

EL SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DEL CONGRESO

Por: Virgilio Isaac Hurtado Cruz¹

Sumario

Introducción. 1. Sistemas electorales para la elección del Congreso. 1.1 Clasificación: sistemas electorales mayoritarios, proporcionales y personalizados. 2 Sistema Electoral proporcional. Clases de sistemas electorales proporcionales. Fórmulas electorales de los sistemas electorales proporcionales: Fórmulas de los restos y de los divisores. 3. Sistema electoral para la elección del Congreso de la República del Perú. Elementos. Aplicación del procedimiento para la adjudicación de escaños. Consecuencias del sistema aplicado.

INTRODUCCIÓN:

El presente trabajo aborda un conjunto de nociones básicas para comprender los distintos mecanismos utilizados por nuestra legislación para convertir los votos emitidos por los ciudadanos en el proceso de elecciones congresales en escaños. En este sentido, explicamos algunas categorías vinculadas al sistema electoral proporcional, para determinar qué instituciones del derecho electoral y de los sistemas electorales son aplicadas en la elección del Congreso de la República.

Para ello, identificamos cada elemento de nuestro sistema electoral para la elección del Congreso, recurriendo al análisis histórico estadístico, que nos permite a través de constataciones empíricas y de simulaciones, aplicar cada una de estas categorías y distinguir de mejor forma el rol de cada institución.

1. *Sistemas electorales para la elección del Congreso.*

Para la elección del Congreso de la República se aplican los sistemas electorales mayoritarios, proporcionales y mixtos o personalizados, que como bien ha precisado Nohlen, combinan los elementos de los dos primeros.

1.1 *Clasificación de los Sistemas electorales en: mayoritarios, proporcionales y personalizados.*

La doctrina distingue básicamente 2 tipos de sistemas electorales: Los mayoritarios y los proporcionales. En base a estos dos tipos surge un tercero que se configura en base a combinaciones de diversos elementos de uno y otro. La distinción entre uno u otro sistema radica en el principio de representación como en la fórmula de decisión². Este último concepto precisa la regla que determina al ganador y al perdedor de la

¹ Abogado de la Gerencia de Normatividad y Asuntos Legales del JNE. Profesor de la Cátedra de Sistemas Electorales de la Escuela de Ciencia Política – UNMSM.

² NOHLEN, Dieter. (1) "SISTEMAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS". Segunda edición revisada y aumentada. Fondo de Cultura Económica. México D. F., 1998. Pág. 97.

elección, de manera que sólo importan los votos del ganador y no los del perdedor, porque no se lleva el premio, es decir la cuota de poder. En cambio, en los sistemas de representación proporcional, el principio es que el porcentaje de los votos obtenidos por cada partido, decida cuál será la conformación del Parlamento. Aquí, efectivamente cada voto emitido del ciudadano guarda especial relevancia.

Giovanni Sartori, apuntala que los sistemas electorales de mayoría o mayoritarios no procuran un parlamento que refleje la distribución de las votaciones, sino que buscan un vencedor indiscutible, porque su principal objeto es elegir un gobierno³.

En el sistema electoral mayoritario, gana el candidato elegido por el mayor número de votantes, quedándose el resto del electorado sin representación. El partido ganador puede tener una representación desmesurada; en tanto que en un sistema de representación proporcional la intención básica es lograr una adecuada representación de las mayorías y minorías, y traducir proporcionalmente votos en escaños, en lugar de que recaiga sobre un partido una representación exigua o excesiva ()⁴ ()⁵. No obstante lo explicado, cabe destacar que la proporcionalidad en circunscripciones plurinominales puede lograrse en cualquiera de los dos prototipos mencionados, en aplicación del sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías o en circunscripciones pequeñas⁶; o mediante un sistema proporcional con circunscripciones plurinominales⁷.

A manera de síntesis:

Tipo de S. E.	Fórmula de decisión	Objeto de representación
Mayoritario	Triunfa la mayoría.	Formación de mayorías parlamentarias.
Proporcional	Decide la proporción de votos	Reflejo de la estructura del electorado.

Los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales tienen los siguientes efectos:

Efecto tendencial	Mayoritario	Proporcional
Bipartidismo	Si	No
Mayoría de un partido	Si	No
Estabilidad del gobierno	Si	No
Alianzas de gobierno	No	Si

³ SARTORI, Giovanni. "INGENIERÍA CONSTITUCIONAL COMPARADA. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados". Segunda reimpresión de la primera edición en español, Fondo de Cultura Económica. México, 1996. Págs. 17-18.

⁴ LIJPHART, Arend. "LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS". Segunda edición, Editorial Ariel S. A. Barcelona, 1991. Pág. 165.

⁵ DAHL, Robert. "LA DEMOCRACIA. Una Guía para los ciudadanos". Editorial Taurus. Bs. As. 1999. Pág. 152. Afirma Dahl que el sistema proporcional está diseñado para producir una correspondencia fiel entre la proporción del número total de votos atribuidos a un partido en las elecciones y la proporción de escaños que obtiene el partido en la legislatura.

⁶ NOHLEN, Dieter. (2) "SISTEMAS ELECTORALES PARLAMENTARIOS Y PRESIDENCIALES". En "Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina". Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, compiladores. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. Pág. 158. El autor cita dichos modelos como ejemplo de sistemas mayoritarios en que existe la representación proporcional, pero su finalidad es garantizar la mayoría del partido ganador de la elección. En el caso del sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías, se aplica el sistema de voto limitado "en el que, en circunscripciones plurinominales, el elector dispone de menos votos que diputados por elegir en la circunscripción". En el segundo caso, del sistema mayoritario en circunscripciones pequeñas "se trata de sistemas electorales que emplean la fórmula de decisión proporcional en circunscripciones hasta de cinco escaños. Este tipo se denomina sistema formador de mayorías, debido a los efectos desproporcionales de las circunscripciones pequeñas."

⁷ NOHLEN, Dieter. Op. Cit. (1). Para Nohlen, el sistema proporcional en circunscripciones plurinominales dependerá del tamaño de la circunscripción (escaños asignados). Cuando más pequeñas son las circunscripciones se tiende a una mayor desproporcionalidad entre votos y escaños.

Atribución unívoca resp. Pol.	Si	No
Representación justa	No	Si
Oportunidad nuevas tendencias	No	Si

2. Sistema electoral proporcional.

Afirma Robert Dahl, que es sistema electoral de representación proporcional es aquel que está diseñado deliberadamente para producir una correspondencia fiel entre la proporción del total de número de votos atribuidos a un partido en las elecciones y la proporción de escaños que obtiene el partido en el parlamento⁸.

2.1 Clases de sistemas electorales proporcionales.

Dieter Nohlen, distingue entre los tipos de sistemas electorales proporcionales a los sistemas de representación proporcional pura en virtud del cual se pretende lograr la mayor correlación entre la votación obtenida entre cada partido y los escaños a signársele. Es por ello considerada un sistema de representación proporcional pura, la elección del Congreso en Distrito Electoral Único, como lo hizo el Perú en los procesos electorales de los años 1995 y 2000 y como lo hacen también Israel y Holanda.

También existe el sistema electoral proporcional en circunscripciones plurinominales, es decir, en múltiples distritos electorales. Aquí el nivel de proporcionalidad dependerá del tamaño de las circunscripciones, que está en función de la cantidad de escaños asignados. Observa Nohlen que una circunscripción plurinomial es pequeña si tiene de 2 a 5 escaños asignados; es mediana si tiene entre 6 a 10 escaños asignados; y es grande si tiene más de 10 escaños asignados. Se entiende que a menor cantidad de escaños menor será el efecto proporcional, debido a que la exigencia para ganarlo será mayor y más complicado para la aplicación de las técnicas proporcionales.

2.2 Fórmulas electorales de los sistemas electorales proporcionales: Fórmulas de los restos y de los divisores.

Las fórmulas electorales, a decir de García Soriano, es un elemento fundamental del sistema electoral que ha sido caracterizada como el procedimiento de cálculo que convierte las preferencias expresadas por los electores en una distribución de escaños entre los diversos candidatos o candidaturas contendientes en el distrito correspondiente⁹.

