

“Reforma Electoral: paquete mínimo”

Fernando Tuesta Soldevilla  
Consultor Defensoría del Pueblo

(Lima, 2000. Texto no publicado)

## Reforma Electoral

### Requisitos de una reforma adecuada

Para que se realice una reforma electoral exitosa, ésta debe ser el producto de consensos que involucren a un amplio espectro del abanico político; se debe disminuir –en lo posible– el cálculo político de su impacto, pues al final se reforma poco; y, finalmente, se debe reconocer que este es un tema especializado, por lo que se debe actuar con prudencia.

### Los objetivos

Las medidas deben evitar cambios constitucionales y no deben de dejar de tener los siguientes objetivos:

- Transparencia y credibilidad en el proceso y sus autoridades.
- Simplificación del proceso electoral.
- Mejora en la calidad y la representatividad política.
- Institucionalización y fortalecimiento de las organizaciones políticas.
- Igualdad en la competencia electoral

Es decir, transparencia en el proceso y mejora en la calidad del producto representativo.

### Mecanismos

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. La reforma electoral debe tener dos etapas. En el **CORTO PLAZO** la Mesa de Diálogo Gobierno-Oposición, debe formular propuesta de modificación de la ley orgánica de elecciones 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**.

### Paquete Mínimo Electoral (PME)

El PME contiene un conjunto de normas y modificaciones de normas que permitan encaminar el proceso de reforma electoral. Estas se encuentran agrupadas en 4 áreas:

1. Sistema electoral presidencial y parlamentario
2. Órganos electorales
3. Partidos políticos
4. Campaña electoral

Un sistema electoral combina una serie de variables que permiten convertir los votos en un cuerpo legislativo y/o un cuerpo ejecutivo. Por lo tanto, siempre tiene un efecto sobre la representación. Es decir, para elaborar un sistema o modificarlo, se debe tener siempre presente la combinación de las variables y sus efectos posteriores.

## I. Sistema electoral

Para evitar el descrédito y desconfianza en el sistema se debe mantener las mismas normas de la elección presidencial:

- 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 injusta para todos.

En relación a la elección parlamentaria, ésta debe modificar sustantivamente el sistema electoral proporcional por uno que apunte a los objetivos arriba señalados. Para ello se deben tomar tres medidas relacionadas entre sí:

- Distribuir los 120 parlamentarios en circunscripciones departamentales.
- Eliminación del voto preferencial.
- Barrera mínima o umbral de representación al 5% de los votos válidos.

### Circunscripción única

Si se tiene siempre presente los objetivos de simplificación del proceso electoral, mejora en la calidad y la representatividad política e institucionalización y fortalecimiento de las organizaciones políticas, la circunscripción o distrito único es el peor elemento constitutivo.

Si bien es el que permite la mayor relación de porcentaje de votos con escaños, no es usado para configurar sistemas de partidos sólidos. En el Perú se usó, por primera vez, en la Asamblea Constituyente, cuyo mandato era redactar una nueva constitución, más no representar en un parlamento a través de canalización de intereses locales.

A lo largo de la década del 90 se ha podido observar los efectos que suele provocar la circunscripción o distrito único. Estos son:

**a) Alta dispersión de la representación parlamentaria.** En 1992, 1995 y 2000, se encuentran presentes 10, 13 y 10 organizaciones políticas respectivamente. Este período puede considerarse el de mayor número de partidos de toda la historia parlamentaria peruana. Los sistemas políticos estables no incorporan tantos partidos políticos.

**b) Alta distorsión de la relación capital/provincias.** La representación puede concentrarse en algunos núcleos territoriales y dejar sin ella a otros. Es así que algunos departamentos que siempre han estado representados en el parlamento, con el distrito electoral único, carecen de ellos. La evidencia es clara, cada vez más la proporción de los limeños es mayor y, consecuentemente, la de los provincianos menor. Es decir, bajo el distrito electoral único el parlamento peruano es más limeño.

#### Origen de los parlamentarios Lima/Provincias \*

	1980-1985		1985-1990		1990-1992		1992-1995		1995-2000	
	%		%		%		%		%	
<b>Lima</b>	68	24	65	27	75	31	31	38	52	44
<b>Provincias</b>	182	76	175	73	165	69	49	62	68	56
<b>Total</b>	240	100	240	100	240	100	80	100	120	100

(\*) Para 1980, 1985 y 1990 corresponde a los senadores; 1992, los constituyentes y 1995 los congresistas.

