

## SISTEMA ELECTORAL Y ELECCIÓN DEL CONGRESO

I. Introducción . . . . .	167
II. La reforma dentro de los parámetros de la carta de 1993 . . . . .	168
1. La fórmula electoral . . . . .	168
2. La circunscripción electoral su estructura, magnitud y forma de determinarla . . . . .	170
3. Tamaño de la Asamblea . . . . .	180
4. La estructura y forma del voto . . . . .	181
5. El umbral legal . . . . .	183
III. La reforma al margen de la carta de 1993 . . . . .	185
1. Estructura e integración del Congreso . . . . .	187
2. Número de miembros del Congreso . . . . .	189
3. Las otras reformas indispensables . . . . .	192
IV. A modo de conclusión . . . . .	195

## SISTEMA ELECTORAL Y ELECCIÓN DEL CONGRESO\*

### I. INTRODUCCIÓN

La elección del Congreso, que es el órgano de representación popular por excelencia, implica, obviamente, una forma de relación Estado-sociedad, y depende de su estructura o composición y, del sistema electoral propiamente dicho. ¿Cómo elegirlo? La respuesta depende de otra cuestión, inevitablemente previa: ¿dentro de qué régimen constitucional? Si se admite el régimen de la carta de 1993, el problema está resuelto por anticipado. Hay, desde luego, espacio, aunque no muy amplio, para algunos ensayos de ingeniería electoral que no modificarán la estructura política del Estado que es lo que, en verdad, el Perú requiere. El sistema electoral vigente responde, en efecto, a una concepción que, en muchos aspectos, riñe con la ideología democrática, con la índole del Estado unitario y descentralizado que se pretende construir, con la lógica del presidencialismo y, por supuesto, con el carácter representativo del sistema. Ese sistema debe reformarse. Eso entraña, ahora, modificar la forma de Estado (por que consagra un régimen unitario concentrador y centralizado), la forma de gobierno (porque acentúa los rasgos del tradicional absolutismo presidencial) y el régimen político en general (por que crea mecanismos que permiten legitimar una autocracia que

\* Resumen de la Ponencia preparada por encargo del Foro Democrático para la Mesa Redonda “Formas de composición o mecanismos de elección del Parlamento”, Lima, 21 de marzo de 1996. Publicado con errores en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios III*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1996, pp. 171-195, y en *Dereito (Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela)*, Galicia, vol. 5, núm. 2, 1996, pp. 199-224.

impide un fluido y autónomo juego de los órganos y agentes del poder y una genuina participación y control democráticos).

Ambas posibilidades deben examinarse por separado. Una —de corto aliento y dentro de muy rígidos parámetros— dejará intocada la forma de integración del Congreso y no permitirá mejorar su forma de elección. La otra, abre el camino para definir una estructura orgánica que permita una fluida y justa relación entre el Estado y la nación y un sistema de elección que, además de representatividad o igualdad de oportunidades, garantice menores índices posibles de desproporcionalidad.

## II. LA REFORMA DENTRO DE LOS PARÁMETROS DE LA CARTA DE 1993

La rigidez de los límites constitucionales (principio de decisión proporcional, unicameralismo y número “clauso” de congresistas) decide, de un lado, el sistema electoral propiamente dicho (proporcional). Predetermina, de otro, la magnitud de la asamblea, y también el tamaño de las circunscripciones electorales y, con ellas, la posibilidad de reducir la desproporcionalidad de todo el sistema. Dentro de tales parámetros ¿qué variables electorales podrían modificarse? Sin duda sólo la fórmula electoral, la estructura y magnitud de la circunscripción, la distribución de representaciones entre las diferentes circunscripciones, la forma de presentación de las listas así como la forma y oportunidad del voto y, tal vez podría establecerse una cláusula de exclusión o umbral electoral y un eventual emparentamiento de listas, institución ajena a nuestra tradición.

### 1. *La fórmula electoral*

El Perú optó, en el año de 1963, por la fórmula de d’Hondt<sup>1</sup> al cabo de un largo debate que concluyó, prácticamente, entre

1 Pardo en 1871 y el Programa del Partido Demócrata, en 1884, abogaron por el sistema proporcional. En 1895, Piérola creía que la nueva Ley Elec-

los años de 1960 y 1961.<sup>2</sup> Acogida por la Comisión de Juristas y de delegados de los partidos, fue incorporada en el D.L.14250 y confirmada por la Ley 16152. Ha regido todas las elecciones políticas celebradas desde 1963. Al cabo de tales experiencias cabe preguntarse, ¿qué efectos ha producido?, ¿qué ventajas o inconvenientes se han derivado de su aplicación?

No obstante sus muy conocidos sesgos, la fórmula de d'Hondt logró, en primerísimo lugar, asegurar el pluralismo político. Ninguna fuerza de relativa significación nacional o regional quedó excluida. En segundo término, no obstante la dispersión del sufragio aseguró a los vencedores, en todos los casos, la posibilidad de organizar gobiernos. En una oportunidad (1985-1990), sobre la base de una mayoría "natural", en otra, gracias a una mayoría "manufacturada" (1980-1985) y, por fin, entre 1990-1992 por obra de minorías sostenidas por amplios consensos multipartidarios que fueron sistemáticamente torpedeados por el Poder Ejecutivo. La excepción fue sin duda el régimen de 1963-1968. Su inestabilidad derivó tanto del entendimiento poselectoral de las fuerzas conservadoras (APRA-UNO) y del propósito antidemocrático que las animaba, como de la irracional regulación constitucional del voto de censura. Sólo de haberse exigido, para su aprobación, simple mayoría de los representantes hábiles (85% del número legal) el Senado no habría podido aprobar un solo voto de censura y la Cámara de Diputados lo habría hecho con enorme dificultad.

Es cierto que la fórmula de d'Hondt alentó el multipartidismo y que sobrerrepresentó a los partidos grandes y que, de ese

toral abriría el camino para su instauración. José Matías Manzanilla, en 1903, García Calderón en 1906 y otros, hicieron lo propio antes de 1920. En la década de los treinta el sistema proporcional tenía ya entusiastas defensores.

2 En el Forum Nacional sobre Reforma Electoral, organizado por el Colegio de Abogados de Lima a iniciativa de su decano doctor José Luis Bustamante y Rivero se propusieron, como fórmulas, el cociente electoral (Javier Alva Orlandini) y la fórmula de d'Hondt (Oswaldo Corpancho O'Donnell, secretario general del JNE).

modo, no contribuyó a consolidar el multipartidismo bipolar que parecía el formato ideal de nuestro sistema de partidos. Sin embargo, esos indeseables efectos no le son atribuibles, en su totalidad. Por ello, puede afirmarse que a pesar de las gravísimas contingencias de la crisis económica y del terrorismo, la fórmula de d'Hondt permitió en la década de los ochenta, una razonable transición. El Perú necesita aún institucionalizar su vida política y consolidar partidos u organizaciones políticas, con vocación y decisión de persistencia en el tiempo y en el destino social, objetivo que la fórmula de d'Hondt favorece. Así una equilibrada ponderación de sus beneficios e inconvenientes aconseja no sustituirla. Esa opción está avalada además por la experiencia internacional. Ocho países latinoamericanos la usan con relativo éxito y ha sido la más frecuentemente utilizada en los últimos 50 años entre las 27 democracias más estables del mundo.<sup>3</sup>

## 2. *La circunscripción electoral, su estructura, magnitud y forma de determinarla*

Unicameralismo y elección del Congreso ordinario por distrito único —cierto que de modo transitorio— fueron dos de las más notorias modificaciones que la carta de 1993 introdujo en la Constitución de 1979. Hay quienes consideran que esa forma de elección no asegura una apropiada representación ni una justa proporcionalidad. ¿Cuánto de verdad hay en ello? Si la hay, ¿cabe alguna alternativa? Por cierto que la crítica es justificada, aunque sólo en alguna medida. Desde luego, caben alternativas. Estas son algunas:

3 Desde luego que el cambio de fórmula electoral puede reducir la desproporcionalidad. Israel logró reducir la desproporcionalidad de su sistema electoral de 2.5 a 0.5% al sustituir la fórmula de d'Hondt por el cociente electoral de residuos máximos; en Noruega el índice cayó del 5.4% al 2.4% al sustituir la fórmula de d'Hondt por la de Sainte Lague, sistema que Bolivia acaba de adoptar.

