

Una propuesta de reforma electoral¹

Fernando Tuesta Soldevilla

La década pasada debe considerarse para América Latina como aquella que permitió la adaptación, por parte de los países de la región, a los mecanismos democráticos basados en partidos políticos y fue la frecuencia de los procesos electorales la que puso a prueba la consistencia de los sistemas electorales. Todos ellos fueron criticados tanto por su estructuración como por los efectos que producía. Pero la democracia bajo presión económica, difícilmente podía mantenerse sin hacer grietas en su propia institucionalidad (p.ej. Perú 1992). Es por eso que el debilitamiento de las democracias de la región, obligó a reformar no sólo sus economías sino también sus instituciones y reglas. Como consecuencia, la década del noventa será testigo de un nuevo cambio en sus constituciones, leyes electorales y de partidos políticos, como son los casos de Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú, México, Venezuela, entre otros.

1. Requisitos de una reforma adecuada

Un primer requisito importante, para que se realice una reforma electoral exitosa como bien lo demuestra la experiencia internacional, es que deben producirse consensos que involucren a un amplio espectro del abanico político, donde no sólo se encuentren presentes las organizaciones políticas, sino otros grupos sujetos con conocimiento y experiencia. Una reforma que involucre tan solo a un segmento del espectro político, abre la posibilidad de ser modificada en el momento en que las relaciones de fuerza políticas cambien. Esto atenta contra la estabilidad de las reglas de juego electorales, esencial para la legitimidad y credibilidad del sistema electoral.

Un segundo requisito es la prudencia. En las reformas electorales pueden revisarse todos los componentes del sistema. Desde el tipo y tamaño de la circunscripción electoral, pasando por la simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales, la forma de votación, el tipo de boleta, el número de votos, el umbral de representación, o la fórmula matemática de conversión votos en escaños. Pero, no existe ninguna prioridad ni preferencia ni necesidad de cambiar todos los elementos. Es más, sólo en contados casos las reformas tocan todos ellos, aunque no debe descartarse esta posibilidad. En el caso peruano actual, la reforma tiene por eso dos partes. La primera que encamine a nuevas elecciones en el 2000 y la segunda, posterior a la instalación del nuevo gobierno.

Un tercer requisito, es el factor tiempo. Generalmente, la que se practica a las puertas de un proceso electoral está seriamente condicionada por la variable del cálculo político, situación que generalmente impide una adecuada y fluida discusión sobre la reforma electoral. Lo pertinente es que la reforma sea desarrollada a una distancia prudencial de un proceso electoral. En este punto es válido lo añadido en el requisito anterior.

Un cuarto requisito, es que los políticos reconozcan que este es un tema especializado que requiere, por lo tanto, de asesoría especializada. Los congresistas no tienen porque conocer sobre todos los temas, particularmente si se requiere de cierto conocimiento sistemático. La falta de reconocimiento de esta situación puede llevar a situaciones como las que se presentó en el Parlamento peruano con motivo de la

¹ Texto elaborado en el contexto del trabajo de la Mesa de Diálogo Gobierno-Oposición, impulsada por la OEA. Lima, noviembre del 2000. Texto no publicado.

discusión de la Ley Orgánica de Elecciones, en 1997. En aquella oportunidad se discutieron propuestas de diseño de circunscripciones que eran imposible de aplicarse. Igual situación se observa con la presentación de las propuestas de la Comisión de Democratización. Pero no es inusual que los actores de la reforma no sepan cómo realizarla o realmente desearla.

2. Los mecanismos

En el Perú, la constitución de 1993 ha sido sujeta de múltiples críticas por su acentuado presidencialismo. Contiene, además, una serie de artículos que han provocado diversos rechazos (reelección presidencial, pena de muerte, etc.). En el ámbito institucional y de sistema electoral incorpora la figura de la reelección presidencial, consagra el unicameralismo, señala un número fijo de congresistas (120), divide el órgano electoral, entre otras discutibles normas. Incluso, a nivel conceptual, confunde el sistema electoral con los organismos electorales. Sin embargo, cada una de las modificaciones constitucionales en estos artículos, requeriría la aprobación del Congreso por mayoría absoluta de sus miembros y ratificada por referéndum. Si se quiere obviar esto último se requiere su aprobación por los dos tercios del Congreso en dos legislaturas ordinarias consecutivas. Son demasiados los artículos que requieren su modificación, el mecanismo es complicado, por lo que es preferible cambiar la Constitución, fruto del golpe de Estado de 1992.