**c) Incentiva las organizaciones débiles.** La lista de candidatos en circunscripción única, posibilita que ésta sea elaborada centralmente en Lima y no exige una movilización nacional de las maquinarias políticas para elaborar las listas locales. Esta práctica mínima de una organización política no es exigida por el tipo de circunscripción, alentando, por el contrario, a partidos electorales limeños.

**d) No posibilita la responsabilidad política y el control ciudadano.** Los congresistas al ser elegidos en una sola lista, no representan sino al conjunto de la nación, por lo que se distancia de una representación poblacional visible y, por lo tanto, la posibilidad de que el ciudadano siga su actuación pública en relación a su localidad, diluye. Esto impide que prospere iniciativas como la revocatoria del mandato.

**e) Encarece la campaña electoral.** El distrito electoral único, hace que la campaña electoral se estandarice y facilite la incursión de los grandes medios de comunicación, particularmente la televisión, incrementándose los gastos de campaña. De esta manera un candidato con recursos puede hacer campaña electoral televisiva que le permita ganar votos en todo el país. En cambio un candidato local sólo tiene oportunidad de hacer campaña con medios menos poderosos en su localidad y con menos posibilidades de ganar votos más allá de sus límites.

Por eso, el distrito o circunscripción única es sólo utilizado en 8 países en el mundo:

1. Israel, 2. Bulgaria, 3. Eslovaquia, 4. Guyana 5. Liberia, 6. Moldavia, 7. Namibia y 8. Sierra Leona.
--

Sin embargo, la diferencia entre Perú y estos países es el tamaño pequeño de su población. Asimismo, salvo Guyana, Liberia y Namibia, el resto introduce la barrera mínima

legal para el reparto de escaños, cosa que no ocurre en el caso peruano. El listado muestra que ningún país con una estabilidad democrática importante usa el distrito único.

### **Circunscripción departamental**

Eliminar la circunscripción única o distrito electoral obliga a distribuir los escaños en una nueva división. La fórmula más práctica y de tradición ha sido a nivel departamental. Para ello se asigna escaños en proporción a la población de cada departamento, bajo el principio que se le otorgue al menos uno, así la proporción no le asigne. Así ocurrió en los sistemas anteriores a 1992. Si Lima se divide en 4 zonas, Callao, las Provincias de Lima – como ha ocurrido en otras oportunidades- y los peruanos en el extranjero, se toman como circunscripciones departamentales, tendríamos un total de 30, que se repartirían de 1 a 9 escaños como máximo. El reparto sería como muestra el cuadro siguiente:

<b>DEPARTAMENTOS</b>	<b>MESAS</b>	<b>POBLACION ELECTORAL</b>	<b>E 120</b>	<b>E 180</b>
LIMA	27,496	4,464,044	38	56
LA LIBERTAD	4,951	844,888	7	11
PIURA	4,597	800,120	7	10
AREQUIPA	4,198	680,616	6	9
JUNIN	4,206	659,165	6	8
CAJAMARCA	3,737	625,339	5	8
PUNO	3,685	614,198	5	8
LAMBAYEQUE	3,489	600,962	5	8
CUSCO	3,676	593,775	5	7
ANCASH	3,573	585,352	5	7
LIMA (PROVINCIAS)	2,865	473,453	4	6
CALLAO	2,828	470,281	4	6
ICA	2,423	403,976	3	5
LORETO	2,181	364,931	3	5
HUANUCO	2,097	347,395	3	4
SAN MARTIN	1,880	302,495	2	4
AYACUCHO	1,850	288,736	2	3
HUANCAVELICA	1,299	206,727	2	2
APURIMAC	1,147	182,528	1	2
UCAYALI	1,063	177,597	1	2
AMAZONAS	1,017	163,468	1	2
TACNA	876	142,642	1	2
PASCO	841	131,201	1	2
TUMBES	523	90,224	1	1
MOQUEGUA	542	88,511	1	1
MADRE DE DIOS	237	37,545	1	1
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>86,214</b>	<b>14,162,572</b>	120	180

Lo anterior, permite dirigirse a los objetivos de simplificación del proceso electoral, mejora en la calidad y la representatividad política e institucionalización y fortalecimiento de las organizaciones políticas. Esto debido a que permite:

- Una mayor concentración en menos partidos, por lo que evita la incursión de pequeños grupos.
- Cumplir con el requisito de representatividad para todos.
- Fomentar que las organizaciones se estructuren nacionalmente y, por lo tanto, la institucionalización política.
- Que las campañas parlamentarias produzcan mensajes departamentales y las presidenciales, nacionales.
- Una mayor visibilidad de los representantes por parte de los representados, que ayuda al control ciudadano.
- Disminuir los gastos de campaña, al concentrarse la campaña presidencial centralmente por televisión.

