

Tribunal
Constitucional



REVISTA PERUANA DE
DERECHO
CONSTITUCIONAL

Reforma Constitucional,
Política y Electoral

61 NUEVA ÉPOCA | 2013
Edición Especial

SUMARIO

REVISTA PERUANA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

N.º 6, NUEVA ÉPOCA
EDICIÓN ESPECIAL 2013

Reforma Constitucional, Política y Electoral

PRESENTACIÓN

Ernesto Álvarez Miranda 13

ESTUDIOS

Domingo García Belaunde

La Constitución peruana de 1993: sobreviviendo a todo pronóstico 19

José Palomino Manchego

¿Reforma, mutación o enmienda constitucional?..... 35

Francisco Morales Saravia

La Reforma de la Constitución de 1993 y sus problemas..... 61

Edwin Figueroa Gutarra

Certiorari y Reforma Constitucional. Entre propuestas y necesidades..... 81

César Delgado Guembes

Entre la participación absoluta y la ficción representativa. ¿Qué podemos esperar y qué no, del régimen representativo?..... 101

Victorhugo Montoya Chávez

La selección de candidatos para las elecciones congresales de 2011..... 153

Berly Javier Fernando López Flores

El control parlamentario de los decretos de urgencia..... 179

Stephen Haas del Carpio

La transición política peruana y la participación obligatoria de la ciudadanía en los procesos electorales peruanos. Presentación de la problemática e hipótesis..... 193

Rafael Rodríguez Campos/ Edith Neyra Córdova <i>Consenso Electoral para una nueva ley de los derechos de participación y control ciudadanos. Proceso de revocación de autoridades</i>	219
--	-----

Cynthia Vila Ormeño <i>Las Reformas Electorales en el Perú (1978 - 2012) y el principio de representación proporcional</i>	239
---	-----

MISCELÁNEA

Francisco Távora Córdova <i>El juez como garante de los derechos y el papel de la ética en las democracias constitucionales</i>	271
--	-----

Martha Paz <i>La Corte Constitucional Colombiana reivindica una categoría olvidada. La trabajadora sexual como "sujeto de especial protección"</i>	279
---	-----

Abraham García Chávarri <i>Derecho a la Integración y soberanía. Anotaciones interrelacionales</i>	299
---	-----

Sergio Bobadilla Centurión <i>Breve análisis del contexto socio-histórico-político-jurídico para el surgimiento jurisprudencial del Derecho a la Verdad. ¿Es viable su normativización positiva constitucional</i>	311
---	-----

Paola Brunet Ordoñez Rosales <i>Derechos de los pueblos indígenas en la jurisprudencia constitucional peruana</i>	339
--	-----

Aldo Blume Rocha <i>La legitimidad democrática del juez en el marco del Estado Constitucional de Derecho: El debate respecto a la dificultad contramayoritaria</i>	365
---	-----

Carmen Ortega Chico <i>Interpretación y aplicación de lo dispuesto en el artículo 68° de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo. Alcances del hoy denominado arbitraje obligatorio.</i>	387
--	-----

JURISPRUDENCIA COMPARADA

1. *Caso: Alimentación forzosa de internos en casos de peligro de muerte por Gonzalo Carlos Muñoz Hernández*
STCE N.º 120/1990 403
2. *Caso: Sobre la ilegalización de partidos políticos por Alberto Neira López*
STCE N.º 48/2003 405

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Reforma Constitucional:

1. *Exp. N.º 0014-2002-AI/TC por Nadia Paola Iriarte Pamo*
Demandante: Colegio de Abogados del Cusco
Norma impugnada: Ley N.º 27600
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-Mhtml> 417
2. *Exp. N.º 0014-2003-AI/TC por Evelyn Chilo Gutiérrez*
Demandante: Alberto Borea Odria y más de cinco mil ciudadanos
Norma impugnada: el denominado "documento promulgado el 29 de diciembre de 1993 con el título de Constitución Política del Perú de 1993"
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2003-ALhtml> 425

Reforma Política:

1. *Exp. 00013-2009-AI/TC por Miriam Handa Vargas*
Demandante: Treinta y un congresistas de la República
Norma impugnada: artículo 25º del Reglamento del Congreso de la República modificado mediante la Resolución Legislativa N.º 008-2007-CR publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de octubre de 2008.
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-ALhtml> 431
2. *Exp. 0050-2004-AI/TC por Miriam Handa Vargas*
Demandante: Colegio de Abogados del Callao y más de cinco mil ciudadanos
Norma impugnada: Leyes N.º 28389 y N.º 28449.
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-ALhtml> 439

Materia Electoral:

1. *Exp. N.º 0002-2011-CC/TC por Carolina Parra Decheco*
Demandante: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Demandado: Jurado Nacional de Elecciones (JNE)
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00002-2011-CC.html> 461

2. *Exp. N° 0003-2006-AI/TC por Nora Luzmila Fernández Lazo*
Demandante: Más de cinco mil ciudadanos
Norma impugnada: artículo 37° de la Ley N° 28094 —Ley de Partidos
Políticos (LPP)
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00003-2006-AI.html> 467

Relevante y de actualidad:

1. *Exp. 0022-1996-AI/TC (publicada agosto de 2013) por Jaime de la Puente Parodi*
Caso: La Ejecución de la Sentencia sobre la Cancelación de los Bonos Agrarios
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00022-1996-AI%20Resolucion.pdf>.... 473
2. *Exp. 01969-2011-HC/TC por Carlos Quispe Astoquilha*
Caso: Frontón
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/01969-2011-HC.pdf> 483
3. *Exp. 00013-2012-AI/TC por Clementina del Carmen Rodríguez Fuentes*
Caso: Reforma del Sistema Peruano de Pensiones
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00013-2012-AI.pdf> 487
4. *Exp. 04147-2012-PA/TC por Claudia Orbegoso Gamarra*
Caso: Racismo y Discriminación por parte de un Abogado - Multa
Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/04147-2012-AA.pdf> 493

LAS REFORMAS ELECTORALES EN PERÚ (1978-2012) Y EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

CYNTHIA VILA ORMEÑO

SUMARIO: Resumen I. Introducción. II. Sistemas Electorales y los Principios de Representación Constitucionalizados. III Revisión histórica de los procesos de Reforma Electoral (1978-2011). IV Propuestas actuales de Reforma del Sistema Electoral Peruano: JNE y ONPE V. Conclusiones.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo principal evaluar los procesos de reforma electoral impulsados en Perú durante las últimas décadas, con énfasis en las propuestas de creación del Código Electoral elaboradas por el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en la actualidad materia de debate en el Congreso de la República. El estudio compara los diferentes procesos de reforma a partir del diagnóstico contextual. El objetivo es analizar de qué manera se ha dado cumplimiento el principio de representación proporcional amparado en las constituciones de 1979 y 1993.

[1] Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú; Máster en Análisis Económico del Derecho y Políticas Públicas por la Universidad de Salamanca; doctoranda en Estado de Derecho y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca; visiting scholar en Boston University y con estancia de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinadora del Gabinete de Asesores de la Alta Dirección del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Docente de post grado en la Pontificia Universidad Católica del Perú y de pre-grado en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

I. INTRODUCCIÓN

En un sistema político democrático las elecciones constituyen los procesos mediante los cuales se agregan las preferencias de los ciudadanos de una comunidad, para determinar quién o quiénes de sus miembros tomarán directamente las decisiones políticas colectivas y, al mismo tiempo, qué políticas públicas desean que se implementen^[2]. Las preferencias se convierten en puestos de representación a través de un conjunto de mecanismos denominado sistema electoral, el cual surge como reflejo de un debate político y puede alterarse cuando el contexto cambia (Taagepera & Shugart, 1989).

El diseño de los sistemas electorales ha sido protagonista de los procesos democratizadores en la región en las últimas décadas, al ser el mecanismo usado para legitimar a los nuevos gobiernos. Por ello, si bien los estudios sobre sistemas electorales se habían centrado en el impacto de sus elementos sobre la estabilidad política, el sistema de partidos o la representación, llegando a importantes conclusiones (Rae, 1975; Nohlen, 1981; Sartori, 2004; Lijphart, 1994), no se enfocaron en investigar las causas del alto grado de variación de las reglas electorales (Boix, 1999, pág. 609). No obstante, debido a los números cambios detectados en el diseño de los sistemas electorales, los recientes estudios han fijado su objeto en los procesos de reforma, dando valor a los actores que los llevan a cabo y a sus incentivos de cara al cambio (Buquet, 2007; García Diez, 2001; Freidenberg, 2009).

La importancia de examinar los cambios sufridos por los sistemas electorales constituye un elemento esencial para la evaluación del funcionamiento de las democracias y, en el caso peruano, es trascendental ya que su sistema electoral ha sido modificado en diversos momentos y en diferentes dimensiones, asistiendo a intereses particulares de los actores políticos en el gobierno.

El objetivo principal de este trabajo es evaluar y comparar el sistema electoral peruano, desde el punto de vista del cambio, es decir, desde sus reformas, con énfasis en los proyectos de ley que en la actualidad han sido presentados al Congreso de la República por el Jurado Nacional de Elecciones —JNE- y la Oficina Nacional de Procesos Electorales —Onpe- y de diversas fuerzas parlamentarias.

Para ello, se define el significado de sistema electoral y los principios de representación que les sirve de sustento. Posteriormente, se analizan las reformas llevadas a cabo en las últimas elecciones generales, identificando los

[2] A pesar de no ser la única forma de selección de autoridades, las elecciones tienen *"una validez, un reconocimiento y una legitimidad democráticas especiales"* (Anduiza & Bosch, 2004, pág. 64).

actores que las impulsaron, el motivo del cambio y los aspectos del sistema electoral reformados. Luego de haber obtenido el contexto reformista, se realiza un diagnóstico de dichas reformas de cara al principio de representación amparado en la Constitución vigente al momento de la elección.

El resultado de dicha revisión nos mostrará que a pesar de las múltiples reformas electorales en Perú desde 1980, no se ha logrado un equilibrio entre la representación y la gobernabilidad, sino más bien han contribuido al debilitamiento del sistema electoral y del sistema de partidos, en la medida en que han respondido al antojo político de los actores en el poder; además, que las actuales reformas al incluir elementos que son propios de los sistemas de representación mayoritaria, disminuyen el efecto proporcional que debe tener el sistema según lo establece la Constitución de 1993.

