

XII

EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL *

¿Qué es un Sistema Electoral? En la Constitución existe el Sistema de Defensa Nacional y en la legislación existe el Sistema de Defensa Civil, entre otros. *El Diccionario de la Real Academia*, que no es vinculante, pero sí orientador, dice entre una serie de significados más (porque hay un sistema biológico, un sistema métrico, etcétera) que se entiende por sistema a un conjunto de cosas, reglas o principios sobre una determinada materia, enlazados entre sí, que ordenadamente contribuyen a determinado objeto o fin.

Si este concepto lo trasladamos al campo de las ciencias sociales, constatamos que se ha hablado de sistemas en los años cincuenta. Así, el funcionalismo hablaba de sistemas y subsistemas, en donde hay una ilación interna entre todos ellos. Y en derecho se habla de sistema jurídico como totalidad. Sabemos que en derecho hay ramas: el derecho constitucional, el derecho civil, el derecho mercantil, pero son ramas del derecho, porque el derecho como tal es un sistema, porque todo está entrelazado y guarda interrelación entre sí.

Tenemos en primer lugar cosas o principios; luego el hecho de estar enlazados entre sí, y finalmente, que contribuyen al mismo fin. ¿Esto se da en el Sistema Electoral de la Constitución de 1993? Mi respuesta es definitivamente negativa.

Mi impresión personal sobre esta Constitución es la siguiente: aquello que tiene de bueno, es aquello que viene de atrás, o sea, aquello que es fruto de la tradición, de la experiencia acumulada, de lo que fue

* Exposición en el Seminario “Nuevo sistema electoral y elecciones municipales”, organizado por CPI y Transparencia (Lima, 24 y 25 de agosto de 1995). Publicado en *Análisis Internacional*, Lima, CEPEI, núm. 10, mayo-agosto de 1995; *Gaceta Jurídica*, Lima, t. 25, enero de 1996, y revisado y corregido en Arequipa, Scribas, año 1, núm. 1, 1996, de donde se reproduce.

pensado, vivido y mejorado. En este sentido, Eugenio D'Ors, el famoso pensador español, decía con razón que lo que no es tradición, es plagio. Es decir, lo que viene de atrás, mejorado, aumentado, eso es lo que está bien.

Por ejemplo, el Tribunal Constitucional viene de atrás. ¿Qué cosa se le ha hecho? Se le ha mejorado, se le ha agregado una competencia.

La parte económica que motiva el rasgamiento de vestiduras de los más exaltados oficialistas, ya estaba en la carta del 79. Lo que pasa es que en la del 79 tuvo que coexistir con los vientos de izquierda que soplaban todavía en esa época y fue por eso un texto ambiguo. Ese fue el peaje que hubo que pagar en aquel momento para llegar a la democracia. Pero ya estaban ahí los principales puntos. Se ha perfeccionado, se ha perfilado, se han matizado una serie de ideas. En otras palabras, el modelo se ha definido.

Lo que viene de atrás tiene la ventaja del tiempo, de lo vivido y así puede servir de base para mejoras. Pero aquello que está mal, es aquello que han creado justamente en el CCD, como es lo del “sistema electoral”. Y voy a demostrar por qué está mal.

¿Qué es lo que había pasado en Perú tradicionalmente? En 1918 Manuel Vicente Villarán, que fue rector de San Marcos, decano del Colegio de Abogados de Lima, ministro de Estado, senador por Lima, etcétera, escribió un ensayo célebre que se llama *Costumbres electorales*. En esa época definió bien nuestra situación electoral: “...reinan todavía costumbres deplorables, vicios inveterados...”. Luego viene el régimen de Leguía, que es el de la imposición y del fraude: no hablemos sobre eso. En 1931 se hace el primer esfuerzo científico para crear un organismo electoral, que permita que se refleje en escaños lo que expresan los votos.