### **Lista cerrada y voto preferencial**

El voto preferencial ha introducido progresivamente una serie de problemas en el proceso electoral que a estas alturas han superado sus beneficios. Estos se pueden resumir en:

- No permite que la organización política -como en casi todos los sistemas en el mundo- coloque sus mejores cuadros parlamentarios que considere pertinente, con el derecho que adquiere al ser inscrito.
- Erosiona intensamente la necesaria cohesión partidaria. La solidaridad y fraternidad, propias de una organización, no existen pues cada candidato trata de ganar a costa del otro.
- Personaliza de manera extrema la campaña electoral, cuando los mensajes deben de ser colectivos. El candidato tiene que hacerse popular, por lo que debe ofrecer todo y de manera individual.
- Crea cientos de minicampañas que se superponen a las presidenciales, creándose un ruido comunicativo.
- Alienta la demagogia pues la actividad parlamentaria no es ejecutiva y menos individual.
- Dificulta y atenta contra la simplicidad del voto. Muchos electores tienen dificultades y temen votar preferencialmente.
- Los analfabetos son excluidos por no saber escribir.
- La mayor cantidad de nulidades del voto se debe al preferencial.
- Complejidad en el conteo en mesa y el llenado de las actas electorales, que han llevado a serios errores en el escrutinio total (1995).
- Alarga el tiempo del escrutinio en cuatro veces mas.
- Demora en el tiempo de la proclamación de parlamentarios (más de un mes).

- Crea la posibilidad de la manipulación del voto.
- Crea la sensación a los parlamentarios electos que su elección es tan personal que no se deben a una organización, permitiendo la atomización de la representación.
- Sus resultados siempre crean polémica y discusión que dañan la imagen del sistema en su conjunto.

La historia del voto preferencial en el Perú ha sido un tema de discusión en cada elección. Si a ello se le combina con el distrito único, se completa la peor de las combinaciones posibles, que no permite sino impide cumplir con los objetivos señalados líneas arriba.

Por lo tanto, se debe regresar al sistema de lista cerrada, como la inmensa mayoría de los sistemas electorales en el mundo, que otorgan a los partidos políticos el derecho de colocar el orden de ingreso al parlamento. La lista cerrada cumple, además, con:

- Cohesionar al partido.
- Permitir mensajes políticos más claros.
- Disminuir los gastos de campaña.
- Simplificar la campaña electoral.
- Simplificar la votación.
- Simplificar el escrutinio.
- Disminuir el tiempo de proclamación de parlamentarios.

### **La simultaneidad electoral**

Es importante utilizar el mecanismo del tiempo para lograr parte de los objetivos. La simultaneidad de la elección presidencial en primera vuelta y elección parlamentaria, crea una dispersión de la representación. Esto es necesario modificarlo. Si el presupuesto de las elecciones del año 2001 debe contemplar la realización de dos vueltas electorales, se debe plantear el siguiente calendario electoral:

Primera vuelta electoral presidencial: 8 de abril 2001  
 Segunda vuelta electoral presidencial y elección parlamentaria: 6 de mayo 2001

Al realizarse sólo la elección presidencial, permite:

- Una campaña electoral clara entre candidatos presidenciales, que se inscriben, como máximo el 8 de enero del 2001. No existe superposición de listas parlamentarias y menos preferenciales.
- La boleta electoral es única a nivel nacional y simple. Solo se encuentran claramente identificados las planchas presidenciales con la foto de los que la encabezan.
- Se simplifica la votación.

- Se simplifica el escrutinio.
- Se entrega los resultados con mayor rapidez.