Obviamente, los acontecimientos del mes de septiembre han colocado al país en una crisis política e institucional, que paradójicamente abre el camino del acuerdo político como mecanismo para desarrollar una salida a la crisis. El ambiente para desarrollar este acuerdo es la Mesa de Diálogo Gobierno-Oposición, patrocinado por la OEA. Si el cambio de gobierno se realizará aproximadamente a medio año del 2001, la reforma política y electoral, no puede realizarse en tres o cuatro meses, pues lo urgente es que se garantice elecciones limpias y con crédito.

Por lo tanto, las dos etapas son:

- Pocas normas y simples (corto plazo)
- Acuerdos de compromiso de reforma política electoral (mediano plazo)

En el **CORTO PLAZO** la Mesa de Diálogo Gobierno-Oposición, debe formular propuesta de ley que será aprobada por el Congreso. Esto debe incluir un Paquete Mínimo Electoral, que sea simple, claro y cree las condiciones para la Reforma Electoral de **MEDIANO PLAZO**.

En relación a las reglas del sistema electoral:

- Elección del presidente de la república sólo por mayoría absoluta o en segunda vuelta.
- Eliminación de la reelección presidencial. El presidente en ejercicio, no podrá postular sino dejando dos períodos, para evitar que los nuevos candidatos sientan que es una medida que no es justa para todos.
- Elección parlamentaria, coincidente con la probable segunda vuelta electoral.
- Ampliación del Parlamento Unicameral a 180 parlamentarios.
- Distribuir los 180 parlamentarios en 24 departamentos, más Lima Provincias, Callao y 4 zonas de Lima Metropolitana.
- Eliminación del voto preferencial.

- Barrera mínima o umbral de representación al 5% de los votos válidos. Partido que no supera este porcentaje no ingresa al reparto de escaños.
- Eliminación del partido político del registro correspondiente sino supera la barrera mínima legal.
- Ley de Cuotas del 33% de mujeres, distribuidas, en forma equitativa a lo largo de la lista.

En relación a los órganos electorales:

- Los órganos electorales deben de tener plenos y jefaturas aprobadas por consenso de las fuerzas políticas y sociedad civil, representadas en la Mesa de Diálogo. Si se cambian, deben ser transitorias hasta que se organice la nueva estructura electoral.
- Nombrar Comités de Trabajo y Fiscalización conformado por miembros de la Defensoría del Pueblo, OEA y Grupos de Observación Electoral, en las áreas de justicia electoral, organización electoral, registro electoral, informática, comunicaciones y documentación electoral.
- Los órganos electorales son los encargados de organizar el traslado y seguridad del material electoral y las actas de las mesas escrutadas. En todos estos pasos no deberán intervenir miembros de las FFAA. Estos no recibirán, por innecesario, una copia del acta electoral. La Policía Nacional se encargará de la seguridad externa de los locales de votación y la ONPE de la interna. Esto elimina la presencia de un soldado en cada mesa electoral.

En relación a los partidos políticos:

- Inscripción de los partidos políticos con 50 mil firmas, publicadas en la página web de la ONPE.
- Presentación de comités departamentales, con directivas, domicilio legal y personeros.

En relación a la campaña electoral:

- Debe tener una duración de 90 días, antes de la elección presidencial.
- El presidente de la república no podrá inaugurar e inspeccionar obras por lo menos 120 días antes de la elección presidencial.
- El Estado adquiere tiempo en televisión, creándose las franjas electorales y las distribuye a todos los partidos políticos por igual. Los que no llegan al 5% deberán pagar, posteriormente, los costos del tiempo asignado. No está permitido la contratación de *spots* de campaña, salvo la semana de cierre de campaña, tanto presidencial, como parlamentaria.
- Se crea la Veeduría Ciudadana para entregar reportes acerca de la cobertura de los medios, en los que se mide los tiempos dedicados a cada agrupación política. Esta información deberá ser publicada semanalmente en todos los medios de comunicación.

En relación a la Reforma Electoral del **MEDIANO PLAZO:**

- Debe aprobarse un acuerdo de consenso y tramitado por el legislativo, que se comprometa con los lineamientos que se siguen a continuación debe discutir y aprobar el próximo y renovado parlamento.