- Circunscripción nacional con cláusula de exclusión o con barrera legal.
- Circunscripciones determinadas sobre la base de la demarcación político-administrativa (regiones, departamentos, provincias).
- Circunscripciones de creación legal para fines exclusivamente electorales.
- Circunscripción compleja o de dos niveles.

#### A. *Circunscripción nacional con barrera legal*

La proporcionalidad es muy sensible a la magnitud de la circunscripción electoral. Una muy pequeña la reduce, hasta casi eliminarla; una de magnitud considerable (*vgr.* 120 escaños) asegura representación hasta a las más pequeñas agrupaciones. La proporcionalidad, aunque necesaria y deseable, no es, sin embargo, suficiente en un sistema electoral. Importan también sus efectos sobre el sistema de partidos y su idoneidad para crear condiciones mínimas de gobernabilidad. La circunscripción nacional, en el caso del Perú, ha producido algunos muy graves inconvenientes.

En el plano electoral, de un lado, induce una inevitable dispersión del sufragio que multiplica las fuerzas electorales y parlamentarias y debilita la posibilidad de lograr o construir mayorías. Así, se resiente la gobernabilidad del sistema, riesgo que la sola proporcionalidad no compensa. Nuestra experiencia lo prueba.<sup>4</sup> De otro, debilita o liquida a los partidos regionales que carecen obviamente de un homogéneo respaldo nacional (*vgr.* FNTC) y, lo que es más grave, no permite o dificulta la repre-

4 En la Asamblea Constituyente de 1979 lograron representación 10 de 12 fuerzas políticas; en el CCD, 10 de 15. En las elecciones del Senado de 1980-85, 9 de 15 agrupaciones; en 1985-90 4 de 13; en 1990-95, 7 de 16; en 1995, 13 de 20 listas de candidatos. La magnitud de la circunscripción crea condiciones y genera expectativas que fomentan el multipartidismo.

sentación de las circunscripciones de menor volumen electoral relativo.

En el plano político alienta la creación de clientelas electorales, y extrema la competencia entre los candidatos dentro o fuera de los partidos, lo que quiebra su unidad y solidaridad. Por su propia dimensión, “presidencializa” la contienda parlamentaria, es decir, la proyecta a nivel nacional e impone exigencias y produce consecuencias indeseables: disposición y uso de ingentes recursos económicos, utilización de la televisión (lo que crea una abierta desigualdad de oportunidades entre los partidos y candidatos). Finalmente, centraliza o “limeñiza” la campaña lo que desdibuja las identidades regionales y locales y menoscaba el carácter nacional de la confrontación.

Pero hay un hecho más grave aún. El distrito nacional es un factor que contribuye eficazmente a acentuar la muy intensa centralización y concentración del poder en el Perú. Lima gravita decisivamente sobre el resto del país. Su electorado (34.15%) equivale al de los 17 departamentos de menor volumen electoral o al de los 9 departamentos que le siguen en número de sufragantes. La desarticulación física (poblaciones dispersas y separadas por grandes distancias) lejos de impedir, paradójicamente, facilita, por obra de los medios masivos de comunicación, la hegemonía limeña. Y así, las grandes tendencias imperantes en la capital inducen la votación del resto del país. De ese modo, se desalientan, paulatinamente, explicables y necesarias corrientes de opinión, regionales o locales.

Algunos de los inconvenientes antes anotados suelen atribuirse, con error, a la doble preferencia opcional. No es así. Sus verdaderas causas están en la circunscripción nacional asociada a la falta de regulación legal de la propaganda, del financiamiento de candidatos y partidos y, sobre todo, de normas específicas para acceder, en igualdad de oportunidades, a la radio y la

## SISTEMA ELECTORAL Y ELECCIÓN DEL CONGRESO 173

televisión.<sup>5</sup> El distrito nacional simplemente ha hecho de la contienda parlamentaria una disputa plutocrática que definen los grandes electores de la política peruana que son las empresas propietarias de los oligopolios radio-televisivos.

A pesar de todo lo dicho, no es posible desahuciar, sin más, la circunscripción nacional. Las especialísimas condiciones creadas por la nueva Constitución han hecho de ella el mal menor. Permite, por cierto, la más elevada proporcionalidad frente a la inviabilidad de cualesquiera otras alternativas que resultan impracticables por la reducción de la asamblea. Mal que pese, pues, debe subsistir, pero, no sin barrera legal. La fragmentación parlamentaria —a juicio del profesor español Francisco Fernández Segado— resulta altamente peligrosa. Lo demuestra el Congreso actual con 13 “partidos” parlamentarios. De haberse fijado una barrera legal sólo del 3% sobre los votos emitidos<sup>6</sup> habrían quedado excluidos seis “movimientos” (Renovación, Movimiento Obras, Izquierda Unida, Frepap, Perú al 2000-FNTC, Movimiento Independiente Agrario). Así, el Perú habría estado ligeramente por encima del nivel promedio de partidos parlamentarios de América Latina (6) que, ahora, por cierto, duplica.

Mientras subsista el distrito nacional (lo que no es deseable), debe establecerse una cláusula de exclusión o barrera legal. El efecto reductor de la fórmula de d'Hondt será siempre mínimo por la magnitud de la circunscripción. Esa opción provisional frente a la imposibilidad real de elegir otra se justifica. Como se

5 La lucha por el voto preferencial se convierte “en el predominio de la ley de la fuerza y el poder económico” “ya que provoca un desenfreno en el uso del dinero”. Tuesta Soldevilla, Fernando, *Perú político en cifras*, 2a. ed., Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1994, pp. 24 y ss.

6 Los resultados electorales de 1995 no son confiables, así como la distribución de escaños. Son fruto de la irregular anulación por los jurados especiales del 40.2% de los votos emitidos merced a la “autorización” otorgada por el JNE, por Resolución núm. 137-95-JNE del 3 de marzo de 1995 con pretexto de exceso de votos respecto del número de sufragantes en las actas de escrutinio. Así se anularon 3,359,869 votos parlamentarios *no impugnados* en Mesa.

ha dicho, el Perú requiere institucionalizar su vida política preservando los partidos y agrupaciones políticas con presencia y con vocación de permanencia. La barrera legal es un mecanismo eficaz. El problema reside tan solo en determinar su forma y su nivel o cota, temas que se abordarán más adelante.

*B. Circunscripciones determinadas sobre la base de la demarcación político-administrativa*

Las provincias y departamentos identifican verdaderas comunidades territoriales. Las Regiones —a diferencia de lo que ocurre en España o Italia— son creaciones legales; responden a aspiraciones y necesidades administrativas y de desarrollo. Carentes aún de identidad cultural y política (lengua, tradición histórica, autonomía), carecen también de definición legal. Existen virtualmente y pueden representar, con verdad, los intereses de los territorios que comprenden, pero, muy difícilmente, los de las heterogéneas comunidades que las integran. Son o deberían ser pues circunscripciones electorales para la creación de una Cámara de representación territorial que opere como mecanismo de cohesión e integración, en contrapartida a las autonomías regionales que, por la descentralización, son factores de inevitable dispersión.