Para ello se distinguen entre los sistemas electorales proporcionales los cuocientes de los restos mayores y de los divisores, conocidos también como “de la media más elevada”¹⁰.

FÓRMULAS DEL RESTO MAYOR		FÓRMULAS DE DIVISORES	
Fórmulas	Cuotas	Fórmulas	Serie de divisores (escaños)
Hare	$C = V/E$	D'Hondt	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 ... (e)
Droop	$C = (V / E + 1) + 1$	Sainte – Lagüe	1, 3, 5, 7, 9, 11 ... (e)
Hagenbach - Bischoff	$C = (V / E + 1)$	Sainte – Lagüe modificada	1.4, 3, 5, 7, 9, 11... (e)
Imperiali	$C = (V / E + 2)$	Danesa	1, 4, 7, 10, 13, 16, 19 ... (e)

- V = votos válidos. E = número de escaños por distribuir.

⁸ DAHL, Robert.. Op. Cit. Pág. 152.

⁹ GARCÍA SORIANO, María Vicenta. “ELEMENTOS DE DERECHO ELECTORAL”. Tirant lo Blanch, Editores. Valencia, 1999. Pág. 124.

¹⁰ Para estos datos hemos consultado a Solano Bárcenas, Orlando, “TRATADO DE INGENIERÍA ELECTORAL Y DERECHO ELECTORAL. Editorial Leyer, Bogotá Colombia. Págs. 362 – 366.

En los primeros se calcula una cuota, para luego otorgar a cada partido los escaños que corresponden de acuerdo a cuantas veces la cuota esté contenida en su votación válida. La asignación de escaños a través de estos métodos no es exacta, por cuanto siempre quedan escaños por distribuir, de manera que se tiene que proceder a una segunda ronda, en virtud de la cual se otorgan los escaños que faltan al partido que tenga el resto mayor. A diferencia de estos métodos, están las fórmulas de divisores, mediante las cuales se procede a dividir la cantidad de votos válidos obtenida por cada partido entre cierta cantidad de números igual al número de escaños por distribuirse. El método es exacto, pero al igual que en los métodos de los restos, sus resultados varían según la proporcionalidad a la que tienda cada fórmula.

Por ejemplo si tenemos que en un determinado país existen 4 partidos y su Senado de 40 escaños se elige por Distrito Único, cuántos escaños corresponderían a estos partidos si se aplican los métodos de los restos, considerando los siguiente resultados:

PARA EL SENADO		
Partido	Votos	%
ALFA	350, 055	39.4890
BETA	221, 234	24.9569
DELTA	130, 452	14.7162
OMEGA	101, 201	11.4164
Votos válidos	802, 942	90.5794
Votos nulos	22, 563	2.5453
Votos en blanco	27, 853	3.1420
Votos emitidos	853, 358	96.2667
Ausentismo	33, 093	3.7332
Electores hábiles	886,451	99.9999

De las fórmulas antes establecidas resulta lo siguiente:

SENADO: Cuociente Hare (q) = V / E 802, 942 / 40 = 20073. 55 = 20074					
Partido	Votos	Voto / q	Enteros	Restos	Total
ALFA	350, 055	17. 4382	17		17
BETA	221, 234	11. 0209	11		11
DELTA	130, 452	6. 4985	6	1	7
OMEGA	101, 201	5. 0413	5		5
Votos válidos	802, 942				
Electores hábiles	886,451		39	1	40
SENADO: Cuociente Droop (q) = (V / E +1) + 1 = (802, 942 / 40 +1) + 1 = 19585					
ALFA	350, 055	17. 8736	17	1	18
BETA	221, 234	11. 2960	11		11
DELTA	130, 452	6. 6608	6		6
OMEGA	101, 201	5. 1672	5		5
Votos válidos	802, 942				
Electores hábiles	886,451		39	1	40
SENADO: Cuociente Hagenbach - Bischoff (q) = C = (V / E +1) = 802, 942 / 41 = 19584					
Partido	Votos	Voto / q	Enteros	Restos	Total
ALFA	350, 055	17. 8745	17	1	18
BETA	221, 234	11. 2966	11		11
DELTA	130, 452	6. 6611	6		6
OMEGA	101, 201	5. 1675	5		5
Votos válidos	802, 942				
Electores hábiles	886,451		39	1	40
SENADO: Cuociente Imperiali (q) = (V / E +2) = (802, 942 / 40 +2) = 19118					
ALFA	350, 055	18. 3102	18		18
BETA	221, 234	11. 5720	11		11
DELTA	130, 452	6. 8235	6	1	7

OMEGA	101, 201	5. 2934	5		5
Votos válidos	802, 942				
Electores hábiles	886,451		39	1	40

3. Sistema electoral para la elección del Congreso de la República del Perú.

El sistema electoral para la elección del Congreso de la República ha venido sufriendo diversas transformaciones. Si tomamos como punto de partida la Constitución de 1993, podemos observar que hemos pasado de un sistema electoral proporcional puro de distrito electoral único¹¹ a un sistema electoral proporcional primero con circunscripciones plurinominales (2001) y luego con barrera legal. Esto, a decir de Dieter Nohlen es el “sistema electoral proporcional con barrera legal”. Pero es importante hacer una revisión más concreta a los elementos de nuestro sistema electoral a efectos de conocer y comprender sus particularidades.

3.1 Elementos del sistema electoral para la elección del Congreso peruano.

El sistema electoral como todo conjunto de órganos o entes destinados a un objetivo común, tiene elementos que se relacionan entre sí para transformar los votos en escaños, en cargos públicos o en decisión política. Xavier Torrens distingue 5 elementos del sistema electoral: las circunscripciones electorales, la forma de las candidaturas, la estructura del voto, la fórmula electoral y la barrera legal¹².

a) Las circunscripciones electorales.

Las circunscripciones electorales como bien a las ha definido Torrens, es el conjunto de electores – en la actualidad pertenecientes a una unidad territorial – a partir de la cual se procede, según la distribución de votos emitidos o de la población electoral, a la distribución de los escaños asignados¹³. La asignación de escaños puede efectuarse tomando un criterio poblacional (cuerpo electoral) como ocurre con la Cámara de Diputados de España, un criterio estrictamente territorial como se aplicó en Chile con sus circunscripciones binominales para la elección de su Senado¹⁴ o un

¹¹ La Séptima Disposición Transitoria de la Constitución Política del Estado (1993) estableció que “el primer proceso de elecciones generales que se realice a partir de la vigencia de la presente Constitución, en tanto se desarrolla el proceso de descentralización, se efectúa por distrito único.

¹² TORRENS, Xavier. “LOS SISTEMAS ELECTORALES”. En: “Manual de Ciencia Política”. Miguel Caminal Badía. Reimpresión de la segunda edición. Editorial Tecnos. Madrid, 2001. Págs. 355 – 359.

¹³ TORRENS, Xavier. Op. Cit. Pág. 355.

¹⁴ DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS DEL SENADO CHILENO POR CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL :

No	Regiones	Población por Distrito Electoral (PDE)	Asignación Directa	Proporciona: No existe
I	Tarapacá	428 594	2	0
II	Antofagasta	493 984	2	0
III	Atacama	254 336	2	0
IV	Coquimbo	603 210	2	0
V	Valparaíso	1 534 545	2	0
RM	Región Metropolitana de Santiago	6, 061, 185	2	0
VI	O’Higgins	780, 627	2	0
VII	Maule	908, 097	2	0
VIII	Bío – Bío	1, 861, 562	2	0
IX	Araucanía	869, 535	2	0
X	Los Lagos	1, 271, 142	2	0
XI	Aisén	91, 492	2	0
XII	Magallanes	150, 826	2	0

criterio mixto en el que se combina el elemento territorial y el de población electoral como es el caso del Congreso peruano, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21° de la Ley Orgánica de Elecciones.

Las circunscripciones, de acuerdo a su tamaño pueden ser uninominales (aquellas a las que se le asigna un solo escaño) o plurinominales¹⁵ (que se les asigna más de un escaño); en tanto que atendiendo a la base territorial pueden ser una única circunscripción para elegir a las autoridades¹⁶ o múltiples cuando se divide el territorio en varios distritos electorales como ocurre con la elección de nuestro Congreso Nacional.