3. Un nuevo régimen político

Uno de los cambios constitucionales más importantes es la implementación de un régimen semi-presidencialista. Este tendrá un primer ministro elegido por el Congreso, entre uno de sus miembros. Este, a su vez, en acuerdo con el presidente de la república, nombrará al conjunto del gabinete. El Congreso de la república podrá ser disuelto por el presidente, bajo los requisitos de la constitución actual, convocando a una nueva elección de manera inmediata a realizarse en un plazo no mayor de 90 días. El presidente de la república podrá ser destituido por violación de la constitución. Este sólo puede gobernar por un período de cinco años y no puede ser elegido de manera inmediata, sino transcurrido dos períodos electorales. Esto permitirá que el presidente de la república se comprometa a las labores ejecutivas de su competencia y no en una permanente campaña electoral como las que hemos vivido en la presente década. Esta medida permite distender el conflicto entre oficialismo y oposición y evita el uso de fondos públicos para la campaña presidencial. Con estas medidas, a las que se sumará la forma de elección del presidente de la república, se pretende crear la necesidad de pactos y coaliciones políticas, tan necesarias para el desarrollo de una cultura democrática.

Nuestro país debe volver al sistema bicameral, compuesto por una cámara de diputados y una cámara de senadores. El unicameralismo ha cumplido una tarea limitada y ha sido una tabla liza por donde han transitado leyes sorpresas, que el bicameralismo hubiera evitado. El carácter de sus funciones deberá ser simétrico. Ambas cámaras cumplirán funciones legislativas y de cámara revisora.

4. Reforma del sistema electoral

La reforma electoral tiene como objetivo construir una democracia basado en partidos políticos de alcance nacional y con real representatividad. Esto obliga a diseñar un sistema con capacidad y efecto *concentrador*, es decir, la existencia de pocos pero poderosos partidos políticos.

Los requisitos que señalaremos en adelante con relación al proceso electoral se encuentran en función de la transparencia electoral, la eficiencia de la estructura organizativa, la sencillez en la votación, la participación a través del voto personalizado, la representatividad a través de la conformación de varias circunscripciones electorales adecuadamente diseñadas, la legitimidad fundada en la aceptación del Sistema Electoral y sus resultados y la competitividad se relaciona con la igualdad de condiciones entre los participantes a las elecciones.

Llevar adelante una reforma electoral en países con regímenes presidencialistas como el nuestro, requiere elaborarla en todos los niveles de elección, es decir, presidencial y parlamentaria. Lo importante es los efectos que debe producirse al nivel del sistema de partidos y el sistema político.

4.1 Elección presidencial

La elección presidencial debe realizarse a través de un binomio, presidente y vicepresidente. Ambos candidatos, mayores de 35 años, deben ser propuestos por un partido político, no debiendo hacerlo una coalición de ellos. No se puede postular a través de listas independientes. Uno de los dos integrantes del binomio debe ser mujer. Estas medidas obligan y apuntan a evitar la sumatoria de partidos pequeños, que más tarde pueden dispersarse y crear problemas de gobernabilidad.

Para la elección del binomio ganador se requiere superar el 50% de los votos válidos. En caso contrario, se realizará una elección por parte del parlamento entre los dos candidatos con las dos primeras mayorías relativas. A lo largo de la experiencia de la segunda vuelta, pese a lo extendido de la norma en América Latina, no ha producido los efectos deseados. Por el contrario, se ha alimentado un proceso de polarización de las fuerzas en competencia. La elección a través del parlamento –que se elige en la fecha de la segunda vuelta- propicia las coaliciones que son más duraderas que las electorales.

El presidente de la república dirige el ejecutivo por un período de 5 años, no pudiendo ser reelegido sino transcurridos dos períodos completos. El vicepresidente reemplaza al primer mandatario en caso de ausencia del país, con permiso del Congreso de la república por motivo expreso de los objetivos y el tiempo de permanencia en el extranjero, en cada oportunidad que lo requiera. En caso de vacancia de la presidencia de la república, el puesto es cubierto por el presidente del senado que convoca a elecciones para completar el período presidencial, salvo el último año del mismo. En caso de la vacancia del vicepresidente de la república, éste es reemplazado por el candidato de la lista al senado del partido al que pertenece.

4.1.2. Cámara de senadores

Para ser senador, será necesario postular a través de listas partidarias, ser peruano de nacimiento y tener más de 30 años de edad. La cámara de senadores deberá tener una representación territorial, con independencia del tamaño de las circunscripciones. Está compuesta por 3 senadores por cada departamento, considerando al Callao, Lima Metropolitana y Lima Provincias, de manera independiente. En total lo conformarían 78 senadores, con un período de 5 años en su cargo. Existe la revocatoria del mandato, que se realiza el a la mitad del mismo. El método de elección por cada circunscripción es bajo la cifra repartidora o método D'hondt. Preside el Congreso, alternativamente, el presidente de cada cámara, empezando por la de senadores, que inicia y termina el período presidencial de cinco años.