Descartadas las regiones y las provincias,<sup>7</sup> sólo cabría optar por los Departamentos que tienen solera electoral, por así decirlo, desde hace más de 60 años. A pesar de todas las objeciones (defectos de demarcación, incomunicación e incluso dominación interior y centralización en sus capitales) los departamentos fueron siempre la mejor opción. Lo fueron particularmente por los enormes desequilibrios demográficos del Perú y la necesidad de circunscripciones de relativa magnitud (6 o más escaños). Sien-

<sup>7</sup> Sólo hay 17 provincias con más de 100,000 electores, 22 con más de 50,000, 31 con más de 30,000, 33 con más de 20,000 y 23 con más de 10,000 y 17 con menos de 10,000.

## SISTEMA ELECTORAL Y ELECCIÓN DEL CONGRESO 175

do así, cabe preguntarse ¿cómo se comportaron y qué efectos produjeron con el sistema proporcional desde 1963?

En términos generales, los Departamentos fueron circunscripciones electorales apropiadas al margen de una justa o injusta proporción entre representantes y electores o población en general que es un problema distinto. En 1963, con 139 diputados y 24 departamentos, la magnitud media era de 5.79 representantes. Diez departamentos —que representaban el 80% del electorado— se hallaban por encima del promedio.<sup>8</sup> En 1980, con 25 circunscripciones y 180 diputados, el tamaño promedio se elevó a 7.20 escaños, magnitud media-alta que permite un apropiado juego de la fórmula proporcional. Once circunscripciones estaban por encima del tamaño promedio. Esa distribución no se modificó entre 1985-1990 y 1990, salvo al incrementarse una circunscripción (Ucayali) con lo que la magnitud promedio descendió a 6.92% a partir de 1985.

La proporcionalidad global (por razón de la circunscripción) fue, pues, aceptable entre 1980 y 1990. No podría decirse lo mismo ahora si se intentara distribuir los 120 escaños del Congreso entre las mismas 26 circunscripciones. La media serían 4.61 escaños, nivel —bajo— con el que la fórmula proporcional produciría casi los mismos efectos que la mayoritaria. Por esa razón, y, a pesar de sus deficiencias, la circunscripción nacional con barrera legal es un mal menor. La inviabilidad de los departamentos es, ahora, consecuencia del reducidísimo número de miembros de la Asamblea.

8 Esta comprobación requiere una precisión. En 1963 el número de representantes se fijó en función de la densidad demográfica y no electoral (D.L. 14250). Ello en razón del voto alfabeto. Por esa razón y además por la tradicional desproporción había casos clamorosos de sobrerepresentación (vgr. Madre de Dios con 2,912 electores tenía 3 diputados y el Callao con 84,880 inscritos 4). Con esa misma cantidad Cajamarca (85,693 electores) elegía 9 diputados. La desproporción fue mucho menor entre 1980-90, aunque había una decena de departamentos sobrerepresentados por obra de la distribución de escaños que hiciera la Asamblea Constituyente.

### C. *Circunscripciones de creación legal para fines exclusivamente electorales*

La preocupación por asegurar la igualdad del sufragio y una justa distribución de las representaciones es antigua. La desproporción entre representaciones y población electoral era de tal índole que Manuel Vicente Villarán —a la luz de las comprobaciones que Víctor Andrés Belaunde efectuara en 1914— creía que nuestro sistema electoral debía denominarse de representación desproporcional.<sup>9</sup> A su juicio, ni las provincias (por la reducción de su electorado) ni los departamentos (por las distancias y dificultades de comunicación) podían o debían ser circunscripciones electorales. Debemos abandonar el concepto —decía— que el Congreso es una especie de dieta de las provincias y sustituirlo por la idea que es una asamblea general de la nación. No se trata de suprimir la provincia como distrito electoral sino de darle “la fuerza eleccionaria que legítimamente le corresponde” dentro de circunscripciones “significativas”. Recordaba, a este propósito, que Bélgica, en 1899, había reducido sus 41 distritos a 30, y, Chile, a partir de 1925, sus 81 provincias a 24, para asegurar el funcionamiento apropiado del sistema proporcional.

El Anteproyecto de Constitución de 1931 se inclinó, pues, decididamente por circunscripciones electorales.<sup>10</sup> La justificación

9 En 1914, Víctor Andrés Belaunde demostró que a las alturas de 1908, 13 provincias de menos de 600 electores, con 3,725 votos elegían 13 diputados. Lima con 17,000 electores tenía 4 diputaciones. Sandía con 193 electores 1 diputado. Medio siglo después la situación no cambió sustantivamente. En 1956, Lima con 546,824 votantes elegía 18 diputados, mientras que Amazonas, Apurímac, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Tacna y Tumbes con apenas 64,397 votos elegían 25 diputados y el Callao con 59,247 únicamente 3.

10 Debían respetarse dos “condiciones”: que no se junten provincias de distintos departamentos y que cada circunscripción tenga población electoral bastante... (para que)... le toque elegir no menos de tres “para que funcione la representación proporcional”. A ella se añadió una tercera: que ninguna circunscripción posea más de la cuarta parte de los diputados. La elección debía hacerse por el método proporcional “más sencillo aunque el más imperfecto que es el voto incompleto...” (voto limitado, sistema de Grey o de lista incompleta).

## SISTEMA ELECTORAL Y ELECCIÓN DEL CONGRESO 177

entonces, como ahora, era la necesidad de acercar a los actores electorales.<sup>11</sup> Tal la misma razón que sirve de sustento, moderadamente, a la llamada “representación proporcional personalizada” de Alemania o Venezuela, por ejemplo. Cabe, desde luego, crear en el Perú distritos electorales diferentes de los departamentos y las provincias. La ingeniería electoral provee incluso ciertos principios a los que el legislador debe atenerse.<sup>12</sup> Lo que importa, en todo caso, es analizar su conveniencia y su viabilidad política y electoral, así como el sistema y la fórmula electorales que se establezcan.

En el Perú hay y ha habido numerosas propuestas desde antiguo: crear módulos análogos de 50,000, 100,000 ó 200,000 electores fijando las representaciones, proporcionalmente, y anexando, para este efecto, provincias. Tales propuestas, de un lado, siempre *multiplican* —en lugar de *reducir*— el número de distritos electorales<sup>13</sup> y, de otro, *reducen la magnitud de las circunscripciones*. La combinación es fatal para el sistema proporcional. Por ello, hay quienes creen que, además de inconvenientes, resultan reñidas con la Constitución (artículo 87). No lo parece. En todo caso las objeciones de naturaleza electoral son más importantes que las de índole jurídica. Destacan entre ellas

11 El Anteproyecto de Constitución de 1931 creía que debía haber “una cierta comunidad ideológica de programas, principios o tendencias que impone al elegido un compromiso de conciencia para actuar, en general, dentro de las ideas expuestas a los electores...”.

12 Tales principios son: *a*) igualdad de las circunscripciones (idéntico número de electores por escaños o equilibrio demográfico como lo ha llamado el Consejo Constitucional francés); *b*) delimitación de las circunscripciones sobre trazados naturales, es decir, respetando las circunscripciones históricas, en lo posible, y *c*) revisión sistemática y periódica de los límites de las circunscripciones. Fernández Segado, Francisco, *La representatividad de los sistemas electorales*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1994, pp. 30-43.