Dieter Nohlen precisa que las circunscripciones electorales plurinominales pueden ser: pequeñas, si tienen entre 2 a 5 escaños; medianas si tienen entre 6 a 10 escaños; y, grandes, si tienen más de 10 escaños. Si consideramos la distribución de escaños por circunscripción electoral que desde el año 2001 no ha variado, pese al aumento de la cantidad de electores, tenemos lo siguiente:

No.	Distrito Electoral	Población por Distrito Electoral (PDE)	Cociente: $\frac{95}{(PDE)}$ (TP)	Asignación proporcional	Directa ¹⁷	Total
1	Amazonas	165, 589	1. 0553	1	1	2
2	Ancash	595, 791	3. 7971	4	1	5
3	Apurímac	184, 655	1. 1768	1	1	2
4	Arequipa	697, 456	4. 4450	4	1	5
5	Ayacucho	292, 360	1. 8633	2	1	3
6	Cajamarca	638, 285	4. 0679	4	1	5
7	Callao	483, 254	3. 0799	3	1	4
8	Cusco	599, 879	3. 8231	4	1	5
9	Huancavelica	208, 209	1. 3269	1	1	2
10	Huánuco	353, 829	2. 2550	2	1	3
11	Ica	412, 903	2. 6315	3	1	4
12	Junín	673, 852	4. 2946	4	1	5
13	La Libertad	863, 245	5. 5016	6	1	7
14	Lambayeque	614, 050	3. 9134	4	1	5
15	Lima	5' 322, 078	33. 9185	34	1	35
16	Loreto	371, 138	2. 3653	2	1	3
17	Madre de Dios	38, 323	0. 2442	0	1	1
18	Moquegua	89, 802	0. 5723	1	1	2
19	Pasco	133, 111	0. 8483	1	1	2
20	Piura	816, 314	5. 2025	5	1	6
21	Puno	622, 923	3. 9699	4	1	5
22	San Martín	308, 717	1. 9675	2	1	3
23	Tacna	146, 429	0. 9332	1	1	2
24	Tumbes	92, 046	0. 5866	1	1	2
25	Ucayali	181, 995	1. 1598	1	1	2
TOTALES		14 ' 906, 233 (TP)¹⁸	95.00	95	25	120

13 Regiones	15,309,135 (TP)	26	0
-------------	-----------------	----	---

• Elaboración propia. Datos extraídos del Trabajo: "Representación y Tamaño de los Distritos Electorales en Chile, 1988 – 2004". Autoría de Cantillano, Priscilla y Navia, Patricio.

¹⁵ NOHLEN, Dieter. Op. Cit. (1) Pág. 57.

¹⁶ Como ocurre en la elección del Presidente de la república, de nuestros representantes ante el Parlamento Andino o con la elección de los Concejos Municipales donde la circunscripción territorial municipal es único distrito electoral.

¹⁷ La asignación directa es producto de la fórmula de distribución de los escaños que conforme a lo dispuesto en el artículo 21° de la Ley No. 26859 cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao constituyen un distrito electoral correspondiendo un escaño a cada distrito, en tanto que el resto de escaños se asignarán de manera proporcional a la población electoral de cada distrito.

¹⁸ TP = Total Padrón de Electores = 14 ' 906, 233. (aprobado para el Proceso de Elecciones Generales del año 2001.

- Datos extraídos de la Resolución No. 057 - 2001 - JNE, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 18 de 01 del 2001.

Leyenda: Circunscripciones que son afectadas con la asignación territorial.
 Circunscripciones que se benefician con la asignación territorial.

Balance: 1 circunscripción uninominal, 8 binominales, 4 trinominales, 2 tetranominales, 7 circunscripciones pentanominales, 1 hexanomial, 1 heptanomial y una grande. De manera que la elección de nuestro Congreso es prácticamente por distrito múltiple con circunscripciones plurinominales pequeñas.

b) La forma de las candidaturas.

La candidatura es otro de los elementos del sistema electoral. La forma que adopta la candidatura desarrolla los lazos entre los votantes y los candidatos y entre los candidatos y los partidos.

Figuran entre sus formas, la candidatura unipersonal y la candidatura por listas o planchas como le denominan en Colombia y en Venezuela¹⁹. La candidatura es unipersonal cuando en esta figura sólo un candidato, por ello va ligada a fórmulas mayoritarias²⁰. La candidatura por lista se da cuando existen varios candidatos ordenados correlativamente, adscritos a una misma organización política. Se distingue en la doctrina los siguientes tipos de lista:

- Lista cerrada: Está integrada por la relación de candidatos determinados por el partido político sea a través de un proceso de elección interna o de decisión del órgano partidario correspondiente. Su efecto es que el elector vota por la lista de candidatos presentada por los partidos y no puede introducir con su voto, candidatos distintos a los de la lista.
- Lista bloqueada: El orden interno de la lista, fijado por el partido no puede ser alterado por el elector con su voto.
- Lista desbloqueada o cerrada, pero no bloqueada: (Finlandia, Austria, Holanda, Bélgica, Dinamarca y Suecia). El elector vota por la lista del partido, pero con su voto puede modificar total o parcialmente el orden de candidatos preestablecido en la lista, sea tachando el nombre de los candidatos o poniéndoles un orden numérico a través del voto preferencial. Por ello se dice que permite que el elector decida quién debe representar al partido.
- Lista abierta: (Suiza, Luxemburgo, Senado español). Se permite al elector escoger candidatos de diferentes partidos y establecer su orden de preferencia entre ellos.

A cada forma de lista, le corresponde una forma de votación. Ambas, como bien acota Nohlen, determinan la mayor o menor influencia del elector en la selección de

¹⁹ NOHLEN, Dieter. *Ibidem* Op. Cit. Pág. 66.

²⁰ NOHLEN, Dieter. Op. Cit. (2) Pág. 147. El autor precisa que las elecciones unipersonales sólo pueden ser celebradas de acuerdo con el principio de decisión de la mayoría."

candidatos²¹. En sí como ya precisaremos más adelante, amplían o reducen el margen de libertad de decisión del elector.

Del tenor del artículo 115° de la Ley No. 26859, Orgánica de Elecciones, es indudable que en el Perú, las candidaturas son a través de lista presentada por los partidos políticos y alianzas electorales entre los mismos partidos o entre cualquiera de estos y algún movimiento. El monopolio de las candidaturas por parte de las organizaciones políticas es uno de los elementos trascendente del Estado de partidos²², el cual es incompatible con las candidaturas unipersonales independientes.

La lista incorpora tantos candidatos como congresistas se eligen en la circunscripción electoral, salvo los casos de circunscripciones con menos de 3 congresistas en las que se presentarán tres candidatos, a efectos de que se pueda aplicar la cuota de participación política por razón de género establecida en el artículo 116° de la misma norma.