4.1.2. Cámara de diputados

Actualmente el Perú ocupa el puesto 15 de 19 países latinoamericanos con relación al número de parlamentarios, pese a que es el quinto país con mayor población de la región. Esto será cambiado para dar paso a una representación política poblacional adecuada al tamaño del país. El requisito para ser diputado es tener más de 25 años y su candidatura debe realizarse a través de un partido político.

Se establecerá un sistema de representación proporcional personalizada que combina adecuadamente la elección personal con la de lista, tal como se aplica en Alemania y que ha sido asumida también por Venezuela y Bolivia. Es la mejor combinación posible que permite sacar ventaja tanto del sistema proporcional y del mayoritario. Los representantes guardarán la relación de 1 por cada 50 mil electores, esto es 250

diputados. La mitad de ellos, 125, es elegida en distritos uninominales, en relación de uno por cada 100 mil electores, por mayoría relativa de votos, en una sola vuelta electoral. Aquí se satisface la elección personalizada.

Los otros 125 se distribuyen proporcionalmente al tamaño poblacional electoral de cada departamento, correspondiéndole por lo menos uno al más pequeño. A ello, se suma la Provincia Constitucional de Callao, Lima Provincias y Lima Metropolitana, por su gran tamaño, se dividirá en 4 zonas. La candidatura se realiza a través de lista cerrada y bloqueada. En este caso el peso lo coloca el partido político, que presenta el orden que desea que ingresen sus candidatos al parlamento. Pero para que un partido ingrese al reparto de escaños es necesario que obtenga por lo menos el 5% de los votos válidos, lo que comúnmente se conoce como umbral de representación o barrera mínima legal. El método de conversión de votos en escaños es el de la cifra repartidora o método D'hondt. Al igual que el senado, existe la revocatoria del mandato, en la misma fecha de la elección de la cámara alta. En ambas cámaras, las listas deben presentar una cuota del 33% de mujeres en sus listas, distribuidas regularmente a lo largo de las mismas e igual porcentaje en las candidaturas uninominales.

4.2. Relación entre los sistemas presidencial y parlamentario

Un factor importante en la relación entre sistemas electorales, es el tiempo de su realización. Del cronograma electoral depende mucho la composición del parlamento, debido a la influencia del voto presidencial sobre el parlamentario. Una reforma electoral tratará de separar estos dos eventos, para que el elector desarrolle una decisión más adecuada a los requerimientos de cada elección. La elección presidencial se desarrollará en el segundo domingo de abril y la elección parlamentaria (senadores y diputados) el segundo domingo de mayo. Si el Congreso elige al presidente de la república, en segunda vuelta, ésta se realiza 5 semanas después de las elección parlamentaria. Para esta ocasión se confeccionarán dos boletas distintas, por lo que los electores tendrán dos votos diferenciados, uno para la cámara de senadores y otro para la cámara de diputados. Ello ayudará a ubicar cada proceso electoral, en su adecuada dimensión. Se trata de medidas con un evidente efecto concentrador, con mayor razón si ningún candidato sale elegido en primera vuelta. La elección del presidente de la república, si ninguno supera el 50% de los votos se realizará a través del parlamento. Como ya se señaló anteriormente, esto exigirá una política de acuerdos y pactos, como lo demuestra favorablemente la experiencia boliviana.

5. La ley de partidos políticos

Este es un aspecto básico para desarrollar las condiciones de una adecuada participación electoral a través de las organizaciones políticas. El objetivo es que quienes participen, lo hagan siendo parte de colectivos políticos que adquieran responsabilidad pública. Se debe combatir la presencia episódica e irresponsable de grupos políticos, colocando una serie de requisitos para la inscripción de partidos y candidaturas.

El marco legal debe exigir organizarse en partidos para poder tener el derecho a participar y competir en los procesos electorales. Es por eso la necesidad de la promulgación de una ley de partidos políticos. Esta debe ubicar su mayor interés en por lo menos 3 áreas: fundación/defunción, democracia interna y financiamiento de los partidos políticos.