II. SISTEMAS ELECTORALES Y LOS PRINCIPIOS DE REPRESENTACIÓN CONSTITUCIONALIZADOS

2.1 Definición de sistemas electorales y principios de representación

Los sistemas electorales son un conjunto de reglas que determinan la forma en que se articulan las preferencias y como éstas se convierten en escaños o autoridades a través de la competencia entre partidos políticos (Farrel, 2011; Rae, 1975; Nohlen, 1981; Sartori, 2004; Gallagher & Mitchell, 2006; Lijphart 1994)^[3]. Dichas reglas difieren unas de otras de acuerdo a la composición de sus elementos e impactan en el sistema político y en el sistema de partidos.

Los sistemas electorales que existen en el mundo suelen diferenciarse de acuerdo a dos principios de representación (Nohelen, 1981, pág. 40):

- El principio de representación mayoritaria, en el cual el triunfador se queda con todo; y
- El principio de representación proporcional, en el cual el triunfo es compartido entre el partido mayoritario y los partidos de minoría.

A partir de estos principios se forman tres tipos de sistemas• de mayoría, proporcionales o mixtos. Una misma votación podría tener diferentes resultados según se trate de un sistema u otro, y diferente impacto en la proporcionalidad, gobernabilidad y grado de participación del sistema. Así, la elección de uno de los principios conlleva a un constante conflicto entre la protección de la

[3] Existen otras definiciones de sistema electoral como la de Cox, 1997, quien lo entiende como un conjunto de leyes y normas sobre los partidos que regulan la competencia electoral entre y dentro de los partidos. En el mismo sentido, para Mainwaring (1991, pág. 22), un sistema electoral *"involucra muchos detalles que regulan un rango amplio de temas, desde como los candidatos son nominados hasta como son distribuidos los escaños"*.

mayoría y la formación de gobiernos sólidos —propio del principio mayoritario-, y la protección de la representación o la defensa de la voluntad del electorado— propio del principio proporcional-J⁴) Ello dependerá también de la forma en que estén estructurados los elementos de un sistema electoral m.

Teniendo en cuenta dichos elementos, las dimensiones que el concepto abarca pueden dividirse en dos, interpartidista e intrapartidista, en función a los efectos que tiene el sistema electoral, como variable independiente, sobre variables como la proporcionalidad del sistema (representación); los partidos políticos y el sistema de partidos (gobernabilidad)m; la relación entre electores y candidatos (participación) (García Díez, 2006, pág. 14).

- *Dimensión interpartidista*: Incluye la magnitud del distrito, la fórmula electoral, el umbral de representación y el tamaño de la asamblea. Su análisis resalta el continuo entre el polo mayoritario —que incentiva gobiernos de mayorías fuertes y de pocos partidos políticos- y el polo de la proporcionalidad pura—que incentiva que las elecciones reflejen de la mejor manera posible las preferencias sociales.
- *Dimensión intrapartidista*. Incluye la estructura del voto. Su análisis se refiere a la elección de los candidatos de un partido que ocuparán los escaños ganados por el mismo, resaltando la relación entre elector-

[4] Para Nohlen (1981), los sistemas electorales pueden ubicarse en un *continuum* entre la mayoría y la proporcionalidad, algunos tienen más elementos de mayoría, otros de proporcionalidad, incluso, pueden combinar estos elementos unos con otros. Específicamente, el diseño de un sistema, sea mayoritario o proporcional, depende de cómo estén estructurados sus elementos; pues, de la forma en que cada uno de ellos se regule o conforme dependerá el grado de proporcionalidad o de eficacia tanto del sistema electoral, como del sistema de partidos y el sistema político en general

[5] Los elementos clásicos del sistema electoral son: 1. El tamaño de las circunscripciones: referido al conjunto de electores que eligen a un número determinado de candidatos y en función de los cuales se hace la repartición de escaños (uninominal cuando se les asigna un solo escaño o plurinominal a las que se les asigna más de un escaño y suele relacionarse con sistemas proporcionales); 2. La forma de la candidatura: es la forma en que se presentan los candidatos al electorado (unipersonal cuando se elige a un candidato, o por lista cuando se presenta una plancha electoral en la que se puede elegir más de un candidato); 3. La forma de votación: está relacionada directamente con la forma de candidatura ya que a cada tipo de lista corresponde una manera según la cual el elector puede emitir su voto, pero también con otros elementos como en el caso peruano con el doble voto preferencial opcional; 4. La fórmula para convertir votos en escaños: es el método que sirve para distribuir los escaños para determinar cuántos de ellos le corresponde a cada partido político y qué candidatos resultaron electos.

[6] Las reglas electorales tienen impacto en la conformación de los partidos y el sistema de partidos, en la medida en que estructuran las acciones y la lógica de los políticos tanto a nivel intrapartido como interpartido (Mainwaring, 1991, pág. 26) pero también se debe tener en cuenta que existen otros factores que afectan al sistema de partidos como los clivajes o las fracturas sociales.

representante así la organización de los candidatos en el seno del partido.