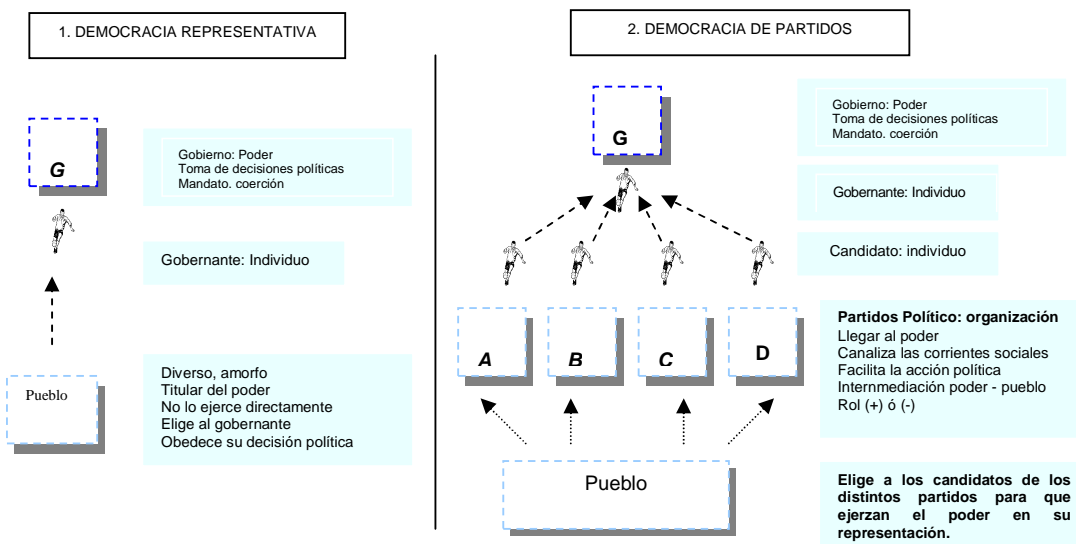
Por otro lado, el artículo 117° del mencionado *corp us iuris* precisa que la lista debe indicar el orden de las candidaturas. Por todo lo anteriormente expuesto, las candidaturas previstas por el ordenamiento jurídico electoral peruano es a través de lista cerrada, es decir que no pueden ingresar candidaturas distintas a las presentadas por los partidos en sus listas correspondientes. Ello ha quedado definido con la Resolución No. 288 – 2006 – JNE²³, que deniega la inscripción de la candidatura del ciudadano Julio Soberón Márquez, al Congreso de la República por el distrito electoral de Lima, como independiente. Este hecho favorece al Estado de partidos, por cuanto quedan constituidos como el soporte de la democracia representativa a través de la exclusividad de la presentación de las candidaturas a los cargos públicos provenientes de elección popular. En dicho contexto la tarea principal de los mismos es la intermediación entre el poder constituido por la soberanía mediante las diversas formas del sufragio y el cuerpo electoral que las ejerce²⁴.

²¹ NOHLEN, Dieter. Op. Cit. (1) Pág. 66.

²² TORRES DEL MORAL, Antonio. "ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA DE PARTIDOS". Tecnos. Madrid, 1995. Antonio Torres del Moral, desde la perspectiva del Derecho Político, precisa que la democracia moderna es propiamente una democracia de partidos políticos, en razón de que la participación política a través de los mecanismos eleccionarios es canalizada por ellos.

²³ En la actualidad, nuestra legislación no permite otra forma de ejercer el sufragio pasivo, que no sea a través de organizaciones políticas, para que con ello se fortalezcan los partidos políticos. Ejemplo más claro es lo que ocurrió con el intento de postulación individual del ciudadano Julio Soberón Márquez al Congreso de la República, pretensión que fue declarada improcedente por el Jurado Nacional de Elecciones mediante la Resolución No. 288–2006–JNE; respectivamente.

²⁴ DALLA VÍA, Alberto Ricardo. "DERECHOS POLÍTICOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES". En: "Derecho Constitucional". Albanesse, Susana; Dalla Vía, Alberto, Gargarella, Roberto; Hernández, Antonio; y, Sabsay, Daniel. Primera edición, Editorial Universidad. Buenos Aires, 2004. Pág. 95. Anota el Profesor Dalla Vía lo siguiente: "Para Duverger, los partidos políticos son intermediarios entre el pueblo y el gobierno, es decir, entre los electores y los elegidos. Esa intermediación se hace notoria en cuanto a que son los partidos los que proponen y designan a los candidatos que votarán los ciudadanos en la elección. En ese caso, es necesario hacer notar que las leyes sobre partidos políticos en nuestro país (entiéndase Argentina), a partir de la Ley 16.652 (Ley Illia) hasta la Ley 23.298 actualmente vigente, ha otorgado a los partidos políticos el monopolio para proponer las candidaturas al electorado (Art. 2°).



Del mismo modo, se observa que la lista de candidatos al Congreso presentada por los partidos políticos no es bloqueada, por cuanto la adjudicación de los escaños congresales asignadas a cada partido no se efectúa según el orden correlativo de la lista presentada por el mismo, en razón de que el ciudadano no vota “en bloque” por la lista, sino que por medio del voto preferencial puede reordenar dicho orden.

c) La estructura del voto.

El voto es el acto en virtud del cual se materializan las preferencias políticas de los ciudadanos dentro de un proceso electoral. De ahí, como bien afirma Torrens, la estructura del voto es la forma de emisión o expresión del voto y está estrechamente vinculada a la forma de la candidatura. Nohlen, precisa que ello depende de la forma de la lista²⁵. Pero, lo cierto es que la forma de votar depende de la forma cómo se establecen las candidaturas, así como de algunos elementos que establezca la ley para ampliar o reducir el margen de libertad de elección de los ciudadanos. Por ejemplo, en el caso peruano, la Ley Orgánica de Elecciones, al establecer en su artículo 21° la doble opción preferencial opcional, así como su aplicación en el procedimiento de adjudicación de escaños, según el artículo 31° de la misma, queda definido que la forma de la candidatura es a través de lista cerrada y desbloqueada.

Esta situación, como bien lo ha acotado Nohlen permite al candidato elegido *saber que no sólo tiene el respaldo de su partido, sino también el apoyo personal y político de los electores que marcaron con una cruz su nombre en la lista de partido; y, en consecuencia, se siente menos dependiente de su partido*²⁶. Por otro lado, la misma

²⁵ NOHLEN, Dieter. Op. Cit. (1). Pág. 67.

²⁶ En otras latitudes, como en el caso de Panamá, en virtud a encuestas realizadas se ha comprobado que el electorado vota en función a individuos que a las propias listas partidarias. Ver “SISTEMAS DE ELECCIONES PARLAMENTARIAS Y SU RELACIÓN CON LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA CENTRAL Y REPÚBLICA DOMINICANA. Primera edición. Unidad para la Promoción de la Democracia del Instituto

situación – también genera la competición intrapartidaria que sumada a la interpartidaria que es la contienda natural del proceso electoral, se terminan generando dos flancos de luchas electorales entre los candidatos. Definitivamente ello debilita al partido²⁷.

Desde una división entre voto categórico, que permite al elector únicamente votar por candidatos de una misma lista; y voto ordinal que otorga al elector la posibilidad de votar por candidatos de distintas listas partidarias como ocurre en Irlanda, Malta o Australia, el Perú opta por el primer modelo.

Entre otra distinción relativa al voto único y el voto múltiple, al ser la doble opción preferencial una variante de éste último, el Perú ha implementado el voto múltiple, que permite al elector tener un margen mayor de libertad de elección.

d) La fórmula electoral.

La cifra repartidora es el método de distribución de escaños utilizado por el sistema electoral peruano, tanto en las elecciones congresales como en las elecciones regionales y municipales para determinar los escaños que corresponden a los partidos que han participado en la contienda electoral. Es utilizada en sistemas electorales proporcionales que se organizan sobre la base de circunscripciones plurinominales o vale decir, sobre aquellas a las que se ha asignado más de 1 escaño, para fomentar la representación de minorías.

La elección del parlamento peruano se efectúa en aplicación del sistema electoral proporcional, por lo que requiere de una fórmula matemática para distribuir los escaños en disputa, de manera proporcional a la votación obtenida por los partidos políticos participantes. La fórmula aplicada en el Perú es la llamada “cifra repartidora”, que combina el método de D’Hont (que es de divisores) con el método de los restos.

e) La Barrera legal

La Barrera Electoral es un elemento del sistema electoral, que consiste en establecer un número mínimo de votos o escaños que requiere superar cada partido para que se le aplique una determinada fórmula electoral. El objeto de este elemento es reducir el efecto de fragmentación del Congreso causado por la naturaleza del sistema electoral proporcional y el excesivo número de partidos políticos existentes.

La barrera puede estar en función a los electores (totalidad del padrón electoral), de los votantes (quienes acuden a votar) o de la votación válida. También puede consistir en un número mínimo de escaños. Ambos criterios han sido incorporados a la legislación electoral peruana como se aprecia con la reciente redacción del artículo 20° de la Ley No. 26859, Orgánica de Elecciones, modificado por el artículo 1° de la Ley No. 28617, Ley que establece la barrera legal.