13 La reducción del número de distritos reduce la desproporcionalidad. Islandia aumentó de 1.5 a 6.1 escaños y el índice de desproporcionalidad se redujo de 4.9% a 1.7%. En Alemania, al sustituirse los Lander por el distrito nacional, la desproporcionalidad se redujo de 3.5% a 1.7%. En Australia, la creación de 9 distritos en lugar de 25 y 2 de repartición de escaños, en lugar de 4, redujo la desproporcionalidad de 2.5% a 0.6%.

dos. Las circunscripciones de creación legal raramente alcanzan los propósitos con que se justifican y, casi siempre, comprometen la proporcionalidad, la participación y el derecho de representación de las minorías.

Lo primero, porque las identidades lugareñas pesan demasiado en las comunidades tradicionales territoriales (provincia o departamento). Así lo han demostrado los intentos de regionalización. La “personalización”, la identificación de elector elegido es muy rara. Lo segundo, porque la subdivisión del cuerpo electoral no permite una mejor representación. Excluye, de modo inevitable, a las minorías que deben contentarse sólo con animar el proceso democrático. Tal el sino del Partido Liberal inglés, después de la Segunda Guerra Mundial. Es verdad indiscutible que el sistema mayoritario en distritos uninominales garantiza que los dos partidos más fuertes se perpetúen en su dominación electoral.<sup>14</sup>

#### *D. Circunscripciones de doble nivel*

Arend Lipjhart, en una muy reciente investigación, examinando los límites y posibilidades de la ingeniería electoral, recomienda cinco mecanismos que han tenido especial éxito en las democracias más avanzadas. Entre ellos tienen relevancia especial tres: las circunscripciones electorales complejas, el establecimiento de umbrales legales nacionales y la posibilidad de emparentamiento de listas.

Son hartamente conocidas las razones que justifican la creación de una circunscripción compleja o de doble nivel así como los problemas que eventualmente podría resolver. No es ocioso recordarlos. El sistema proporcional, en general, y de modo particular, el voto de lista bloqueada y cerrada alejan al representante de su elector. Fomentan su fidelidad hacia el partido y desalien-

<sup>14</sup> Ese es el efecto mecánico de la fórmula mayoritaria. El efecto psicológico simplemente refuerza a aquél: los electores abandonan las opciones minoritarias. El voto “útil” se inclina hacia el menos malo de entre los dos contendientes con mejor opción.

## SISTEMA ELECTORAL Y ELECCIÓN DEL CONGRESO 179

tan y debilitan sus relaciones con el electorado. La circunscripción de doble nivel persigue la personalización del sufragio en el nivel inferior y la más justa proporcionalidad en el superior.<sup>15</sup> Tal la razón por la que el número de escaños disponibles en el nivel superior es decisivo. No interesa cual de los dos sistemas se emplee para lograrlo (transferencia de restos<sup>16</sup> o escaños de igualación proporcional).<sup>17</sup>

El Perú desde luego podría adoptar cualquiera de los dos sistemas. Hay sin embargo, un problema insoluble, de momento, que resulta ser el número de escaños. Siendo decisivos los del nivel superior es obvio que cualquier fórmula resultaría inviable con sólo 120 congresistas. Si tomáramos el modelo alemán deberían reservarse, como mínimo, el 50% del total de escaños para el nivel inferior (60 escaños). El tamaño de las circunscripciones (asumiendo que fueran 25) sería muy reducido: en promedio, 2.4 escaños por circunscripción y, mucho menos, si se pensara en circunscripciones uninominales. Como el propósito, aquí, no es consolidar a los dos partidos más grandes —como en Alemania— el sistema sería absurdo. Y es que ningún esfuerzo de ingeniería electoral podría compensar, entre nosotros, cualesquiera desproporcionalidades del primer nivel con una cir-

15 Son elementos relevantes en una circunscripción compleja: *a*) el tamaño de las respectivas circunscripciones (superior e inferior); *b*) el número de circunscripciones de nivel inferior; por lo general el nivel superior es una circunscripción nacional y excepcionalmente circunscripciones regionales (Grecia, Bélgica); *c*) la fórmula electoral de aplicación tanto en uno como en otro nivel, *d*) el umbral legal o la cláusula de exclusión.

16 Este sistema es aplicado en Austria, Grecia e Italia. En el nivel superior la circunscripción es nacional (Italia) o está constituida por dos circunscripciones de 95.5 escaños (Austria) ó 13 de 22.5 escaños (Grecia). En el nivel inferior el tamaño de la circunscripción es alto (Italia 19.55 y Austria 22.33 escaños y Grecia 5.14 escaños).

17 Este sistema ha sido adoptado por Islandia, Alemania, Bélgica, Suecia, Dinamarca y Malta. Todos, salvo Bélgica (que tiene 9 circunscripciones regionales) tienen circunscripción nacional en el nivel superior; en el nivel inferior tienen circunscripciones de tamaño medio-alto —6 o más escaños— excepto Alemania que elige 248 circunscripciones uninominales en el nivel inferior y otro tanto en el superior.

cunscripción del nivel superior de tamaño incluso alto (*vgr.* 20, 30 ó 36 escaños). La sobrerrepresentación en los distritos uninominales se reproduciría simplemente en el superior. Más aún si se estableciera alguna cláusula de exclusión o umbral legal.<sup>18</sup> Y es que el problema de fondo está sin duda en el tamaño de la Asamblea.

### 3. *Tamaño de la Asamblea*

La proporcionalidad de un sistema depende del tamaño de la Asamblea, particularmente cuando el dinamismo demográfico (crecimiento vegetativo y movimientos migratorios) alcanza tasas todavía elevadas. Se impone entonces el reajuste periódico del número de representantes y su redistribución en función de los cambiantes flujos de población. Esa posibilidad estaba perfectamente prevista en todas nuestras Constituciones hasta 1860 que permitían el incremento de los diputados en función del crecimiento de la población provincial.

Las Constituciones de 1920 y 1979, establecieron un número fijo de representantes. La de 1933 dejó a la ley la determinación de su número, de las circunscripciones electorales y de la forma de su elección. Su número osciló entre 153 (1931), 145 (1936), 133 (1939), 151 (1945), 182 (1956) y 139 (1963-68). El tamaño del Congreso es, ahora, irracionalmente desproporcionado en relación con la extensión y población del Perú. Impide una apropiada representación y, por cierto, compromete el derecho de las minorías. Pedro Planas<sup>19</sup> esgrimió sólidos argumentos, no sólo

18 Los países que tienen distrito nacional tienen un índice de desproporcionalidad del 1.5% en comparación con el de 2.4% de los demás sistemas de representación proporcional. Lipjhart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 179.

19 Planas, Pedro, *Rescate de la Constitución*, Lima, Abril Editores e Impresores, 1992, pp. 545 y ss.

El Perú poseía ya entonces un Congreso diminuto, frente a las Cámaras bajas de Austria (183), Suiza (200), Bélgica (212), Irlanda (166) o Uruguay (99), teniendo en cuenta sus respectivas poblaciones. Criticó, con razón, la con-

## SISTEMA ELECTORAL Y ELECCIÓN DEL CONGRESO 181

para mantener sino para incrementar el número de representantes de la carta de 1979. Sus razones están aún en pie. El Perú tiene ahora 137 representantes menos que entre 1956 y 1962 (52 senadores y 182 diputados). Tenía entonces 1,575,741 electores y escasamente 9 millones de habitantes. El Congreso tiene ahora 25 representantes menos que hace 70 años (35 senadores y 110 diputados). El electorado se duplicó entre 1980 y 1995 (6 a 12), sin embargo, el Congreso se ha reducido en un 66%. Podrían multiplicarse argumentos análogos.