Los efectos antes mencionados alertan sobre el peligro de manipulación de los sistemas electorales, que nacen a partir de decisiones de los partidos para maximizar su cuota de representación (Boix, 1999, pág. 609), en tanto las reformas electorales se convierten en procesos políticos competitivos que se desarrolla dentro de un contexto democrático, y su objetivo es alterar el modo en que está distribuido el poder, a través de comportamientos estratégicos de los actores políticos que poseen incertidumbre sobre su futuro y pretenden resguardar sus intereses (García Diez, 2006, pág. 8).

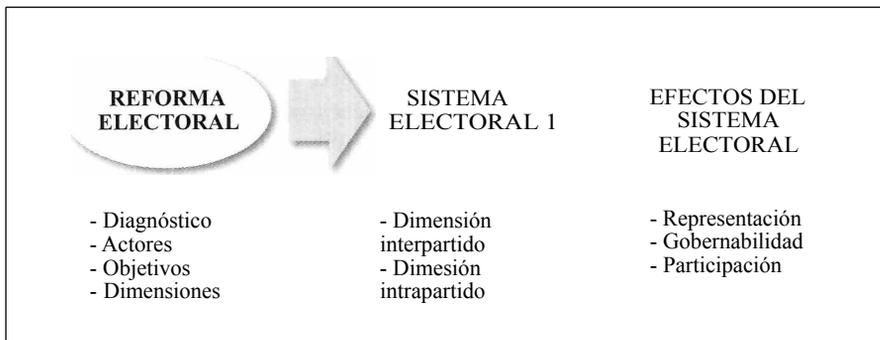
Durante mucho tiempo se pensó que los sistemas electorales, una vez adoptados, sólo cambiaban cuando se modificaba el principio de representación (Nohlen, 1994, pág. 348). No obstante, en los estudios electorales sobre América Latina este debate a nivel de principios de representación *"ha sido secundario sino inexistente"* (García Diez, 2004, pág. 6). En países en donde la democracia es incipiente se producen cambios electorales constantes que, sin llegar a convertirse en un sistema electoral nuevo, en el entendido de Lijphart (1994), modifican el principio de representación y tiene grandes efectos sobre el sistema político y de partidos.

Respecto al origen de la reforma electoral, esta puede darse de dos maneras, desde las cúpulas de poder o desde la ciudadanía. En el primer caso, los partidos o coaliciones perciben que hay un conjunto alternativo de reglas que facilitaría que se mantengan en el poder. Cuando la reforma se produce por críticas de la ciudadanía, los partidos políticos aprueban la reforma porque creen que mejorará la imagen del sistema y, por ende, su actividad partidaria (Katz, 2006).

Así, las reformas electorales son una variable que condiciona la forma de un sistema electoral, sin dejar de reconocer que este último es a la vez causa de efectos sobre la representación, la gobernabilidad y la participación, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

[7] En la medida que implica la interacción de diversos agentes con intereses dispares y democrático porque existen reglas que legitiman el proceso (Buquet, 2007, pág. 36).

Gráfico 1. Vinculación entre reforma electoral, sistema electoral y sus efectos



Elaboración: Propia

2.2. El principio de representación consagrado en la Constitución de 1979 y en la Constitución de 1993 y las reformas al sistema electoral

El artículo 65 de la Constitución de 1979 establecía el principio de representación proporcional, al señalar que *"En las elecciones pluripersonales, hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley."* Con ello, se constitucionalizó dicho principio, que había sido reconocido sólo como una tendencia en la Constitución de 1933. Bajo la misma fórmula, la Constitución de 1993, en su artículo 187 estableció el principio de representación proporcional, al señalar que *"En las elecciones pluripersonales hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley."*

Ambos textos constitucionales, remiten a normas con rango de ley el desarrollo de principio de representación, de tal manera que ninguno menciona la forma en que deben ser estructurados los elementos del sistema electoral, dejando al legislador un amplio margen de actuación para definir el diseño electoral, siendo esta una de las razones por las cuales se han producido cambios constantes en el mismo. Efectivamente, las normas infraconstitucionales han sido las encargadas de desarrollar el principio de representación proporcional, modificando cada uno de sus elementos a lo largo del tiempo, según los objetivos del regulador, tratando de equilibrar el respeto de la voluntad popular con el objetivo de la gobernabilidad.

Al respecto, en jurisprudencia se ha señalado que *"el artículo 187° de la Constitución exige que las elecciones pluripersonales —como lo es la elección al Congreso— se rijan por la fórmula proporcional y no por la de la mayoría, derivando a la ley la configuración concreta del sistema proporcional que se adopte. De este modo, en criterio del Tribunal Constitucional,*

la inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley cuestionada (en cuanto modifica el artículo 20° de la LOE, estableciendo la "barrera electoral") sólo podría verificarse en el caso de que: a) desvirtúe el principio de representación proporcional previsto en el artículo 187° de la Constitución, o b) carezca de finalidad constitucionalmente válida" (fundamento 31 de la STC 0030-2005-PI/TC). Complementa esta sentencia lo reiterado en el fundamento 19 de la STC 0013-2009-PFTC respecto de la reserva de ley de este dispositivo constitucional.