En este sentido, la precitada norma establece 2 condiciones para que los partidos participen en el procedimiento de adjudicación de escaños: 1) lograr un mínimo de 6

Interamericano de Derechos Humanos. Serie: Parlamentos y Gobernabilidad. San José de Costa Rica, 2000. Pág. 285.

²⁷ HURTADO CRUZ, Virgilio Isaac. “El voto preferencial y la democracia de partidos”. Artículo publicado en el Boletín Informativo No. 24 del Jurado Nacional de Elecciones. Setiembre / Año 2004.

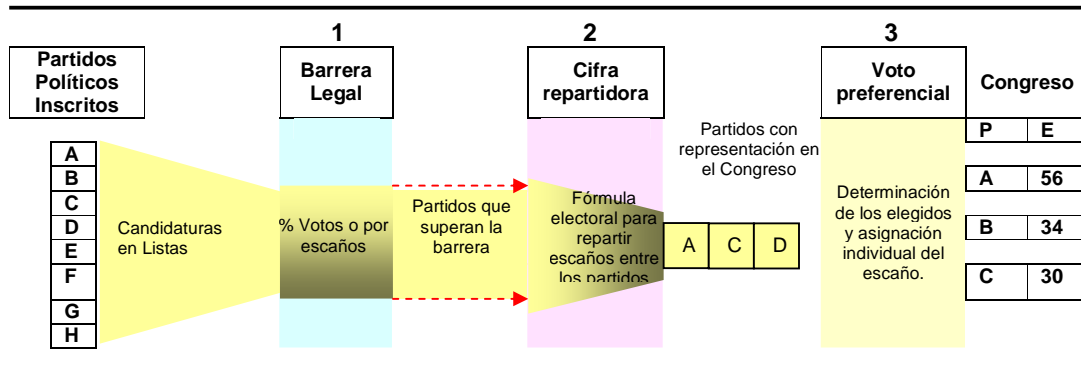
Congresistas, cifra equivalente al 5% del número legal de miembros del Congreso, en más de 1 circunscripción electoral; o 2) superar el 5% de la votación nacional válida. El cumplimiento de cualquiera de estas dos condiciones es suficiente para que el partido político participe en el proceso de adjudicación de escaños. Empero, cabe precisar que la aplicación de tales condiciones han quedado diferidas para el proceso de elecciones generales del año 2011, ya que la Disposición Transitoria Unica de la misma ley estableció que para el proceso de elecciones generales del año 2006, recién concluido, se exige una barrera de 5 Congresistas o del 4% de la votación nacional válida. () ()²⁸.

3.2 Aplicación del procedimiento para la adjudicación de escaños.

La Ley No. 26859, Orgánica de Elecciones, prevé un procedimiento para la adjudicación de escaños, que consta de 3 pasos:

- a) La aplicación de la Barrera Legal (Art. 20°);
- b) La aplicación del método de la cifra repartidora (Art. 30°);
- c) La aplicación del voto preferencial (Arts. 31° y 32°)

Ejecutados estos pasos, conoceremos a las fuerzas políticas que integrarán el Parlamento Nacional (por nombre y cantidad) y quienes son los ciudadanos que ejercerán el cargo de Congresista de la República. Pero ¿cómo opera el procedimiento de adjudicación de escaños?.



FUENTE: Ley No. 26859 y Ley No. 28617
Elaboración propia.

²⁸ DUVERGER, Maurice. "LOS PARTIDOS POLÍTICOS". Fondo de Cultura Económica. México. Págs. 378 – 379. Sobre el tema, el autor acota lo siguiente: "el hecho de la elección, como la doctrina de la representación, han sido profundamente transformados por el desarrollo de los partidos. No se trata, en lo sucesivo, de un diálogo entre el elector y el elegido, la nación y el parlamento: se ha introducido un tercero entre ellos, que modifica radicalmente la naturaleza de sus relaciones. Antes de ser elegido por sus electores, el diputado es elegido por el partido: los electores no hacen más que ratificar esta selección." Esta premisa resulta fundamental ya que si bien la democracia es un "régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados, por medio de elecciones sinceras y libres", los partidos, como bien afirma Duverger, son los organismos que al conformar sus listas de candidatos a los cargos de gobierno han efectuado una designación previa, y se constituyen – por ende – en intermediarios entre los elegidos y sus electores. Ello, otorga una doble participación a los partidos: primero en la elección de los candidatos; y, segundo, en el proceso de elecciones, el cual determinará a los candidatos que gobernarán en representación del pueblo. En virtud a este mecanismo, la representación da origen a dos funciones de relación: la de los gobernantes – electores y la de los gobernantes – partido de origen, las cuales son concomitantes, mediatizan el carácter individual de la política y superponen el ejercicio institucional de la política sobre el ejercicio personal del poder.

a) Aplicación de la barrera Legal

- **Respecto a la primera condición: Lograr un mínimo de 5 Congresistas en más de 1 circunscripción electoral.**

Para satisfacer esta condición es necesario hacer una primera aplicación de la cifra repartidora en cada uno de los 25 distritos electorales y luego de identificar la distribución de los 120 escaños, proceder a discriminar a aquellos partidos que no han cumplido con esta condición. Por ejemplo tomando como base la tabla de resultados del año 2001, tenemos lo siguiente:

ORGANIZACIÓN POLÍTICA	VOTACIÓN (ABSOLUTOS)	ESCAÑOS ASIGNADOS	CIRCUNSCRIPCIONES
Perú Posible	2'477, 624	45	22
Partido Aprista Peruano	1'857, 416	28	13
Unidad Nacional	1'304, 037	17	12
FIM	1'034, 672	11	7
UPP – Social Democracia	390, 236	6	6
Somos Perú	544, 193	4	4
Acción Popular	393, 433	3	3
Cambio 90 - NM	452, 696	3	1
Alianza Solución Popular	336, 680	1	1
Todos por la Victoria	191, 179	1	1
Renacimiento Andino	127, 707	1	1
FREPAP	156, 264	0	0
Proyecto País	155, 572	0	0
13 Organizaciones Políticas		120	
Votos válidos	9'421, 709		
Votos nulos	1'352, 780		
Votos en blanco	1'213, 152		
Votos emitidos	11'987, 641		
Ausentismo	2'910, 794		
Total de electores hábiles	14, 898, 435		

Leyenda:

Partidos que no califican: 8

Partidos que califican: 5

▪ Fuente: Archivo del JNE.


- **Respecto a la segunda condición: superar el 4% de la votación nacional válida.**


Para conocer qué partidos políticos cumplen con la segunda condición, es necesario trabajar con los datos de la columna de resultados porcentuales de la votación de los partidos, que se encuentran en función de la Votación Nacional Válida, es decir:


ORGANIZACIÓN POLÍTICA	VOTACIÓN (ABSOLUTOS)	PORCENTAJE (%)	ESCAÑOS ASIGNADOS
Perú Posible	2'477, 624	26.3	45
Partido Aprista Peruano	1'857, 416	19.7	28
Unidad Nacional	1'304, 037	13.8	17
FIM	1'034, 672	11.0	11
UPP – Social Democracia	390, 236	4.1	6
Somos Perú	544, 193	5.8	4
Acción Popular	393, 433	4.2	3
Cambio 90 - NM	452, 696	4.8	3
Alianza Solución Popular	336, 680	3.6	1
Todos por la Victoria	191, 179	2.0	1
Renacimiento Andino	127, 707	1.4	1
FREPAP	156, 264	1.7	0
Proyecto País	155, 572	1.7	0
13 Organizaciones Políticas			120 escaños
Votos válidos	9'421, 709	78.6	
Votos nulos	1'352, 780	11.3	
Votos en blanco	1'213, 152	10.1	
Votos emitidos	11'987, 641	80.5	
Ausentismo	2'910, 794	19.5	
Total de electores hábiles	14, 898, 435		



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE. “Perú: Elecciones Generales 2001. Informe de Resultados”.

