juan de Lurigancho tendría su congresista, lo que en teoría refuerza la función de participación pero también la de concentración. Reducir el tamaño de las circunscripciones tendría un efecto parecido, por ejemplo, Lima, que actualmente tiene 35 congresistas, pasaría a conformar cinco distritos electorales con menos congresistas cada uno.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amy, Douglas J. (2000). *Behind de ballot box: A citizen's guide to voting systems*. Westport, CT: Greenwood.
- Duverger, Maurice (1992). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En Albert Battle, (ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Golder, Matt (2005). Democratic electoral systems around the world, 1946-2000. *Electoral Studies*, 24 (1), 103-121.
- IDEA (2006). *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. México D.F.: IDEA Internacional, IFE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Klingemann, Hans-Dieter (2009). *The Comparative Study of Electoral Systems*. Nueva York: Oxford University Press.
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP). *The Americas Barometer*. <<http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME>>. Consulta: 10/10/10.
- Nohlen, Dieter (2004a). *Sistemas electorales y partidos políticos*. 3. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2004b). *Sistemas electorales y reforma electoral: Una introducción*. Lima: IDEA-Transparencia Internacional.
- Nohlen, Dieter & Mario Fernández (1998). *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Norris, Pippa (2006). *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ocaña, Francisco A. y Pablo Oñate (1999). Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86, 223-245.
- Payne, J. Mark (2007). *Democracies in development: politics and reform in Latin America*. Segunda edición. Washington, DC: Inter-American Development Bank-International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Pease, Henry (1999). *Electores, partidos y representantes: sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pease, Henry (2008). *Reforma política: Para consolidar el régimen democrático*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Segunda edición ampliada. Madrid: Alianza Universidad.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Tanaka, Martín (2005). *Democracia sin partidos Perú, 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tuesta, Fernando. (2002). *La circunscripción electoral: Perú y la Región Andina*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
- Tuesta, Fernando (2005). *Representación política: las reglas también cuentan - Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-Fundación Friedrich Ebert.
- Universidad de Salamanca (s/f). *Observatorio de Instituciones Representativas de América Latinas (OIR)*. <<http://americo.usal.es/oir/>>. Consulta: 10/10/10.