III. REVISIÓN HISTÓRICA DE LOS PROCESOS DE REFORMA ELECTORAL (1978-2011)

Desde 1978, se han implementado seis nuevos sistemas electorales, basado en la regla del '20 por ciento', de Lijphartm y otras múltiples modificaciones particulares menores:

- Para la elección de 1980, se reformó más del 20% del tamaño del Congreso.
 - Para la elección de 1993, se reformó más del 20% del tamaño del Congreso y de las circunscripciones.
 - Para la elección de 1995, se reformó más del 20% del tamaño del Congreso.
 - Para la elección de 2001, se reformó más del 20% del tamaño de las circunscripciones.
- Para la elección del 2006, se instauró un umbral de representación o barrera electoral.

- Para la elección de 2011, se reformó más del 20% de la barrera electoral.

Para las elecciones de 1985 y 2000 se realizaron reformas menores y para las elecciones de 1990, no hubo cambios.

La sistematización de los procesos de reforma electoral que analizaremos a continuación se ha realizado en función a tres periodos de la historia política peruana de los últimos años, tomando en cuenta los quiebres y reestructuración de la democracia.

El primero lo constituye el fin del gobierno militar instaurado desde 1978 hasta los años de adecuación a las reglas democráticas que se quiebra en 1992. El

[⁸] El cálculo en la formación de un nuevo sistema electoral es el asumido por Lijphart quien utiliza el criterio denominado '20 por ciento', esto es: "*cambio de 20 por ciento o mayor en la magnitud del distrito (...), un cambio de 20 por ciento o más en la barrera legal nacional (o la adopción de una barrera cuando no había una antes); y un cambio de 20 por ciento o más en el tamaño de la asamblea*" (1994, pág. 13). No obstante, también señala que el 20% puede ser arbitrario y que medidas del 10 o 25% también serían válidas.

segundo momento comienza con el autogolpe de Estado de Alberto Fujimori en 1992 que termina en el año 2000. El tercer periodo se inicia con la instauración del gobierno de transición luego de la caída del gobierno fujimorista y los intentos de restaurar la democracia, que va desde el año 2000 hasta las reglas que rigieron las elecciones generales de 2011, que constituye el *status quo* que se refleja en las reglas electorales usadas en la última elección.

3.1. Cambio constitucional y adaptación de los mecanismos democráticos en Perú (1978-1992)

En 1968, el general Juan Velasco Alvarado instauró el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, cuya segunda etapa fue dirigida por el general Francisco Morales Bermúdez hasta 1980. Al final del régimen impulsó un proceso de transición a la democracia que concluiría con la entrega del gobierno al poder civil. El gobierno convocó a una Asamblea Constituyente con el objetivo de promulgar una nueva Constitución, como *"el paso previo e indispensable a la transferencia del Poder"* (Decreto Ley 21949). La aprobada Constitución de 1979 incluyó una regulación del sistema electoral, a aplicarse a partir de las elecciones de 1985, instaurando un régimen electoral transitorio para las elecciones de 1980.

Los actores que impulsaron el proceso de reforma fueron las élites políticas y sociales. Los movimientos sociales fueron protagonistas al inicio del proceso de transición, pero se encontraban inmovilizados cuando se inició el verdadero proceso de institucionalización (Tanaka, 1999, pág. 50). La Asamblea Constituyente estuvo liderada por partidos denominados "antiguos" (Melendez, 2007, pág. 213): el Partido Aprista Peruano —PAP- quien en las elecciones obtuvo el 35%, cuya línea política se ubicaba en el centro-izquierda; y el Partido Popular Cristiano —PPC- que alcanzó el 24%, de tendencia conservadora y orientado a la clase media y empresarial. Esta coalición fue la que aprobó los cambios en el sistema electoral (Schmidt, 1996, pág. 322).

Con el antecedente del gobierno militar, era importante que las nuevas autoridades adquieran legitimidad a través de la realización de procedimientos democráticos. Las reformas buscaron mayor eficacia, aprovechando la alianza mayoritaria para aprobar normas que favorecerían a los partidos que tenían el poder en la Asamblea Constituyente. En ésta, los partidos de izquierda representaban el 36% de los escaños, por lo que era factible que se repitiera lo mismo que en Chile, donde en la elección en 1970 había salido electo Salvador Allende, un candidato de tendencia marxista, con justamente el 36% de los votos.

La alianza PAP-PPC, (Tuesta, 2005, pág. 72), con la intención de bloquear a los rivales de izquierda, apostó por dos herramientas: la doble candidatura a la

presidencia y al legislativo, y la segunda vuelta en las elecciones presidenciales (Schmidt, 1996, pág. 333).

3.1.1. Las reformas aplicadas en las elecciones de 1980

El régimen transitorio de la Constitución de 1979, que reguló las elecciones de 1980, usó principalmente la legislación vigente desde 1962. Respecto a la elección presidencial anterior celebrada en 1963, se redujo el mandato de seis a cinco años; se estableció que el presidente fuera elegido si alcanzaba el 36% de los votos en la primera vuelta y, en caso ninguno alcanzara dicho porcentaje, el Congreso procedía a elegir entre los dos candidatos con mayores votaciones, no entre tres como en la elección anterior. Así, en 1980 siguió rigiendo un sistema de mayoría relativa con un porcentaje mayor y se limitó el número de candidatos presidenciales que podían ser elegidos por el Congreso.