- a) Fundación/Defunción de los partidos políticos. Lo que se inscribe son partidos políticos. No existe otra modalidad, que amerite otro nombre. El partido político deberá presentar para su inscripción, 5 mil inscritos como militantes, con carta de adhesión, firma y huella digital, de los cuales por lo menos el 65%, deben corresponder a provincias distintas a Lima. La organización debe haber realizado su congreso de fundación, debidamente comprobado por un grupo de observación electoral. El partido político debe presentar, además, a los miembros de su junta directiva, un programa o ideario, un representante legal, tener local nacional y equivalentes a 30 comités de las circunscripciones electorales. Esta información se entrega al CNE, quien lo coloca en la página web, que puede ser revisada por cualquier ciudadano. El órgano electoral, podrá verificar, de manera eficaz, la documentación entregada e inscribir al partido político, con el menor riesgo de falsificación. La pérdida de la inscripción del partido político se origina cuando éste no logra una votación en la cámara de diputados, superior al 5% o no haber ganado en por lo menos en 7 circunscripciones electorales. Partido político que no logra este mínimo, no ingresa al reparto de escaños. Perderá también su inscripción sino interviene en procesos electorales, sean parlamentarios o municipales. En este último caso deberá hacerlo en por lo menos un tercio de las circunscripciones en competencia. Esta medida evita la existencia de partidos efímeros y sin responsabilidad política.
- b) Democracia interna. Esta se encuentra centrada en la elección de su cuerpo directivo y sus candidatos en competencia electorales. Para el primer caso se trata de elecciones internas de los militantes del partido político. Esta se realizará simultáneamente cada dos años, de todos los partidos políticos legalmente inscritos, con el apoyo de los organismos electorales. En cambio, la elección de los candidatos para las competencias nacionales, se elegirá a través de primarias abiertas o cerradas, según cada estatuto partidario, en cada circunscripción, pero en forma simultánea entre los partidos políticos inscritos. Esto se realizará 180 días antes de la fecha de la elección presidencial. En cada uno de los casos, los candidatos de un género no deben superar el 67% del total. Esto permitirá la incorporación de la mujer de manera más activa a la vida partidaria. Las elecciones internas, contarán con el apoyo del CNE y los grupos de observación electoral.
- c) Financiamiento de los partidos políticos. La ley de partidos políticos tratará de normar sus economías, bajo el criterio de la transparencia en los ingresos y los gastos de los partidos políticos, así como de una mayor equidad entre los competidores. Los ingresos de los partidos políticos estarán cubiertos por financiamiento público directo e indirecto. El estado proporciona financiamiento directo bajo el método siguiente: 50% del total, en partes iguales entre los partidos políticos legalmente inscritos y el otro 50% con relación al número de escaños en la cámara de diputados. El financiamiento es anual y en el año electoral el monto total se triplica. Los partidos políticos no podrán recibir ingresos de fuentes extranjeras, ni corporaciones económicas. Sí de personas naturales hasta un monto máximo de mil dólares o 5 mil dólares constituidos en comités de campañas. Los partidos políticos presentarán obligatoriamente al CNE -que constituirá un comité permanente especial, para vigilar y controlar el adecuado uso de los fondos-, la contabilidad de los gastos.

6. Las normas de campaña electoral

Los ejes fundamentales de una ley electoral reformada debe tener como propósito el desarrollo de una campaña electoral equitativa y transparente. Para ello se deben incorporar en la ley electoral normas en los rubros referidos a las fuerzas armadas, los funcionarios públicos, los medios de comunicación, los gastos de publicidad y los sondeos de opinión.

- a) El rol de las fuerzas armadas. Los militares han tenido una presencia significativa en procesos electorales, situación que debe modificarse, pues la fuerza armada no sólo conforma una institución no deliberante, sino que debe estar alejada de la participación en un proceso electoral. De esta manera, al interior de los centros de votación como afuera de ellos, debe ser la Policía Nacional quien resguarde la seguridad y el orden. Corresponde al CNE organizar todo el proceso electoral, incluido la seguridad y el traslado del material y las actas electorales. De la misma manera, no se debe entregar una copia del acta electoral a las fuerzas armadas, por no existir razón para que reciba una. Por el contrario es motivo de diversas especulaciones sobre su uso. Sólo deben recibir copias de las actas, los organismos electorales y los personeros de los partidos. Debe entregarse el voto a los militares.
- b) Sobre la participación de los funcionarios públicos en la campaña electoral, si bien la ley les prohíbe participar utilizando sus cargos, la penalidad debe ser más severa acompañada con la destitución. Pero, es con relación al presidente de la república, en donde se debe concentrar la mayor atención. Por la envergadura del cargo, el presidente de la república, que no podrá postular a una reelección inmediata, debe estar impedido de inaugurar obras públicas medio año antes de las elecciones generales. Además, durante todo su mandato, debe estar impedido de entregar cualquier tipo de bienes y servicios directamente a la población. Lo anterior es importante porque bajo estas actividades se confunde las acciones del jefe de Estado. Se puede hacer pasar como propios, cuando en realidad son recursos del Estado, que provienen del dinero de los contribuyentes.
- c) Con relación a los medios de comunicación debe establecerse normas sobre su participación en la campaña electoral. Los medios, particularmente la televisión que tiene la llegada de millones de electores, pueden convertirse en el gran elector, lo que motiva una necesaria reglamentación sobre su cobertura y venta de espacios televisivos. En una campaña electoral es tan importante la cobertura que ofrecen los medios sobre cada candidato, como la propaganda pagada por éstos. De esta manera, es conveniente que los medios –particularmente la televisión- desarrolle una cobertura la más imparcial posible. Como esto es difícil de lograrlo con la sola invocación a las empresas televisivas particulares, es necesario que se forme una comisión (Veeduría Ciudadana) integrada por diversos sectores e instituciones de la sociedad civil, con profesionales especializados que desarrollen una metodología para hacer el seguimiento y la medición sistemática de cada medio de comunicación a través de sus diversos programas (políticos, noticieros, debates, etc.) y que sean publicadas, obligatoriamente, semanalmente. De esta manera, la opinión pública puede fiscalizar a los medios y éstos tendrán más cuidado en el desarrollo de su cobertura.
- d) Con relación a la publicidad en televisión, no se debe permitir la contratación de los llamados *spots* de propaganda electoral. Este formato lo único que ha logrado, es que las campañas electorales incrementen sus costos en forma exorbitante. En otros países, tan pobres como el nuestro, esta prohibición ha permitido que los