La magnitud del Congreso expresa la profunda crisis de la democracia peruana. Una asamblea diminuta reduce necesariamente los cauces de participación popular y de fiscalización del poder y afecta, obviamente, la representatividad y la proporcionalidad del sistema electoral. Una circunscripción reducida es una barrera legal mucho más severa y eficaz contra las minorías que cualquier cláusula de exclusión. Mientras ésta limita el acceso, aquélla sencillamente lo impide. La reducción del número de congresistas de ese modo, niega una razonable representación a todas las circunscripciones del país y obliga mantener, en obsequio, de la proporcionalidad el absurdo distrito nacional con todos los graves inconvenientes que ya se han señalado.

### 4. *La estructura y forma del voto*

Esta variable tiene una enorme complejidad. Hace relación con otras variables fundamentales (forma de postulación de los candidatos, oportunidad de la elección o emisión del voto, forma de la cédula o cédulas de voto, y vinculación o autonomía de la elección propiamente dicha).

Es perfectamente sabido que el sistema proporcional implica el escrutinio de lista. El Perú, al adoptar la fórmula de d'Hondt

sagración constitucional del número de representantes e hizo constancia que, desde 1920, la representación parlamentaria no guarda proporción con la creciente densidad electoral y poblacional.

optó asimismo por la postulación de candidatos en listas cerradas y bloqueadas. Así se eligieron los Congresos de 1963-1968 y 1980-1985, este último por expreso mandato de la Asamblea Constituyente que desahució la preferencia establecida para la elección precisamente de sus miembros.

En 1984, la Ley 23903, acogiendo insistentes demandas de diversos sectores, creó la doble preferencia opcional que algunos denominan e incluso consideran voto. Según Fernando Tuesta Soldevilla no obstante que, sólo lo utiliza un 30% de los electores, ha logrado modificar, hasta en una tercera parte, el orden de presentación de los candidatos y como consecuencia, la integración de las listas parlamentarias, resultado, en verdad notable si se coteja con la experiencia de otros países (Bélgica o Brasil).

El “voto” preferencial ha sido combatido apasionadamente desde su adopción. Algunos lo creen francamente inconveniente y otros (APRA y PPC) impugnaron incluso su constitucionalidad so pretexto de los analfabetos y de los partidos. El Tribunal de Garantías Constitucionales, no pudo reunir los votos suficientes para pronunciar resolución respecto de esa demanda. En realidad, las objeciones carecían de solidez. Para comenzar, la preferencia no es voto. No puede agraviar pues la igualdad del sufragio. Influye en la selección pero no en la elección de los candidatos, que depende del voto de lista. De otro lado, por ser opcional, no discrimina a los analfabetos que, por su minusvalía cultural, sufren en este aspecto alguna limitación análoga a otras (*vgr.* no leer los nombres de los partidos o candidatos) lo que no es ni podría ser una discriminación. El segundo argumento es aún menos consistente. La carta de 1979 favorecía una democracia de partidos pero no sólo de partidos. La preferencia asegura —como quería la Constitución— una mejor y más extensa participación del pueblo en la selección de sus representantes, y, por ende, no podía ser inconstitucional.

En realidad, no se impugnaba entonces, como no se critica ahora, la preferencia en sí misma, sino los medios que los can-

didatos usan para ganarla. La causa de sus pretendidos agravios a los partidos está —como se ha dicho ya— en la falta de regulación de la propaganda, el financiamiento de partidos y candidatos y, del acceso igualitario a los medios masivos de comunicación. De regularse, rigurosamente, tales aspectos, nada impide la subsistencia de la preferencia. La experiencia de Brasil al respecto es aleccionadora. No obstante lo dicho, sin esa regulación, particularmente la que asegure una igual oportunidad de acceso a los medios de comunicación, es preferible derogarla en obsequio de muy elementales consideraciones democráticas.

Es perfectamente conocido que las grandes tendencias que signan las opciones presidenciales inducen el voto parlamentario por el efecto de “arrastre” que aquéllas producen, sobre todo cuando la elección se celebra simultáneamente, es decir, en la misma fecha y en el mismo acto. Más todavía cuando la votación se efectúa en una sola cédula aun cuando contenga (como era y es el caso del Perú) votos diferentes. La alternativa (renovación parcial, previa reducción o incremento del mandato parlamentario o simplemente el establecimiento de la elección en momentos diferentes) tiene ventajas y desventajas. El Perú ensayó, con deplorables resultados, la renovación parcial del Congreso durante más de un siglo. La reciente experiencia reeleccionista en que el Ejecutivo usó y abusó del poder en su beneficio confirma el acierto de quienes abogaban por la renovación simultánea de los poderes del Estado.

### 5. *El umbral legal*

La elección del Congreso, en 1995, parece haber convencido a muchos de la necesidad de establecer un umbral legal en la circunscripción nacional.<sup>20</sup> Hay que evitar, en efecto, la disper-

20 Rigen en el Perú dos cláusulas de exclusión. La que cancela la inscripción de los partidos que obtuvieron menos del 5% del total de votos emitidos (algo más de medio millón de votos en el proceso político de 1995, artículo 2o., Ley 26456) y la que excluye del reparto de concejalías a los grupos y par-

sión electoral, la sobrerepresentación de los partidos más grandes y la mixtificación de la voluntad del electorado por obra de algunos de los grupos minoritarios. Un sistema electoral no puede fomentar la dispersión del sufragio y el multipartidismo sin riesgo de la gobernabilidad y, por ende, de la estabilidad del sistema democrático. Tampoco puede permitir la sobrerepresentación de los partidos más grandes gracias a una dispersión que facilita el efecto de “arrastre mayoritario” que tiene el presidencialismo, en general, y en especial, aquél en que la renovación de los poderes es simultáneo. Debe evitarse, de otro lado, la mixtificación de la voluntad popular por obra de grupos minoritarios que terminan sumándose siempre al vencedor. Algunos de ellos (que representan grupos de interés o presión dentro de la muy peculiar estructura corporativa de la sociedad peruana) juegan el papel que Víctor Andrés Belaunde atribuía al caciquismo serrano o parlamentario. Todas esas circunstancias justifican sin duda el establecimiento de una barrera legal. El problema reside en definir la forma, la población de referencia y el nivel en que debe establecerse.

Establecer el tipo de barrera legal en una circunscripción electoral nacional de un sólo nivel no tiene mayor complicación. De entre todas las formas conocidas (tasas porcentuales, número mínimo de escaños en la circunscripción de nivel inferior o número mínimo de votos en alguna circunscripción específica) sólo cabe la primera. ¿Cuál debe ser el porcentaje del umbral y, sobre qué universo electoral debe computarse?, ¿población electoral, sufragantes o votos válidos? Si se tomara la población electoral, el umbral se elevaría en exceso. Se favorecería así a los partidos más grandes. Si se computara sobre la votación válida se reduciría a punto de hacerlo puramente decorativo. Lo que importa es la población que sufraga aunque no elija. Es la que,

tidos hasta el límite de la mayoría absoluta que la ley atribuye directamente vencedor. Diversas iniciativas destinadas a establecer umbrales legales para la elección de senadores fracasaron.

## SISTEMA ELECTORAL Y ELECCIÓN DEL CONGRESO 185

en definitiva, cuenta porque al participar da vida al sistema. Debe fijarse pues sobre los votos emitidos.