En el plano de la elección parlamentaria, se establecieron dos cámaras, la de senadores y de diputados, las cuales variaron su tamaño, la primera aumentó 15 miembros siendo un total de 60 senadores y la segunda aumentó 40 miembros quedando un total de 180 diputados.

El Decreto Ley 22652 reformó la elección de los miembros del Congreso. Los senadores fueron elegidos en distrito electoral único, a diferencia de la elección de 1963 en que se eligieron por departamentos. Tanto la elección de senadores como diputados se realizó en lista cerrada y bloqueada con voto único y la fórmula de conversión de votos en escaños fue el de la cifra repartidora, como en la elección anterior.

En conclusión, la reforma electoral de 1978 consolidó el principio de representación proporcional y modificó el tamaño del Congreso; el tipo, la distribución y el tamaño de las circunscripciones; con el objeto de consolidar la proporcionalidad sin debilitar el sistema de partidos.

3.1.2. Las reformas aplicadas en las elecciones de 1985

En las elecciones de 1985 se aplicaron todas las disposiciones de la Constitución de 1979, además de lo dispuesto en la Ley 23903, aprobada por el Congreso formado en 1980, el cual estaba compuesto mayoritariamente por miembros del partido de gobierno: Acción Popular —AP-, el PAP como segunda fuerza y el PPC, en ambas cámaras. Los partidos de izquierda nuevamente se ubicaron en la oposición. Pero, los niveles de acuerdo entre las élites y su compromiso con el mantenimiento de la democracia se mantuvieron durante esta década (Tanaka, 1999, pág. 51).

La elección del presidente sufrió cambios. Por primera vez se estableció como método de cómputo la mayoría absoluta con segunda vuelta entre los dos candidatos con más altas votaciones; además, la Constitución exigía para ganar

que la mayoría se estableciera en función a los votos válidamente emitidos, lo cual generó polémicas debido a que la ley interpretó que los votos válidamente emitidos incluían los nulos y en blanco. Con lo cual un ganador necesitaba más votos para llegar al 50%+1 para ganar en primera vuelta. Esta manipulación normativa fue promovida por AP y PPC para evitar el triunfo del PAP en primera vuelta y tratar que en la segunda vuelta se reacomodaran las fuerzas políticas a favor del PPC (Onpe, 2005). Pese a dicha modificación, las elecciones las ganó Alan García Pérez, representante del PAP, en primera vuelta por la retirada del candidato que quedó en segundo lugar.

Las reformas realizadas en la elección congresal se centraron en la dimensión intrapartido, al introducir el voto preferencial usado en la elección de la Asamblea Constituyente. Los senadores y diputados se eligieron a través de una lista cerrada y no bloqueada con doble voto preferencial opcional. Además, por razones de nueva demarcación política, se aumentó el número de circunscripciones en la elección de la cámara de diputados siendo un total de 26.

En las elecciones de 1990 las reglas mecánicas del sistema electoral no fueron modificadas. A pesar de ello es pertinente resaltar que se usó por primera vez el *ballotage*.

3.2. Las reformas electorales impulsadas por la dictadura (1992-2000)

En las elecciones de 1990 salió ganador el candidato del partido Cambio 90, Alberto Fujimori. Su triunfo se debió a una confluencia de circunstancias políticas, sociales y económicas que hicieron que el electorado rechazara los partidos políticos tradicionales y prefiriera un *outsider*. En 1989, a finales del gobierno de García, ante la pregunta de si se sentían identificados por un partido o eran independientes, los votantes contestaron: 70% independientes, 27% identificados con un partido y 3% no respondían^[9]. Ello se demostró en las urnas en las elecciones de 1990 (Schmidt, 1996).

Postulaciones como la del premio nobel Mario Vargas Llosa, quien a mediados de 1989 su movimiento Libertad se alió con los partidos de derecha y centroderecha —PPC y AP respectivamente-, constituyendo el Frente Democrático —Fredemo-, sólo llamó la atención de los sectores altos y medios (Degregori & Grompone, 1991). En la segunda vuelta, el PAP, que representaba al centro izquierda, e Izquierda Unida —IU- que representaba a la izquierda, se opusieron firmemente al triunfo del Fredemo, y sus votos se trasladaron a Cambio 90.

[9] Ante la misma pregunta, en 1986 la respuesta era 49%, independientes y 49%, identificados con partidos políticos.

A nivel congresal el electo presidente no tuvo el mismo apoyo. El partido mayoritario en el Senado fue el Fredemo con 20 de los 60 escaños y la segunda fuerza política fue el PAP con 17. El partido del electo presidente sólo obtuvo 14 escaños. En la Cámara de Diputados las fuerzas se acomodaron de la misma manera y Cambio 90 fue la tercera fuerza política logrando 32 escaños.