costos decrezcan y que los partidos políticos utilicen los recursos a través de otros medios y técnicas más cercanas al elector. Bajo esta medida se combate, también, el uso persuasivo y menos consciente de los discursos políticos. El Estado compra espacios y los distribuye sólo a los candidatos presidenciales, en forma equitativa, en todos los canales de televisión, en horarios estelares. Se puede permitir la contratación de espacios la semana final de la campaña, para ofrecer el discurso o mitin de cierre de campaña electoral. El costo por minuto debe publicarse 6 meses antes de la elección, siendo su pago obligatorio y no existiendo rebajas ni condonaciones de pago para ningún candidato, pues ello implicará favoritismo y parcialidad. Esto permitirá, además, un seguimiento de los gastos de campaña en forma más precisa.

- e) Lo que verdaderamente ha cambiado los contenidos de las campañas electorales ha sido la aparición y generalización del uso de las encuestas o sondeos de opinión. Se han convertido en referentes obligados de gobiernos, candidatos y electores. Pero son aquellas publicadas por los medios, las que tienen características particulares. Las encuestas adquieren vida cuando son publicadas y, de esta manera, conocidas por el gran público. Esto hace que los grandes medios masivos de comunicación se vuelven fundamentales para diseminar sus resultados. Pero, en el proceso de publicarlas, interpretan y convierten en noticia, sus resultados. Sin embargo, desde la ley francesa de 1977, se trata de normar y formalizar el trabajo de las empresas encuestadoras. Este es el camino que deben de seguir las peruanas. Para impedir la aparición de empresas encuestadoras fantasmas se requiere la formación de una comisión especial del CNE conformada por expertos. Allí se inscribirán todas aquellas que podrán publicar sus resultados en los grandes medios de comunicación. La inscripción no sólo obliga a individualizar la responsabilidad de quienes elaboran los sondeos (asociados, domicilio legal, etc.), sino que vigilan que éstas se desarrollen según los estándares exigidos internacionalmente. Esto protegerá, por un lado, a las empresas serias y, por otro lado, a la opinión pública con un mejor y confiable producto. Para la publicación de los resultados, el medio de comunicación está en la obligación de presentar y aclarar la ficha técnica (fecha de la encuesta, muestra, cobertura, margen de error, porcentaje de rechazo, etc.). No se debe permitir elaborar una noticia sin la presencia del cuadro que la sustenta. Se debe mantener la prohibición de publicar encuestas, 15 días antes de cualquier elección, tiempo prudencial en que los electores deben centrar su atención en las propuestas de los candidatos y menos en los puestos que ellos ocupan en la intención de voto. Se debe permitir la emisión del llamado *Exit Poll*, como ocurre en otros países de la región.

7. Los organismos electorales

No se puede hacer una reforma electoral efectiva sino se hace referencia y ajustes a los órganos electorales. La división del JNE, en 1993, en tres instituciones distintas, provocó una serie de conflictos entre ellas. Se debe crear un Consejo Nacional Electoral (CNE), compuesto por cinco miembros y encargado de la organización de las elecciones y el padrón electoral, así como un Tribunal Supremo Electoral (TSE), encargado del aspecto jurídico, con igual número de miembros. Estos organismos, desarrollarán la política electoral del país en forma unificada y coherente.

El cargo dura 5 años. La elección, se realizará en forma rotativa cada un miembro por cada año y son elegidos por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), escogidos

entre postulantes de cualquier profesión, en el caso del CNE y abogados, en el caso del TSE. El presidente del CNE y del TSE será elegido entre uno de sus miembros.