En lo que a la tasa del umbral concierne casi no hay duda. Más que su magnitud importa el umbral mismo. Es decir, el efecto psicológico del mecanismo que induce, o según el caso desalienta, las candidaturas sin viabilidad mínima. Debería fijarse experimentalmente, cuando menos, en su nivel mínimo, esto es, en un 2.5%. De haberse establecido en el último proceso electoral, se habrían excluido cinco movimientos que hoy tienen representación parlamentaria. Pero, es probable que no habrían competido 20 listas. El proceso electoral y el debate habrían tenido mayor claridad y, desde luego, habría habido menor confusión en el electorado.

### III. LA REFORMA AL MARGEN DE LA CARTA DE 1993

La estructura y la forma de elección del Congreso expresan mejor que ninguna otra institución, las características de la relación Estado-sociedad. En ellas se reflejan, en efecto, el tipo de representación política, la forma o modelo de democracia, y, desde luego, el principio de decisión elegidos. Todas esas opciones naturalmente deben guardar consonancia con la realidad que siempre termina burlando la arbitrariedad del voluntarismo político o los esquemas doctrinarios o ideológicos. De allí que, sin prescindir de las luces de la teoría, el esfuerzo reformador no puede ignorar ni la historia ni las contingencias específicas de la experiencia electoral. Tampoco cabe esperar cambios sustantivos sin profundas transformaciones en otras o en todas las demás esferas del sistema político. En el caso concreto del Perú implica modificar, y en algunos aspectos sustantivamente, el régimen constitucional consagrado en la carta de 1993, que, por su sorda pero inequívoca hostilidad a la democracia representativa,<sup>21</sup> ha consagrado:

21 García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco, *La Constitución peruana de 1993*, Lima, Editora Jurídica Grijley, 1994; Planas Silva, *Rescate de la Constitución*; Domingo García Belaunde y Pedro Planas, Pedro,

- Instituciones y mecanismos que, bajo apariencia democrática, legitiman y favorecen un régimen que no permite un racional nacimiento, ejercicio y control democráticos del poder;
- Una forma de Estado que, lejos de revertir, acentúa sus tradicionales tendencias concentradoras y centralistas, impidiendo una apropiada difusión del poder, en el territorio del Estado y en la sociedad peruana;
- Una forma de gobierno que, fundada en la inviolabilidad (inimputabilidad legal y política) del presidente, ha acentuado, más aún, el régimen de absolutismo personal que no permite un fluido juego de las instituciones constitucionales y, naturalmente, un racional control del ejercicio del poder.
- Un régimen electoral que no sólo ha menoscabado la estructura, la organización, el significado y la racionalidad de los órganos electorales sino que ha creado instituciones que impiden la justiciabilidad de sus actos y resoluciones y niegan a los actores electorales el derecho a una efectiva tutela jurisdiccional por eventuales agravios a sus derechos electorales incluyendo los de jerarquía constitucional.

El régimen democrático peruano requiere así, entre otras, las siguientes reformas en materia electoral:

a) Asegurar definitivamente la igualdad electoral eliminando la exclusión de partidos y agrupaciones políticas de los órganos electorales, garantizando la igualdad de oportunidades en la contienda electoral (financiamiento, propaganda y acceso a medios radiotelevisivos) y universalizando el sufragio (FF. AA y PP).

*La Constitución traicionada. Páginas de historia reciente*, Lima, Seglusa Editores, 1993; Paniagua Corazao, Valentín, “La Constitución peruana de 1993”, *Dereito (Revista Jurídica da Universidade de Santiago de Compostela)*, vol. IV, núm. 2, 1995, pp. 9-52.

## SISTEMA ELECTORAL Y ELECCIÓN DEL CONGRESO 187

b) Modificar la forma de Estado creando una estructura de poder, social y territorialmente difundido, y, restableciendo, en contrapartida, el bicameralismo con un Senado de representación territorial y una Cámara de Diputados como órgano de representación político-demográfica;

c) Enmendar los rasgos y suprimir los mecanismos más acusados del absolutismo presidencial (ballotage, reelección inmediata, disolución del Congreso, inviolabilidad presidencial) a fin de asegurar un juego fluido y razonable de los demás órganos constitucionales.

d) Reformar el mal llamado “sistema” electoral restableciendo la unidad de los órganos de registro, administración y justicia electorales bajo la dirección del JNE y garantizando la justicia-bilidad y una efectiva tutela jurisdiccional frente a sus actos y resoluciones.

Es dentro de este contexto que la modificación de la forma de integración y elección del Congreso, cobra sentido y posee repercusiones significativas en el sistema político.

### 1. *Estructura e integración del Congreso*

Hace casi medio siglo José Luis Bustamante y Rivero decía que, detrás de nuestras democracias de etiqueta, ha habido siempre en el alma del pueblo del Perú, un fondo democrático que se ha expresado en “el aprecio de la libertad, la ilusión orgullosa del voto (y) el arraigo de la institución parlamentaria como expresión del sentir provinciano”.<sup>22</sup> Ese sentimiento subsiste.

El unicameralismo de la carta de 1993 riñe pues con aquella tradición y también, por supuesto, con los efímeros ensayos unicamerales de 1823 y 1867. Estos intentaban exaltar al Congreso en desmedro del presidente. El de 1993 pretende todo lo contrario: menoscabar el Congreso y supeditarlo al Ejecutivo. En rea-

<sup>22</sup> Bustamante y Rivero, José Luis, *Mensaje al Perú* y “*Perú, estructura social*”, Lima, Editorial Universitaria, 1960, p. 45.

lidad, es la “concesión” máxima que los autores del golpe del 5 de abril hicieron a la democracia representativa. Se proponían gobernar, sin límite de tiempo, y con prescindencia de todos.<sup>23</sup> El Congreso actual, diminuto en número, es también menudo e insignificante frente al Poder Ejecutivo que ejerce, sobre él, un férreo control que la mayoría parlamentaria ha convertido en una indudable dictadura sobre las minorías. Como lo advirtiera la Comisión Villarán en 1931, “una asamblea sin el contrapeso de otra asamblea respira en un ambiente psicológico de omnipotencia e irresponsabilidad”.<sup>24</sup>

La estructura del Congreso, dentro de un régimen racionalmente concebido, depende del tipo de representación, de la forma de democracia y naturalmente de las formas de Estado y de gobierno por las que se opte. El Congreso bicameral —inherente a nuestra Constitución histórica— es consecuencia también del tipo de representación política (social) y de democracia (de consenso) que impone, en verdad, la muy heterogénea y plural realidad racial, geográfica, política, social, económica y cultural del Perú. El bicameralismo que, por lo demás, es —según Lipjhart— una característica del modelo puro de democracia de consenso resulta así inevitable. Sin embargo, más allá de cualesquiera modelos esa estructura es congruente con la forma de Estado y de gobierno elegidos.

Federalismo y bicameralismo son dos categorías indesligables. Por efecto de su evolución natural, comienzan a serlo también, cada vez más, Estado unitario descentralizado y bicameralismo. Y es natural. La micropolítica (participación de las comunidades territoriales o no, en la adopción y gestión de las decisiones que

23 Detrás de todas las fórmulas y mecanismos constitucionales el poder, en el Perú, reside, en verdad, en la burocracia militar que lo comparte con los propietarios de los oligopolios radiotelevisivos y con la plutocracia empresarial extranjera y nacional bajo las apariencias de una democracia plebiscitaria sujeta a rigurosa e inocultable vigilancia militar.