Leyenda:

No cumplen condición: 

Los nuevos partidos que cumplen condición: 

Los que ya cumplieron la 1ra condición: 

Partidos que pasan a la aplicación final de la cifra repartidora  + 

Califican en total 8 partidos.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA	VOTACIÓN (ABSOLUTOS)	PORCENTAJE (%)	ESCAÑOS ASIGNADOS
Perú Posible	2'477, 624	26.3	
Partido Aprista Peruano	1'857, 416	19.7	
Unidad Nacional	1'304, 037	13.8	
FIM	1'034, 672	11.0	
UPP – Social Democracia	390, 236	4.1	
Somos Perú	544, 193	5.8	
Acción Popular	393, 433	4.2	
Cambio 90 - NM	452, 696	4.8	
Total Escaños en las 25 circunscripciones			120

b) Aplicación del método de la cifra repartidora y su aplicación

El artículo 30° de la Ley No. 26859, Orgánica de Elecciones establece el procedimiento para su aplicación, observando los siguientes pasos:

- a) Se determina el número de votos válidos obtenidos por cada lista de candidatos;

- b) El total de votos válidos obtenidos por cada lista se divide, sucesivamente, entre 1, entre 2, entre 3, etc. según sea el número total de Congresistas que corresponda elegir;
- c) Los cuocientes parciales obtenidos son colocados en orden sucesivo de mayor a menor, hasta tener un número de cuocientes igual al número de los Congresistas por elegir; el cuociente que ocupe el último lugar constituye la Cifra Repartidora;
- d) El total de votos válidos de cada lista se divide entre la Cifra Repartidora, para establecer el número de Congresistas que corresponda a cada una de ellas;
- e) El número de Congresistas de cada lista está definido por la parte entera del cuociente obtenido a que se refiere el inciso anterior. En caso de no alcanzarse el número total de Congresistas previstos, se adiciona la unidad a quien tenga mayor parte decimal; y,
- f) El caso de empate se decide por sorteo entre los que hubieran obtenido igual votación.

Se ha identificado a nuestra cifra repartidora con el método de D’Hont, pero no es cierto. Este último únicamente aplica hasta el paso contenido en el literal c) y como es un método de divisores, se procede a contar el número de divisores que cada partido tiene a su favor.

I. EJERCICIOS: “Piurandia” es un país que tiene las siguientes características:



Parlamento:	Unicameral
	12 escaños
Electores:	886,451.0
Sistema de Partidos:	Multipartidista (5 partidos)

Los resultados electorales de la última elección de su Congreso ha sido el siguiente:

RESULTADOS PARA EL CONGRESO		
Partido	Votos	%
ALFA	350, 055	39.4890
BETA	221, 234	24.9569
OMEGA	101, 201	11.4164
DELTA	80, 223	9.0499
EPSILON	50, 229	5.6663
Votos válidos	802, 942	90.5794
Votos nulos	22, 563	2.5453

Votos en blanco	27, 853	3.1420
Votos emitidos	853, 358	96.2667
Ausentismo	33, 093	3.7332
Electores hábiles	886,451	99.9999

1. Cómo sería la distribución de escaños, aplicando el método de la cifra repartidora?

a) Primer paso: Se determina el número de votos válidos obtenidos por cada lista de candidatos;

PARA EL CONGRESO		
Partido	Votos	%
ALFA	350, 055	39.4890
BETA	221, 234	24.9569
OMEGA	101, 201	11.4164
DELTA	80, 223	9.0499
EPSILÓN	50, 229	5.6663
Votos válidos	802, 942	90.5794
Votos nulos	22, 563	2.5453
Votos en blanco	27, 853	3.1420
Votos emitidos	853, 358	96.2667
Ausentismo	33, 093	3.7332
Electores hábiles	886,451	99.9999

b) Segundo paso: El total de votos válidos obtenidos por cada lista se divide, sucesivamente, entre 1, entre 2, entre 3, etc. según sea el número total de Congresistas que corresponda elegir;

Partido	Votación válida	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ALFA	350, 055	350055	175027.5	116685	87513.7	70011	58342.5	50007.8	43756.8	38895	35005.5	31 823.1	29171.2
BETA	221, 234	221, 234	110617	73744.6	55308.5	44246.8	36872.3	31604.8	27654.2	24581.5	22123.4	20112.1	18436.1
OMEGA	101, 201	101, 201	50600.5	33733.6	25300.2	20240.2	16866.8	14457.2	12650.1	11244.5	10120.1	9200	8433.4
DELTA	80, 223	80, 223	40111.5	26741	20055.7	16044.6	13370.5	11460.4	10027.8	8913.6	8022.3	7293	6685.2
EPSILÓN	50, 229	50, 229	25114.5	16743	12557.2	10045.8	8371.5	7175.5	6278.6	5581	5022.9	4566.2	4185.7

c) Tercer paso: Los cuocientes parciales obtenidos son colocados en orden sucesivo de mayor a menor, hasta tener un número de cuocientes igual al número de los Congresistas por elegir; el cuociente que ocupe el último lugar constituye la Cifra Repartidora;

No.	Cuociente	No.	Cuociente	No.	Cuociente
1	350 055	21	35 005.5	41	12 650.1
2	221 234	22	33 733.6	42	12 557.2
3	175 027.5	23	31 823.1	43	11 460.4
4	116 685	24	31 604.8	44	11 244.5
5	110 617	25	29 171.2	45	10 120.1
6	101 201	26	27 654.2	46	10 045.8
7	87 513.7	27	26 741	47	10 027.8
8	80 223	28	25 300.2	48	9 200
9	73 744.6	29	25 114.5	49	8 913.6
10	70 011	30	24 581.5	50	8 433.4
11	58 342.5	31	22 123.4	51	8 371.5
12	55 308.5	32	20 240.2	52	8 022.3
13	50 600.5	33	20 112.1	53	7 293
14	50 229	34	20 055.7	54	7 175.5
15	50 007.8	35	18 436.1	55	6 685.2
16	44 246.8	36	16 866.8	56	6 278.6
17	43 756.8	37	16 743	57	5 581
18	40 111.5	38	16 044.6	58	5 022.9
19	38 895	39	15 345.7	59	4 566.2

20	36 872.3	40	13 370.5	60	4 185.7
----	----------	----	----------	----	---------

No. Escaños a elegir -----▶

Cifra repartidora

- d) **Cuarto paso:** El total de votos válidos de cada lista se divide entre la Cifra Repartidora, para establecer el número de Congresistas que corresponda a cada una de ellas;

Partido	Votación válida	Cifra repartidora	Nuevo cuociente
ALFA	350, 055	55308.5	6.3291
BETA	221, 234	55308.5	4.0000
OMEGA	101, 201	55308.5	1.8297
DELTA	80, 223	55308.5	1.4504
EPSILÓN	50, 229	55308.5	0.9081

- e) **Quinto paso:** El número de Congresistas de cada lista está definido por la parte entera del cuociente obtenido a que se refiere el inciso anterior. En caso de no alcanzarse el número total de Congresistas previstos, se adiciona la unidad a quien tenga mayor parte decimal;

ADJUDICACIÓN DE LOS 12 ESCAÑOS EN BASE A LOS NUEVOS CUOCIENTES						
Partido	Votos	% (Padrón)	P / C	Enteros	Restos	Total
ALFA	350, 055	39.4890	6.3291	6	--	--
BETA	221, 234	24.9569	4.0000	4	--	--
OMEGA	101, 201	11.4164	1.8297	1	--	--
DELTA	80, 223	9.0499	1.4504	1	--	--
EPSILÓN	50, 229	5.6663	0.9081	0	--	--
Totales				12		

- f) **Sexto paso:** El caso de empate se decide por sorteo entre los que hubieran obtenido igual votación.

Si aplicamos el método de D'Hont la distribución de escaños estaría dada por el número de cocientes que tenga cada partido dentro de los 12 primeros determinados según el orden anteriormente descrito:

No.	Cuociente	Origen del cuociente
1	350 055	Alfa
2	221 234	Beta
3	175 027.5	Alfa
4	116 685	Alfa
5	110 617	Beta
6	101 201	Omega
7	87 513.7	Alfa
8	80 223	Delta
9	73 744.6	Beta
10	70 011	Alfa
11	58 342.5	Alfa
12	55 308.5	Beta

c) Voto preferencial y su aplicación

Conociendo la cantidad de escaños que corresponde a cada partido se procede a identificar a cuales de los candidatos de la lista corresponde ejercer el cargo de Congresista de la República. Rige en este procedimiento lo dispuesto en los artículos 31° y 32° de la Ley Orgánica de Elecciones:

"Artículo 31.- El nuevo orden de los resultados se determina por el número de votos válidos obtenido por cada candidato dentro de su lista. Se colocan en forma sucesiva de mayor a menor en cada una de las listas. De esta manera se obtiene el orden definitivo de colocación de cada candidato en su lista. Siguiendo el nuevo orden, son elegidos Congresistas en número igual al obtenido según lo descrito en el artículo anterior. Los casos de empate entre los integrantes de una lista se resuelven por sorteo."