Esto ha sido bien analizado por historiadores y analistas. Y un vocero tan autorizado como Basadre, dice muy claramente que en el sistema electoral en Perú nació científicamente en 1931.

La Constitución del año 33 lo consagra bajo el nombre de Poder Electoral, al frente del cual estaba el Jurado Nacional de Elecciones (Bolívar usó por vez primera el nombre de Poder Electoral en la Carta del año 1826). Y este Jurado Nacional de Elecciones creado en 1931, consagrado constitucionalmente en 1933, ha de tener una existencia histórica muy larga hasta 1993, o sea, 60 años. Y se ha ido mejorando paulatinamente, ha habido periodos negros, oscuros, de fraude, de co-

sas artificiosas, pero todo eso ha ido disminuyendo. El gran cambio que hay en nuestro Sistema Electoral o en nuestra normativa electoral, se da en 1963 a raíz de las elecciones de ese año, en las cuales y como consecuencia del golpe de Estado de 1962, se convoca a elecciones y se remodela toda la legislación electoral. Yo diría que de 1963 a 1993 hay una transparencia electoral que, en términos generales, no se discute.

En 1939, por ejemplo, no obstante que ya existía el Jurado Nacional de Elecciones, hay un fraude reconocido. En 1945 no hubo necesidad de hacer fraude, porque Bustamante llegó al poder casi en hombros y como fruto de un gran acuerdo político. Y luego en 1950, las elecciones fueron fraudulentas: la de Odría que es muy conocida. En la de 1956 se ha alegado que hubo fraude, si bien éste no fue probado. En 1962 la situación es más delicada, pues hubo un golpe de Estado y se publicó un libro blanco sobre las elecciones, que daba a entender que había habido fraude. Yo lo dudo, pero ahora no lo vamos a analizar. Pero desde 1963, nadie discute al Jurado Nacional de Elecciones como entidad autónoma, técnica, que opera con imparcialidad. Y esto dura hasta 1993: treinta años. Creo que en 1993 se quiebra la fe en nuestras instituciones electorales y se ha quebrado hasta ahora, dejando a salvo naturalmente, la honorabilidad de algunas personas. Estoy hablando de cómo funcionan las cosas. Y de hecho, ni hay confianza ni funciona bien el aparato electoral.

Y aquí es donde viene el gran quiebre que está representado con esta tripartición consagrada en la Constitución de 1993, creándose un sistema que no es sistema. Vamos a empezar por lo más sencillo, para demostrar que no existe un sistema. Este “sistema” tiene tres partes: el Jurado Nacional de Elecciones (Ley 26486), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Ley 26487), que es la caja negra del sistema, porque ahí se “cocina todo”, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Ley 26487).

Empecemos por el último. ¿Qué tiene que ver el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil con el resto? Nada. ¿Por qué? Porque este registro pretende crear un documento de identidad que sirva para el voto y para la identificación, porque en este momento Perú no tiene un documento de identidad. Lo que tiene es un documento de voto, que sirve para fines de identidad, que es otra cosa. Lo más sensato hubiera sido mantener los existentes Registros de Identificación Civil y el Padrón

Electoral en donde estaban. Este padrón electoral no tiene nada que hacer acá, más bien podría estar en la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la ONPE. ¿Y la Oficina Nacional de Identificación y Estado Civil? Es simplemente el Registro Civil que existe en las municipalidades de todo Perú desde 1936, obligatoriamente, aun cuando en la práctica viene desde el siglo pasado (durante mucho tiempo en Perú los documentos eclesiásticos y los documentos civiles se usaron indistintamente).

Esto ha existido siempre. Si así fue y si siempre funcionó en el ámbito municipal ¿para qué había que cambiarlo? No tiene sentido. Ha podido en todo caso crearse un sistema aparte e independiente de identificación y registro civil que organice los municipios que están en todo el país y que reciba mediante computadoras toda su información. Todo esto será remitido a un banco de datos y a partir de ahí se organizaría un sistema que nada tiene que ver con lo electoral. La identificación civil es independiente de lo electoral.