24 Villarán, Manuel Vicente, *Anteproyecto de Constitución de 1931. Exposición de Motivos y Texto*, Lima, Talleres Gráficos P. L. Villanueva, 1962, p. 33, por la Comisión que él presidiera.

las afectan) y la política supletoria (participación creciente de los grupos de presión e interés en la definición de la política con prescindencia de los órganos tradicionales de decisión política y, en especial del parlamento) han dado un nuevo giro al regionalismo moderno —según Manuel Fraga Iribarne—. <sup>25</sup> El Perú no es la excepción.

El Perú ha sido y seguirá siendo un Estado unitario que aspira a ser descentralizado dentro de una genuina democracia representativa. Debe pues descentralizarse y democratizarse. Una estructura de poder, espacial y socialmente difundida, es decir, un sistema de poder periférico dotado de autonomía (regional y local) impone un bicameralismo asimétrico que garantice la representación demográfica y territorial. Frente a la dispersión que esos órganos descentralizados significan, el Senado, como órgano de representación territorial, entrañaría el factor de cohesión y unidad indispensables. La Cámara de Diputados representaría obviamente a la población. El problema reside en determinar su estructura, su número y la forma de su elección.

## 2. Número de miembros del Congreso

¿Quién debe determinar el número de miembros del Congreso y con qué criterio? La experiencia reciente y la tradición aconsejan que no lo haga la Constitución. No obstante que, hace relación con la estructura del Estado, se halla vinculado muy estrechamente a la evolución de la sociedad. No puede pues fijarse por la Constitución sin riesgo de no mantenerse a tono o al ritmo de esa evolución. Esa es competencia del Congreso. Nuestra experiencia al respecto, con todas sus limitaciones, no es negativa. El Congreso siempre hizo prudente y razonable uso de ese arbitrio. No hay, pues, ninguna razón para negárselo. Al contrario, hay muchísimas para otorgárselo. He aquí una: el to-

<sup>25</sup> Iribarne, Manuel Fraga, *Impulso autonómico*, Barcelona, Editorial Planeta, 1994, pp. 29-31.

davía elevado crecimiento vegetativo y la migración aún intensa de la población imponen el incremento y la redistribución periódicas de las representaciones. Esa misma razón parece definir el criterio para fijar su número: el número de los representantes debe guardar alguna proporción con la población, en general, o con la población electoral o con ambas. Hasta en la carta de 1979, casi siempre se fijó en función de la población y no del electorado.

¿Qué diferencia hay entre uno y otro criterios? Una muy grande, sin duda. Depende de la estructura demográfica. En una población “madura”, los electores son siempre una neta mayoría (*vgr.* en España, los mayores de 18 años son 32,4 millones y representan el 85.26% del total de la población: 38 millones). En el Perú, país de población “joven”, el electorado (12,4 millones) representa apenas el 55.69% de la población total (22 millones). La población aquí, resulta más significativa que el electorado por el enorme volumen de población menor de 18 años. Sin embargo, cualquiera sea el criterio, es obvio que el Perú con 22 millones de habitantes no puede tener un Congreso con igual número de miembros que, por ejemplo, Chile (150) o Bolivia, Ecuador y Honduras (130) cuyas poblaciones equivalen a la mitad o a la tercera parte de la del Perú. En todo caso, la ley deberá fijar el criterio y su número. ¿Cuál podría ser éste? Ahora, no menos de 48 senadores y no más de 250 diputados. Hay algunas razones que parecen justificarlo.

Un Senado, órgano de representación territorial, debe reconocer a cada unidad del conjunto igual representación. El Plan Nacional de Regionalización, aprobado por Ley núm. 23878, determinó que el Perú podía constituir técnicamente, 8 ó 12 regiones más o menos homogéneas. Cualquiera sea la opción, cada región tendría derecho a elegir 6 ó 4 senadores, desde luego por el sistema proporcional. Funcionaría apropiadamente en el caso de ser 6 los elegibles y sobrerrepresentaría ligeramente a los partidos grandes (o con fuerza regional) si las regiones fueran 12 o más, dada la reducción de la circunscripción electoral (4 o me-

## SISTEMA ELECTORAL Y ELECCIÓN DEL CONGRESO 191

nos escaños, en promedio). En todo caso, siendo baja, una circunscripción de cuatro permite ya un juego razonable del sistema proporcional. A su turno, un Senado de 48 miembros es una Asamblea de número, igualmente razonable si no pequeño. Habría un senador casi por cada 255,000 electores.

La carta de 1993 ha creado un Congreso de 120 miembros y no ha previsto el reajuste de su número. Hay pues, un “congresista por cada 100,000 electores o uno por cada 183,733 habitantes. La base, sin duda, es elevadísima, cualquiera sea el patrón (nacional o extranjero) de comparación. En España (32 millones de electores, 600 representantes, 350 diputados, 255 senadores) hay un representante por cada 54,000 electores. En el Perú, hace 32 años, en 1963, (2,070,718 electores, 139 diputados) teníamos un diputado por cada 14,897 electores; en 1980 con 6,446,230 electores, uno por cada 35,812 electores ó 26,859 por cada uno de los representantes si se hubieran computado los 60 senadores y en 1990 con 12,000,000 de electores uno por cada 50,000. Si se fijara tan sólo un diputado por cada 100,000 habitantes es, sin duda, una proporción justa y hasta reducida para un país que, por no ser federal (como Estados Unidos de América, Canadá, Suiza, Alemania, México o Argentina) no posee Cámaras estadales. La Cámara de Diputados tendría así 250 miembros.

Se ha señalado ya que, entre todas las alternativas, la circunscripción departamental, con todos sus defectos, es sin duda la menos objetable. La elección de la Cámara de representación político-demográfica debería hacerse entonces por circunscripciones departamentales, eufemismo que permite dividir Lima, por ejemplo, cuando menos, en dos circunscripciones. Ellas son 26. En ese caso, la circunscripción-promedio tendría 9.6 escaños que permite una distribución muy proporcional de los escaños sin una gran dispersión. Excepción hecha de Madre de Dios (0.24%) que tendría un diputado y Tumbes (0.55%), Moquegua (0.61%) y Tacna y Pasco (0.93%) que tendrían dos cada uno, en los demás departamentos, podría hacerse una distribución rigu-

rosamente proporcional, incluyendo, desde luego, Lima, que, para estos efectos, puede subdividirse en algunas circunscripciones electorales más.

Con una Cámara de Diputados de 250 miembros cabe la posibilidad de crear también una circunscripción compleja.<sup>26</sup> En el nivel inferior, se disputarían 200 diputaciones, en circunscripciones departamentales de 7.69 escaños, en promedio. En el nivel superior que sería una circunscripción nacional de 50 escaños, se establecería una barrera legal de 3% sobre los votos emitidos, o, alternativamente, la elección de, cuando menos, 2 diputados en cualesquiera de las circunscripciones electorales.

### 3. *Las otras reformas indispensables*

#### *A. La modificación de la forma de gobierno*

La racionalización del sistema político no sólo requiere la modificación de la forma de Estado. También es indispensable hacer lo propio con la forma de gobierno.

El presidencialismo absolutista hoy vigente es incongruente con el pluralismo institucional. Un régimen que gira en torno de un funcionario reelegible de inmediato, inviolable jurídica y políticamente, e investido de todas las atribuciones y privilegios de un jefe de Estado parlamentario y de un presidente en un régimen presidencial, pero liberado de todas sus limitaciones, es irracional. Impide el equilibrio entre los órganos y agentes del

26 En este caso, la elección del Congreso combinaría estas variables genéricas *a)* representación proporcional mediante la fórmula de d'Hondt, *b)* dos Asambleas de tamaño relativamente reducido (Senado de 48 miembros escaños y Cámara de Diputados de 250 escaños); *c)* elección del Senado por circunscripciones regionales (12 como máximo u 8 como mínimo), de un sólo nivel y de la Cámara de Diputados en una circunscripción compleja de dos niveles; *d)* barrera legal constituida por no menos de dos diputadas en cualesquiera de las circunscripciones departamentales o 3% sobre los votos emitidos a nivel nacional; y *e)* posibilidad de emparentamiento de listas a nivel de circunscripción departamental.