Artículo 32.- La cantidad de votos que cada candidato haya alcanzado sólo se toma en cuenta para establecer su nuevo orden de colocación dentro de su lista, sin que ninguno pueda invocar derechos preferenciales frente a candidatos de otras listas a las que corresponde la representación, aunque individualmente éstos hubiesen obtenido votación inferior a la de aquél.

Para ello es importante partir del ejemplo anterior de "Piuralandia" en el que cada partido presenta una lista de 12 candidatos ordenados en orden correlativo.

ALFA = 6		BETA = 4		OMEGA = 1		DELTA = 1		EPSILÓN = 0	
No.	Candidato	No.	Candidato	No.	Candidato	No.	Candidato	No.	Candidato
1	Paez	1	Mamani	1	Chanamé	1	Bernaola	1	
2	Rodríguez	2	Bardales	2	Aranda	2	Loza	2	
3	Mendoza	3	Quispe	3	Uribe	3	Palmieri	3	
4	Céspedes	4	Montaner	4	Oblitas	4	Rengifo	4	
5	Marchand	5	García	5	Palacios	5	Murga	5	
6	Bravo	6	Garcés	6	Romero	6	Salmón	6	
7	Calderón	7	Abad	7	Chunga	7	Tafarel	7	
8	Sánchez	8	Merino	8	Condori	8	Sulca	8	
9	Álvares	9	Orihuela	9	Berrios	9	Souza	9	
10	Peralta	10	Mercado	10	Manera	10	Mijail	10	
11	Arana	11	Saldaña	11	Köller	11	Barton	11	
12	Zacarías	12	Kempes	12	Jarrín	12	Saldarriaga	12	

Para aplicar el voto preferencial se procede a reordenar la lista presentada por el partido al momento de su inscripción, pero en función a la votación preferencial obtenida por cada candidato:

Así tomando como ejemplo al Partido Alfa, procedemos a ordenar los resultados de la votación preferencial:

No.	Candidato	Votación Preferencial
1	Paez	55, 051
2	Rodríguez	34, 056
3	Mendoza	7, 235
4	Céspedes	68, 000
5	Marchand	75, 258
6	Bravo	22, 458
7	Calderón	14, 327
8	Sánchez	12, 867
9	Álvarez	6, 437
10	Peralta	29, 291
11	Arana	37, 496
12	Zacarias	64, 358

Nuevo orden de lista:

No.	Candidato	Votación Preferencial
1	Marchand (5) ²⁹	75, 258
2	Céspedes (4)	68, 000
3	Zacarias (12)	64, 358
4	Paez (1)	55, 051
5	Arana (11)	37, 496
6	Rodríguez (2)	34, 056
7	Peralta (10)	29, 291
8	Bravo (6)	22, 458
9	Calderón (7)	14, 327
10	Sánchez (8)	12, 867
11	Mendoza (3)	7, 235
12	Álvarez (9)	6, 437

Y finalmente, son Congresistas de la República del Partido Alfa, quienes en el nuevo orden de su lista están ubicados en los lugares correspondientes al No. de escaños adjudicados al partido, es decir, los siguientes:

No.	Candidato	Votación Preferencial
1	Marchand (5)	75, 258
2	Céspedes (4)	68, 000
3	Zacarias (12)	64, 358
4	Paez (1)	55, 051
5	Arana (11)	37, 496
6	Rodríguez (2)	34, 056

Para el caso de los demás partidos se aplica el mismo método y se tiene la composición final del Congreso.

3.3 Consecuencias del sistema aplicado.

Nuestro sistema electoral proporcional, como bien lo demuestran los datos histórico-estadísticos, nos lleva a un modelo de democracia de consenso, por cuanto al existir una alta propensión a que no se configure una mayoría congresal creada por votación popular, es necesario que ante una representación política altamente fragmentada, se acuda a la vía del consenso político para garantizar el gobierno del Congreso, como el

²⁹ Es el número que tenía el candidato en la lista presentada por su partido.

entendimiento en la toma de decisiones concernientes al ejercicio de las funciones de dicho poder del Estado.

A su vez, esta situación influye en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, evidenciándose un temor a la existencia de una mayoría, pero también un temor a ser minoría. El primer caso es el de la oposición política y se funda en cuestiones relativas al ejercicio abusivo del poder, que está proscrito por el artículo 103° de nuestra Constitución Política, *parte in fine*. El segundo caso es el del partido del oficialismo, que tras haber conquistado el Poder Ejecutivo, necesita un correlato de fuerza en el Congreso para asegurar la gobernabilidad del país. Por ello es que en el espectro político se han producido situaciones adversas: las crisis de octubre 1963 y abril de 1992, en contextos donde el Poder Ejecutivo no tenía mayoría en el Congreso; y, la democracia de consenso durante el gobierno del Presidente Toledo con los altos riesgos de su vacancia del cargo, situación última que nos permite pensar que este modelo si es posible, sobre todo si nuestra sistema de representación proporcional propende a ello.

Los recientes resultados electorales nuevamente nos llevan a un contexto de democracia de consenso, el cual sólo es sostenible cuando la oposición política congresal es responsable. Esta característica muy deseable en todas las oposiciones del mundo, depende de los objetivos de la oposición, así como de la calidad y elevado nivel cultural político y democrático de la oposición. Existen en la actualidad 2 filtros de selección de este perfil. El primero es la selección de candidaturas internas a cargo de los propios partidos; y, el segundo, es el proceso electoral. El éxito de ambos filtros dependerá del nivel educativo y de cultura política democrática de los electores.

Este riesgo a la estabilidad y gobernabilidad, ha llevado a incorporar instituciones jurídico – políticas interesantes, como es la declaración de ilegalidad de una organización política por incurrir en conducta antidemocrática, establecida en el artículo 14° de la Ley No. 28094, Ley de Partidos Políticos.³⁰ Dicha norma reafirma una de las garantías de la conducta que un partido político debe seguir en un Estado Constitucional de Derecho. Efectivamente, bajo este paradigma, quienes acceden al poder público lo hacen mediante mecanismos previstos en la Constitución y en la Ley³¹. Si, el marco jurídico constitucional adopta la forma democrática representativa³²

³⁰ De los resultados del Proceso de Elecciones Generales del año 2006 se observa que de las 24 listas que han participado en la elección del Congreso de la República, sólo 7 organizaciones políticas han obtenido representación política. De estas 7, 3 son formalmente alianzas electorales (Unidad Nacional, Frente de Centro, Alianza para el Futuro), 1 es una alianza informal (Partido Nacionalista Peruano y Unión por el Perú) y 3 son partidos políticos (Partido Aprista Peruano, Partido Perú Posible y Partido Restauración Nacional). Unidad Nacional está integrada por el Partido Popular Cristiano, el Partido Solidaridad Nacional y el Partido Cambio Radical, habiendo logrado cada uno representante de sus filas al Congreso. El Frente de Centro está integrado por los partidos Acción Popular, Somos Perú y Coordinadora Democrática, habiendo logrado representación al Congreso sólo los 2 primeros. La Alianza para el Futuro integra formalmente a los partidos Cambio 90 y a Nueva Mayoría, pero informalmente al partido Sí Cumple, siendo que los tres tienen representación política. Y, por último, el Partido Unión por el Perú, que en la práctica comprende también dentro de su representación parlamentaria a los representantes del Partido Nacionalista. Una desintegración de la Alianza para el Futuro, como la ocurrida con los movimientos fujimoristas en el año 2000, así como de todas las alianzas políticas antes mencionadas dejaría al Congreso con una fragmentación mayor al Congreso 2001 – 2006 que tuvo 11 partidos políticos representados. Quedaría este Congreso ante dicha hipótesis con 13 partidos políticos representados.