El presupuesto del sector será entregado, como prioridad y de manera obligatoria, doce meses antes de cada elección, por parte del Ministerio de Economía. Este no podrá negarse ni aplazar la transferencia. Esta norma permitirá mantener la autonomía del CNE y TSE ante el ejecutivo y evitará las presiones del mismo.

8. El control y la supervisión de las elecciones

Los organismos electorales proporcionarán todas las facilidades a los personeros de los candidatos y a los organismos de observación electoral. Estos últimos serán inscritos debidamente en el CNE y tendrán la posibilidad de observar todos los actos electorales. El organismo electoral se encargará de capacitar a los personeros de los partidos, como a los miembros de mesa. Posterior al escrutinio, se entregará copias del acta a los miembros de los organismos electorales, a los personeros y a los grupos de observación. No se entregará las actas a las fuerzas armadas. Las mismas serán inmediatamente escaneadas y colocadas en el Web del CNE.

Los procesos electorales están conformados por reglas e instituciones que permiten la selección de un cuerpo de miembros de una sociedad o comunidad que se encargará, por un período, por administrar la marcha de ella. Este proceso exige también una experiencia de todos los miembros comprometidos. Por lo anterior, los organismos electorales deben planificar la organización y el apoyo de los procesos electorales de todas las instituciones de alcance nacional. Se incentivarán elecciones en colegios, universidades, sindicatos, gremios, asociaciones, prestando los organismos electorales todo el apoyo y el asesoramiento que requieran. Asimismo, deben organizar las elecciones internas y primarias de los partidos políticos, creando un calendario que paulatinamente se regularizará. La participación continua creará hábitos democráticos, que más tarde pasarán a defenderse.

El marco hasta aquí presentado no podrá ponerse en práctica sino existe una voluntad política para realizar el cambio. Pero a eso se debe añadir la convicción, que no existe comunidad política democrática en donde las reglas de juego no sean estables y respetadas. Ese es el objetivo último de la reforma.

REFORMA ELECTORAL

	ACTUAL	Propuesta alternativa
I. Sistema electoral presidencial		
1. Período presidencial	5 años	5 años
2. Reelección	Una reelección inmediata. Posteriormente, debe pasar un período para poder volver a postular	Prohibido la reelección inmediata. Después de dos períodos, el presidente de la república puede postular nuevamente.

3. Tipo de candidatura	Una lista con un candidato presidencial y dos vicepresidentes. Puede ser postulado por un partido o una coalición de partidos.	Un binomio conformado por un presidente y un vicepresidente. Uno de ellos es mujer. Puede ser postulado sólo por un partido político.
4. Tipo de elección	Mayoritario en dos vueltas	Mayoritario en dos vueltas
4.1. Primera vuelta	Gana quien supera el 50% más uno de los votos	Gana quien supera el 50% más uno de los votos.
4.2. Segunda vuelta	Si nadie sale elegido, pasan a una segunda vuelta los dos candidatos con mayor votación. Por elección directa, gana el que tiene más votos	Si nadie sale elegido, pasan a una segunda vuelta los dos candidatos con mayor votación. Por elección en el Congreso, gana quien tiene mayoría.
II. Parlamento		
1. Tipo de parlamento	Unicameral	Bicameral
2. No. de Cámaras	Única	Dos cámaras: diputados y senadores
3. Representación	Poblacional	Poblacional (diputados) y Territorial (senadores)
4. No. Parlamentarios	120	Diputados: 250 y Senadores: 78
5. Reelección parlamentaria	Indefinida	Indefinida
6. Período parlamentario	5 años	5 años
7. Revocatoria	No existe	En el tercer año del período parlamentario.
8. Ley de cuotas	25% de lista	33% de listas e igual porcentaje en candidaturas uninominales.
III. Sistema electoral parlamentario		
1. Principio de representación	Proporcional puro	Proporcional personalizado
2. Número de Circunscripciones	1	155 en Diputados y 26 en Senadores