## SISTEMA ELECTORAL Y ELECCIÓN DEL CONGRESO 193

poder y perturba un fluido juego de las autonomías funcionales. Deben reestructurarse drásticamente pues las atribuciones presidenciales para asegurar la moderación y la ética en el ejercicio del poder y eliminar las instituciones y mecanismos que configuran el absolutismo presidencial: la inviolabilidad presidencial, la segunda vuelta electoral, la reelección presidencial inmediata y la disolución del Congreso.

El “ballotage” presidencial sirve, entre nosotros, solo para “plebiscitar” a quien no logró la mayoría de sufragios; no para construir o asegurar el respaldo político del gobierno, y, menos aún, para legitimar al presidente frente al jefe del gobierno como en Francia. En el Perú aunque formalmente distintas, la función presidencial (que reside en el presidente) absorbe y condiciona la jefatura del gobierno. La segunda “vuelta” debe eliminarse. Solo alimenta una ficción que, a la larga, robustece el poder personal. Esa ficción no cabe en la elección presidencial por mayoría relativa no menor del tercio del electorado o por el Congreso, de no alcanzarse en una sola vuelta. La inutilidad constitucional de la institución y los riesgos que ella entraña para un razonable y equilibrado ejercicio del poder, justifican su eliminación a pesar de la tendencia latinoamericana que la ha incorporado en un número muy crecido de países.

Debe derogarse, también la posibilidad de disolución del Congreso. En realidad el Ejecutivo puede crear la causa habilitante (censura o falta de confianza a dos Consejos de Ministros). La institución, entre nosotros conspira contra su propia lógica, es decir, contra el propósito que la inspira. No cabe, en efecto, el arbitraje popular cuando es imposible licenciar al presidente que es una de las partes en conflicto. De este modo, se convierte en un instrumento que contribuye, sordamente, a fortalecer la autocracia presidencial, a expensas del Congreso. El ejercicio de la fiscalización parlamentaria —cuya expresión más severa es el voto de censura— se convierte en conducta virtualmente punible con la disolución, lo que es un verdadero contrasentido. Es así

una amenaza que menoscaba la autonomía y la dignidad del Congreso que termina avasallado por el Ejecutivo.

### *B. Reformas para lograr la igualdad electoral*

El D.L. 14250 sometió a interdicción absoluta a los órganos del poder político e incluso a los actores electorales por excelencia (partidos y agrupaciones políticas) en la integración de los órganos electorales. Acabando con una antigua exclusión abrió, en cambio, el camino a una sustantiva ingerencia de las fuerzas armadas y policiales en las elecciones. El proceso de universalización del sufragio y de afirmación de la libertad e igualdad electorales exigen, ahora, algunas reformas sustantivas. Debe reconocerse derecho de voto a militares y policías tal como acontece en todas las democracias avanzadas y como en ellas, ponerse fin a la absurda *capitis diminutio* impuesta a los actores electorales que ahora no pueden integrar los organismos electorales. Pero asimismo, deben crearse las condiciones y dictarse las disposiciones necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades en la competencia electoral (propaganda, financiamiento de campañas y acceso igualitario a los medios radiotelevisivos).

### *C. Reformas en los órganos electorales*

La Constitución de 1993 ha introducido sustantivas modificaciones<sup>27</sup> en lo relativo a la estructura de los órganos electorales

27 Sus objetivos inocultables fueron: 1) deprimir y debilitar al JNE dividiendo sus funciones entre órganos autónomos pero débiles e insignificantes; 2) menoscabar el régimen representativo y de descentralización del poder mediante el unicameralismo que elimina la posibilidad de representación de las circunscripciones de mediano y menor electorado relativo, la extensión del mandato de gobiernos locales y regionales lo que hace menos fluida la alternabilidad en el ejercicio del poder y la participación popular mediante el sufragio, la posibilidad de revocación del mandato de alcaldes y presidentes de regiones lo que debilita los órganos de descentralización frente al robustecimiento del absolutismo presidencial; 3) corromper las relaciones Estado-sociedad permi-

## SISTEMA ELECTORAL Y ELECCIÓN DEL CONGRESO 195

encomendando a tres diferentes entes el registro, la administración y la justicia electoral como en lo concerniente a su autonomía (subordinando a dos de ellos al Consejo Nacional de la Magistratura) e incluso en lo relacionado a la integración del JNE (prescindiendo de los representantes de la comunidad nacional ligados al foro: universidades, facultades de derecho, colegios de abogados y hasta de los propios electores).<sup>28</sup>

El “sistema” electoral así creado no puede subsistir. El desmembramiento del JNE no solo lo ha debilitado sino que impide un racional control de legalidad de los actos y resoluciones de los otros órganos. Precisamente en este último aspecto es necesario además garantizar los derechos electorales asegurando la justiciabilidad de los actos y resoluciones del JNE ya ante la Corte Suprema o ya ante el Tribunal Constitucional.

### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

La carta de 1993 no sólo ha impuesto un número exiguo de “Congresistas”. En la práctica ha determinado su forma de elección (y no de modo transitorio) por distrito nacional. En realidad, no cabe al respecto ninguna otra alternativa viable. Las circunstancias electorales, en cualquier otro caso, serían de magnitud muy reducida. Así, entonces, excepto el establecimiento de una barrera legal, no parece prudente modificar ninguna de las otras

tiendo la reelección inmediata del presidente; 4) devaluar y menoscabar a los partidos políticos como órganos de formación de la voluntad popular y a la sociedad civil, a través de la exclusión de los ciudadanos en el JNE (como agente de fiscalización del régimen electoral).

<sup>28</sup> Las autocracias integraron el jurado con delegados de los poderes del Estado y confiaron su presidencia a vocales de la Corte Suprema en actividad, con jurados así integrados se consumaron los fraudes de 1936, 1939, 1950 y 1956. El D.L. 14250 por eso prohibía la intervención de miembros de los poderes del Estado incluyendo a los del Poder Judicial excepto a los letrados suplentes. La Constitución de 1979 permitió su integración por jubilados. Ahora, en cambio, es presidido e integrado, respectivamente, por un vocal de la Corte Suprema y un fiscal supremo *en actividad*.

variables electorales. Desde luego que ello no sólo no bonificará sino que, con el transcurso del tiempo, menoscabará el sistema electoral vigente. En este escenario la reforma de la Constitución es inaplazable si se pretende dar racionalidad a nuestro régimen electoral. Ignorar la Constitución histórica —que iba creando una serie de instituciones que, con sus deficiencias, afirmaban el régimen democrático— así como la legislación comparada —que apunta en el mismo sentido— solo ha servido para menoscabar el régimen representativo peruano. Debe retornarse pues al viejo cauce de afirmación democrática. No se trata de crear sino, más bien, de suprimir muchos mecanismos e instituciones que sólo han servido para embozar bajo formas cada vez más sofisticadas, la autocracia (*vgr.* segunda vuelta electoral, inviolabilidad presidencial, reelección inmediata, disolución del Congreso, entre otras). Nadie ignora que éste no es el momento propicio para reformar la carta; sin embargo, es preciso crear conciencia sobre esa necesidad. A ese objeto se destinan estas reflexiones.