A finales del 1992, ante el abuso de la legislación delegada de facultades, varias propuestas legislativas del ejecutivo fueron frenadas por el legislativo y uno de los ministros fue censurado, convirtiéndose en la excusa para dar el autogolpe de Estado. Este suceso fue apoyado por el 80% de la población, respaldando al Presidente, sin mayoría en el Congreso y sin posibilidad de formar coaliciones políticas, quien optó por la confrontación con los partidos tradicionales, terminando con el sistema de partidos.

3.2.1. Elección del Congreso Constituyente Democrático

Debido a la presión internacional, Fujimori convocó a elecciones del Congreso Constituyente Democrático —CCD—, con el objeto de promulgar una nueva Constitución. La elección del CCD se realizó bajo las reglas elaboradas por el denominado "Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional", adecuándolas a sus objetivos políticos: alcanzar la mayoría parlamentaria para crear una Constitución que resguardara su interés de seguir en el poder y debilitar aún más a los partidos políticos tradicionales. Los partidos tenían claro que la mayoría congresal estaba asegurada para el partido de gobierno (AFP-EFE, El Tiempo, 1992) razón por la cual algunos decidieron no participar en la elección.

Los cambios se llevaron a cabo a través de decretos leyes dados directamente por el Poder Ejecutivo teniendo como base el Estatuto Electoral vigente desde 1962 y sin tener en cuenta la Constitución de 1979^[10]. Las reformas se centraron en la eliminación de la bicameralidad y la creación de un Congreso unicameral, compuesto por 80 constituyentes. Los miembros del legislativo fueron elegidos en circunscripción nacional única, como en un sistema de proporcionalidad pura, con lo cual se aseguraba que la oposición esté distribuida en pequeños grupos que podían acceder a la cámara con muy bajos porcentajes de forma que no tuvieran opción de juntarse para oponerse a sus medidas y que el partido de gobierno obtuviera la mayoría de los escaños aprovechando el beneficio de la cifra repartidora a los partidos más grandes y el voto preferencial con el lanzamiento publicitario de sus principales candidatos como Jaime Yoshiyama.

[10] D. Ley 25684 modificado por el D. Ley 25701 y D. Ley 26153; y D. Ley 14250 y sus modificatorias.

3.2.2. Reformas electorales para las elecciones de 1995 y 2000

El CCD tuvo una labor constituyente, pero también la labor legislativa hasta las elecciones de 1995. Las reformas que introdujo el CCD para las elecciones generales de 1995 fueron reflejo de las disposiciones que el Ejecutivo adoptó durante el periodo del gobierno de emergencia. En el plano de la elección presidencial las reformas mostraron una tendencia a mantener a Fujimori en el poder. La nueva Constitución permitió la reelección inmediata, prohibida en la derogada Constitución de 1979, con lo cual el presidente pudo postular a un segundo periodo.

La Constitución de 1993 implantó el unicameralismo parlamentario de 120 miembros -la mitad de los parlamentarios antes del golpe de Estado- con la finalidad de que se emitan leyes sin la adecuada fundamentación; modificó el tipo y tamaño de las circunscripciones, estableciendo un distrito electoral único a nivel nacional que elegiría a todos los representantes. Nuevamente, el argumento de proporcionalidad y de defensa de intereses nacionales más que locales —protegidos con distritos múltiples- solapó la intención de que el Congreso esté compuesto de numerosos pequeños partidos manipulables o incapaces de representar una verdadera oposición.

Estas mismas reglas electorales fueron utilizadas para la elección del año 2000 todavía manipuladas por la presencia de Fujimori en el poder quien volvió a postular a la presidencia amparado en la "interpretación auténtica" de la norma constitucional. [In Asimismo se aplicaron las normas infraconstitucionales de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones. La única diferencia fue que en dichas elecciones de 2000 se usó el sistema de cuotas de género, exigiendo a

[11] La interpretación constitucional de la reelección fue el tema que captó el debate de la opinión pública y desencadenó el malestar en la población respecto a las ansias de poder del dos veces electo Presidente Fujimori. El Congreso, con mayoría del oficialismo, aprobó la Ley No. 26657, Ley de Interpretación Auténtica, en cuyo artículo único dispuso: *"Interprétese de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el Artículo 112o. de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interprétese auténticamente, que en el cómputo no se tiene en cuenta retroactivamente, los periodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución."* En este sentido, el Congreso consideró que en tanto el primer gobierno del Presidente Fujimori en 1990 fue al amparo de la Constitución de 1979, las disposiciones de la Constitución de 1993 se le aplican a partir de su elección de 1995, por lo que dicho el gobierno del periodo 1995-2000 debía considerarse el primero, pudiendo ser elegido nuevamente en la elección del 2000. No obstante, en 1995 se usó la disposición constitucional sobre reelección para presentarse como candidato, es más el debate constituyente y el JNE establecieron en su momento que Fujimori podía ser candidato presidencial en 1995 en el entendido de que aspiraba a la reelección permitida por la C.93. Incluso, la ley fue demandada por inconstitucional ante el Tribunal Constitucional quien resolvió en la STC 002-96-1/TC que la ley era "Inaplicable". Los tres magistrados que la firmaron fueron destituidos del cargo e inhabilitados por 10 años.

los partidos políticos que incluyan en sus listas al menos el 25% de hombres o mujeres.