3. Tamaño de las circunscripciones	1 de 120	Diputados: 125 uninominales y 30 uni y plurinominales (24 departamentos, más Callao, Lima Provincias y 4 zonas de Lima Metropolitana). En el Senado 26 trinominales.
4. Asignación de escaños	A nivel nacional	Diputados: 125 especiales, una circunscripción por cada 200 mil habitantes y 125 en 30 circunscripciones a nivel departamental. Senadores: los 78 estarán distribuidos a 3 por cada departamentos (se incluye Callao y Lima Metropolitana, se separa de Lima provincias)
5. Sistema de elección	Proporcional bajo el método D'hondt	Proporcional: En diputados, en las circunscripciones plurinominales y en senadores, se aplica la cifra repartidora o método D'hondt.
6. Tipo de candidatura	Lista cerrada, con voto preferencial doble, opcional.	Diputados: por ser circunscripciones uninominales, la lista se reduce al candidato. En las circunscripciones plurinominales, lista cerrada y bloqueada. Senadores: lista cerrada y bloqueada.
7. Umbral de representación	No existe	Para ingresar al reparto de escaños se requiere 5% de los votos de diputados a nivel nacional o haber ganado 6 circunscripciones uninominales.
IV. Relación entre elección de poderes		
1. Simultaneidad electoral	Si. La elección del parlamento y presidencial se realiza el mismo día, de la primera vuelta	No. La elección parlamentaria debe realizarse 5 semanas después de la presidencial. Si no hay presidente electo en primera vuelta, el Congreso lo elige 5 semanas posterior a las elecciones parlamentarias.

2. Tipo de voto	Múltiple. Dos votos: presidencial y parlamentario	1 voto el día de la elección presidencial. Cinco domingos después, voto Múltiple: dos votos, uno para diputados y otro para senadores
3. Tipo de boleta	Única	El día de la elección del Congreso una boleta para cada cámara.
V. Campaña electoral		
1. Primarias de los partidos políticos	No existe	180 días antes de la elección presidencial
2. Inscripción de partidos políticos	90 días antes de elección	150 días antes de la elección presidencial
3. Inscripción de candidaturas presidenciales	90 días antes de elección	120 días antes de la elección presidencial
4. Inscripción de candidaturas parlamentarias	60 días antes de la elección	120 días antes de la elección presidencial
5. Período de campaña electoral	Desde 90 días antes de la elección	Desde 120 días antes de la elección presidencial
6. Fin de campaña electoral	48 horas antes de la elección	48 horas antes de cada elección.
7. Medios de comunicación	Espacios gratuitos sólo en medios públicos.	El Estado compra espacios y los distribuye sólo a los candidatos presidenciales. Están prohibido los spots, salvo la última semana para el cierre de campaña.
VI. Partidos políticos		
1. Inscripción	4% de los inscritos en el padrón electoral	5 mil inscritos como militantes del partido, con carta de adhesión, firma y huella digital, de los cuales por lo menos el 65%, deben vivir fuera de Lima. La organización debe haber realizado su congreso de fundación, debidamente comprobado por un grupo de observación electoral. Debe demostrar la existencia de 30 comités correspondientes a cada circunscripción. Estos requisitos deben ser

		publicados por el organismo electoral en su página web.
2. Elección de dirigentes	No existe	Cada dos años, con la participación de los militantes
3. Elección de candidatos	No existe	Si. Elecciones primarias en el que pueden participar militantes y/o ciudadanos con derecho a voto, según el reglamento del partido.
4. Fecha de elecciones primarias	No existe	180 días antes de la elección presidencial, todos los partidos juntos.
5. Extinción del partido	Menos del 5% de los votos válidos	Menos del 5% de los votos a nivel nacional o no haber ganado al menos 7 circunscripciones uninominales.
6. Financiamiento de partidos políticos	No existe	Financiamiento público directo. 50% del total entre los partidos políticos inscritos y el otro 50%, de acuerdo al porcentaje de escaños de la cámara de diputados,
VII. Organismos electorales		
1. Órganos electorales	JNE, ONPE y RENIEC	Consejo Nacional Electoral (CNE) y Tribunal Supremo Electoral (TSE)
2. Composición	Tres órganos autónomos.	Un CNE y un TSE compuesto por 5 miembros.

3. Presidente	El representante de la Corte Suprema	Elegido entre sus miembros, por voto secreto.
4. Presupuesto electoral	No dice nada	Entrega total del presupuesto, 12 meses antes de cada elección
VIII. Sondeos de opinión		
1. Inscripción de encuestadoras	No dice nada	Ante el CNE. Sólo de ellas se puede publicar resultados
2. Ficha técnica	No precisa	Obligatorio cuando se publica en medios de comunicación.
3. Suspensión de publicación de resultados	15 días antes de la elección	7 días antes de la elección presidencial, mas no en la parlamentaria.
4. Emisión de Exit Poll y conteo rápido	No dice nada	Permitido, después de emisión de primera proyección oficial (entre 7 y 8pm.), el mismo día de cada elección
XIX. Observadores electorales		
1. Inscripción	Ante el CNE	Ante el CNE.
2. Funciones	Menor a la de personeros	Igual a la de los personeros