La ONPE es la entidad que maneja todo el cómputo, el escrutinio, la que envía resultados: tiene a su cargo la organización electoral, la parte administrativa. Y está pensada para ser independiente del Jurado Nacional de Elecciones, al que se deja como una instancia aparte. Y esto porque hay un informe de la OEA, que creo que nadie ha visto, en el cual se dice que hay que buscar un mejoramiento en el funcionamiento y preparación de las jornadas electorales. Pero la OEA no propuso ningún sistema tripartito. La OEA decía algo que era cierto: que en el proceso electoral, la parte administrativa debía estar muy definida para que todo ese mecanismo logístico funcionase, y eso era una llamada de atención para reforzar esto, no para crear una oficina autónoma. El informe de la OEA no fue más que un pretexto para justificar lo que se hizo.

Sin embargo, curiosamente, en las leyes de la materia se ha creado internamente una serie de hilos que van de la ONPE hacia el Jurado, que no estaban previstos, que en principio podrían haberse obviado. Lo cual da a entender que ambas tienen características de sistema, de autonomía con relación, lo que aparentemente contraría el articulado constitucional. ¿Por qué? Porque casi todo lo que hace y decide la ONPE, es visto en apelación por el Jurado, con lo cual el Jurado es instancia jurisdiccional, o sea, dice el derecho, es la última palabra. El sistema aparece en este punto, aunque mediatizado.

Todo esto tiene un cierto parecido con una experiencia extranjera muy reciente, que es la experiencia mexicana. México en 1989 y 1990, un poco en la línea del Tratado de Libre Comercio y ante la exigencia de los norteamericanos de que pongan en orden sus elecciones crearon el IFE, Instituto Federal Electoral. El IFE es un organismo con un gran edificio, descentralizado totalmente, que tiene delegaciones en cada uno de los 32 estados, o sea, hay una delegación en cada estado, y a su vez tiene 300 subdelegaciones repartidas en cada estado. El IFE tiene a su cargo la confección del padrón. Han invertido varios millones de dólares en hacer un censo electoral que arroja casi cincuenta millones de electores, y en otorgar un documento de identidad que es infalsificable y que tiene un costo aproximado de cinco dólares por unidad. Hace los cómputos, mantiene el padrón, distribuye la documentación, prepara la jornada electoral, informa a los funcionarios de casilla, centraliza una serie de funciones que antes hacían otros, pero opera con gente intachable. Sus miembros tienen los mismos requisitos que para ser magistrados de la Suprema Corte. Sus órganos centrales son el Consejo General (integrado por consejeros magistrados) y la Junta General Ejecutiva, que incluye al director general. Aquí se organiza y decide todo el proceso electoral, pues en su seno hay una parte *ejecutiva* y otra *decisoria* de conflictos y está empezando a funcionar bien, aunque lentamente, por el peso del pasado político mexicano.

Además del IFE está el Tribunal Federal Electoral, que es netamente jurisdiccional y que tiene dos instancias: una primera a cargo de cinco salas y una segunda a cargo de una sala de cinco magistrados que son nombrados por el Poder Ejecutivo y por la Suprema Corte y es netamente jurisdiccional. O sea, decide conflictos de naturaleza jurídica, y sólo en casos especiales. Como se puede apreciar, el IFE encierra ambas funciones: administrativa y decisoria. El Tribunal Federal Electoral es en la práctica un fuero privativo que resuelve jurisdiccionalmente algunos de los conflictos del IFE, que sí tiene características de “sistema”.

Volviendo a lo nuestro, concluyo diciendo que nuestro sistema no es un sistema. En una tripartición sin lógica ni sentido, un pegote que puede traer problemas, agravado con la inserción en él de los registros civiles. Nuestra crítica es, sin embargo, teórica y *a priori*. Hay que esperar y ver qué pasa en la realidad de los hechos.