Si eventualmente, ganara un candidato en primera vuelta, sólo se realizaría la elección parlamentaria. Pero las evidencias históricas indican que dos candidatos pasarán a la segunda vuelta, lo que permitirá coincidir la elección parlamentaria y la segunda vuelta presidencial:

- Las listas parlamentarias se presentan el 6 de marzo de 2001.
- La campaña de la segunda vuelta presidencial y la elección parlamentaria tienen una duración de 4 semanas.
- Al no existir voto preferencial y ofrecer circunscripciones departamentales, se simplifica la campaña y los mensajes son más claros.
- Tiene un efecto reductor en el sistema de partidos, pues desincentiva a las pequeñas agrupaciones.
- Los electores conocen de antemano los candidatos con mayores preferencias y orientan sus votos. De esta manera, ofrecerán concientemente otorgar mayoría absoluta o no en el parlamento.
- Se entrega dos boletas electorales distintas que se ingresarán, a su vez, a dos ánforas distintas. Esto permitirá tomar mayor conciencia en el ejercicio del voto.
- La boleta electoral presidencial para la segunda vuelta es única y nacional y contiene sólo la foto y el símbolo de los dos candidatos. La boleta de la elección parlamentaria es a nivel departamental, lo que simplifica la votación y el escrutinio.
- El escrutinio presidencial se realiza primero y se entregan los resultados, mientras se prosigue con el parlamentario que se simplifica al no tener voto preferencial.

Con el anterior cronograma se garantiza la representación y la simplificación del proceso.

## II. Órganos electorales

Se debe cubrir los objetivos de transparencia y credibilidad de los que se encargan de llevar adelante el proceso electoral. Por ello es necesario:

- Los órganos electorales (JNE, ONPE y RNIEC) deben de tener plenos y jefaturas aprobadas por consenso de las fuerzas políticas y sociedad civil, representadas en la Mesa de Diálogo. Para ello es necesario modificar la ley, pues la elección de las jefaturas no debe pasar por el Consejo Nacional de la Magistratura.
- Se debe eliminar el artículo 12 de la Ley 26487 que exige experiencia en informática y administración para las jefaturas de la ONPE y RNIEC, pues lo que se requiere personal con conocimiento del proceso electoral. En caso contrario, se presentarán sólo candidatos con profesiones de ingeniería de sistemas y administración, pero con carencia de conocimiento en materia electoral.
- Dado que existe una gran desconfianza de parte de muchos grupos políticos en los órganos electorales y en vista que no se pueden cambiar mucho personal por la



estrechez del tiempo, se debe 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. Su calidad es de auditores permanentes en el proceso electoral. Deben participar, asimismo, en la selección de los jefes de las ODPs y JEEs.

- Para promover la transparencia y crear dudas del proceso electoral, los órganos electorales deben ser 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, por lo que no deben recibir, 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.
- Debe modificarse la ley para aplicar penas y sanciones efectivas y rápidas que vayan desde multas, hasta inhabilitación de candidaturas.

### **III. Partidos políticos**

El ingreso de los partidos políticos debe permitir su reconocimiento sobre la base de requisitos reales y permitir examinarlos adecuadamente por el órganos electoral. Todo ello en camino a la institucionalización de los partidos políticos que se complementan con las normas señaladas anteriormente.

Por ello, se debe:

- Inscripción de los partidos políticos con 20 mil adherentes, pero que incluya firma, DNI y huella digital. Esta lista deberá ser publicada en la página web del organismo electoral y permitirá a cualquier ciudadano verificar si su nombre se encuentra en alguna lista. Esto desincentiva la falsificación de firmas y elimina la mala imagen del proceso de verificación que lo simplifica de manera drástica.
- El partido político que no logra el 5% en una circunscripción no ingresa al reparto de escaños y se le elimina del registro correspondiente sino supera la barrera mínima del 5%, salvo que haya obtenido representación parlamentaria.
- Se mantiene la ley de Cuotas del 25% de mujeres, pero que deben ser distribuidas, en forma regular a lo largo de la lista.

### **IV. Campaña electoral**

Se deben En relación a la campaña electoral:

- El presidente de la república no podrá inaugurar e inspeccionar obras por lo menos 120 días antes de la elección presidencial.

- El Estado adquiere espacios de televisión, creándose las franjas electorales y las distribuye a todos los partidos políticos por igual. Los que no llegan a obtener el 5% de los votos deberán rembolsar, 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. De esta manera se desincentiva la cobertura extremadamente favorable a algún candidato.