³¹ ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. "GOBERNABILIDAD CRISIS Y CAMBIO. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio". Primera reimpresión de la primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995. Pág. 74. Señala el autor que "tanto la Constitución como las leyes de partidos tienden a señalar la forma en la que los partidos deben comportarse en cuanto a su creación, en su organización interna y en sus funciones institucionales. Pero, son las normas electorales las que desempeñan una mayor influencia con relación a la propia existencia política de los partidos y a su potencial desarrollo."

³² THIBAUT, Bernhard. "INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA". En: "Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina". Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores). Fondo de Cultura

y participativa y la forma republicana de gobierno, como en el caso peruano, el acceso a los cargos de gobierno y a la toma de decisiones debe efectuarse por medio de mecanismos derivados o institucionales como los procesos electorales regulados en la legislación; y no mediante el uso de la violencia o mecanismos derivados que rompen el modelo de Estado constitucional y que nos llevan a un Estado de hecho³³.

Asimismo se insertó la figura de la barrera legal para que los partidos accedan al procedimiento de adjudicación de escaños, pero el éxito de esta medida encaminada a reducir la fragmentación política del Congreso dependerá de la estabilidad de las alianzas electorales, por cuando su desintegración devolvería al Congreso la fragmentación que se quiso evitar.

Otra posibilidad, es la de cambiar el sistema de elección proporcional del Congreso, por un sistema electoral mayoritario que permita al partido de gobierno tener mayoría en el Parlamento; o que permita al Parlamento elegir al Jefe de Estado. Ello importaría modificar la Constitución Política, para que el Presidente sea elegido por sufragio indirecto de primer grado, constituyendo el parlamento el cuerpo electoral para este efecto. Pero a la par, importaría fortalecer el rol fiscalizador de la oposición política, por lo que sería fundamental que comanden los órganos de control delegándosele la facultad de designar o proponer a los candidatos a Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, así como la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República.

Económica. Primera edición. México D. F., 1998. Pág. 65. Apunta el autor que "el principio básico de la democracia representativa es constitutivo prácticamente para todas las democracias modernas; no como último recurso, porque en el estado territorial en las condiciones de una democracia de masas simplemente no sería posible poner en práctica un proceso continuo de decisiones directas por la ciudadanía."

³³ COBEN L., Jean y ARATO, Andrew. "SOCIEDAD CIVIL Y TEORÍA POLÍTICA". Tercera edición, Fondo de Cultura Económica. México, 2000. Pág. 24. "(...) lo que distingue a las sociedades democráticas de las no democráticas es, por tanto, la forma en que se adquiere el poder y en que se llegan a tomar las decisiones."

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. "GOBERNABILIDAD CRISIS Y CAMBIO. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio". Primera reimpresión de la primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- COBEN L., Jean y ARATO, Andrew. "SOCIEDAD CIVIL Y TEORÍA POLÍTICA". Tercera edición, Fondo de Cultura Económica. México, 2000.
- DAHL, Robert. "LA DEMOCRACIA. Una Guía para los ciudadanos". Editorial Taurus. Bs. As. 1999. Pág. 152.
- DALLA VÍA, Alberto Ricardo. "DERECHOS POLÍTICOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES". En: "Derecho Constitucional". Albanesse, Susana; Dalla Vía, Alberto, Gargarella, Roberto; Hernández, Antonio; y, Sabsay, Daniel. Primera edición, Editorial Universidad. Buenos Aires, 2004.
- DUVERGER, Maurice. "LOS PARTIDOS POLÍTICOS". Fondo de Cultura Económica. México.
- GARCÍA SORIANO, María Vicenta. "ELEMENTOS DE DERECHO ELECTORAL". Tirant lo Blanch, Editores. Valencia, 1999.
- HURTADO CRUZ, Virgilio Isaac. "El voto preferencial y la democracia de partidos". Artículo publicado en el Boletín Informativo No. 24 del Jurado Nacional de Elecciones. Setiembre / Año 2004.
- LIJPHART, Arend. "LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS". Segunda edición, Editorial Ariel S. A. Barcelona, 1991.
- NOHLEN, Dieter. (1) "SISTEMAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS". Segunda edición revisada y aumentada. Fondo de Cultura Económica. México D. F., 1998.
(2) "SISTEMAS ELECTORALES PARLAMENTARIOS Y PRESIDENCIALES". En "Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina". Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, compiladores. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- SARTORI, Giovanni. "INGENIERÍA CONSTITUCIONAL COMPARADA. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados". Segunda reimpresión de la primera edición en español, Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
- THIBAUT, Bernhard. "INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA". En: "Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina". Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores). Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México D. F., 1998.
- TORRENS, Xavier. "LOS SISTEMAS ELECTORALES". En: "Manual de Ciencia Política". Miguel Caminal Badía. Reimpresión de la segunda edición. Editorial Tecnos. Madrid, 2001.
- TORRES DEL MORAL, Antonio. "ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA DE PARTIDOS". Tecnos. Madrid, 1995.

ANEXOS

LEY Nº 28617

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE LA BARRERA ELECTORAL

Artículo 1º.- Modifica los artículos 20º y 87º de la Ley Orgánica de Elecciones Nº 26859

Modifícanse los artículos 20º y 87º de la Ley Orgánica de Elecciones, los mismos que quedan redactados de la siguiente manera:

***Congreso de la República**

Artículo 20º.- Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República.

Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional.

Vigencia

Artículo 87º.- Los partidos políticos y las alianzas que para el efecto se constituyan pueden presentar fórmulas de candidatos a Presidente y Vicepresidentes, y listas de candidatos a congresistas en caso de Elecciones Generales, siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones. Se considera vigente la inscripción de los partidos políticos y alianzas de partidos que hayan obtenido representación parlamentaria en el último proceso de Elecciones Generales.

Los partidos políticos que no hayan obtenido representación parlamentaria mantendrán vigencia temporalmente por espacio de un (1) año, al vencimiento del cual se cancelará su inscripción.*

Artículo 2º.- Modifica el artículo 13º de la Ley de Partidos Políticos, Nº 28094

Modifícase el artículo 13º de la Ley de Partidos Políticos, que quedará redactado como sigue:

***Cancelación de las inscripciones**

Artículo 13º.- El Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de un partido en los siguientes casos:

- a) Al cumplirse un año de concluido el último proceso de elección general, si no hubiese alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir el cinco por ciento (5%) del número legal de miembros del Congreso o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional.
- b) A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de su disolución. Para tal efecto se acompañan los documentos legalizados respectivos.
- c) Por su fusión con otros partidos, según decisión interna adoptada conforme a la presente Ley.
- d) Por decisión de la autoridad judicial competente, conforme el artículo 14º de la presente Ley.
- e) Para el caso de las alianzas, cuando concluye el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquella, lo que deberán comunicar al Jurado Nacional de Elecciones a más tardar dentro de los treinta (30) días naturales posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.

Contra la decisión puede interponerse recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones, en el plazo de cinco (5) días hábiles. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.*

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA.- Para las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2006 se entenderá que el número de parlamentarios previsto en la modificatoria del artículo 20º de la Ley Orgánica de Elecciones será de cinco (5) y el porcentaje de los votos válidos a nivel nacional será de cuatro por ciento (4%).

Igualmente para el mismo proceso electoral relacionado en esta Disposición Transitoria se entenderá que el número de parlamentarios previsto en la modificatoria del inciso a) del artículo 13º de la Ley de Partidos Políticos será de cinco (5) y el porcentaje de los votos válidos a nivel nacional será de cuatro por ciento (4%).

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los seis días del mes de octubre de dos mil cinco.

MARCIAL AYAIPOMA ALVARADO
Presidente del Congreso de la República

FAUSTO ALVARADO DODERO
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintiocho días del mes de octubre del año dos mil cinco.

ALEJANDRO TOLEDO
Presidente Constitucional de la República

PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente del Consejo de Ministros

18434