3.3. La reforma electoral impulsada por el gobierno de transición para la recuperación de la democracia (2000-2006)

El gobierno de Alberto Fujimori iniciado en el año 2000 no duró más de 3 meses debido al destape de la corrupción sistémica durante los años anteriores. Fujimori convocó a nuevas elecciones, anunciando que no participaría en ellas; unos meses después viajó a Brunei y luego a Japón desde donde envió por fax su renuncia el 20 de noviembre de 2000.

El gobierno se mantuvo acéfalo hasta el 22 de noviembre, día en el que asumió el cargo de presidente provisional Valentín Paniagua, después de las renuncias de los dos vicepresidentes y ante la censura de la Mesa Directiva del Congreso^[12]. El Congreso sólo duró el período 2000-2001, el más breve de la historia republicana, pero tuvo una intensa y conmocionada tarea legislativa y contó con una aprobación del 45 % de la población, a diferencia 10 % que tenía el año anterior (Revista Caretas, 2001).

3.3.1. Elecciones de 2001

En dicho contexto, fueron aprobadas las reformas electorales, lideradas por la oposición, siguiendo las recomendaciones de la Organización de Estados Americanos (Revista Caretas, 2001), y alentadas por la ciudadanía que reclamaban elecciones libres y transparentes. El objetivo de las reformas electorales fue limitar el poder del presidente de la República y fortalecer el sistema de partidos que no había logrado superar la crisis desde 1990.

En lo que respecta a la elección presidencial, quedó prohibida la reelección inmediata. Sobre la elección del poder legislativo, se crearon circunscripciones electorales por departamento, siendo un total de 25 (22 pequeñas, 2 medias y 1 grande) con la intención de mejorar la representación a nivel local, al mismo tiempo, evitar el respaldo presidencial de arrolladoras mayorías.

3.3.2. Elecciones de 2006

Durante el gobierno del ex presidente Alejandro Toledo también se realizaron reformas. Fue modificada la Constitución permitiendo el voto de los miembros de las fuerzas armadas y policía nacional; se promulgó la Ley de Partidos Políticos (Ley 25781); y se implementó el umbral de representación en

[12] Al inicio no tuvo mayoría, por lo que más de 15 congresistas fueron comprados cambiaron de bancada pasándose a las filas del partido de gobierno, y de esa manera obtuvieron la mayoría deseada.

un 4% de votos válidos a nivel nacional o de al menos 5 representantes en más de una circunscripción.

La aprobación de esta reforma fue respaldada por las bancadas más grandes (Perú Posible, APRA, Frente Independiente Moralizador, Unidad Nacional), mientras que las pequeñas (UPD, Alianza Nacional, Concertación Parlamentaria, Perú Ahora-Independientes y los No Agrupados) se opusieron a dicha medida, especialmente aquellos que no alcanzaron el 5% en las elecciones de 2001 (Díaz, 2005).

En general el gobierno buscó consolidar la democracia a través de reforzar el sistema de partidos políticos. La implementación de la barrera electoral fue considerada una herramienta para dificultar el acceso de partidos pequeños al Congreso; fomentar alianzas y coaliciones partidarias para fortalecer la gobernabilidad y estabilidad política; facilitar la labor parlamentaria; mejorar el sistema de partidos atenuando su fragmentación; así como que los partidos tengan mayor representación.^{mi}

3.3.3. El sistema electoral vigente: la reforma electoral para las elecciones de 2011

Las reformas que se produjeron de cara a la elección de 2011 tuvieron como objetivo mejorar la representación de los electores a través del aumento del tamaño del Congreso y la división de la circunscripción de Lima entre Lima Metropolitana y Lima Provincia.

El proyecto de ley sobre el aumento del tamaño del Congreso¹⁴¹ fue presentado por el PAP y aprobado con 84 votos a favor, 19 en contra y ninguna abstención, es decir, con apoyo de la mayoría de las bancadas. El objetivo de esta reforma fue *"dotar al Congreso de una legitimidad más sólida, hecho vinculado a la conquista de una mayor representación, que ayude a cerrar la profunda brecha de identidad de la población con el parlamento"* (PAP, 2010).

La creación de la nueva circunscripción, ante la necesidad de representación parlamentaria para Lima provincias en las elecciones, fue impulsada por el Gobierno Regional de Lima Provincias y promovido en el Congreso por el PAP. Fue aprobado con el voto de todas las bancadas menos el Grupo Parlamentario Nacionalista quien centra su fuerza electoral en los departamentos del interior y no en Lima. Por lo que a partir de estas reformas se modificó el número de circunscripciones electorales en 26 (21 pequeñas, 4 medianas y 1 grande) y se

[13] La ley fue demandada alegando su inconstitucionalidad, pero el Tribunal Constitucional declaró infundado dicho pedido.

[14] La propuesta original presentada por el PAP fue que el número de parlamentario se establezca en una norma legal y no esté definido expresamente en la Constitución.

aumentó el tamaño del Congreso a 130, 10 más que desde las elecciones de 1995.

Cuadro 2. Cambios en los elementos de los sistemas electorales 1980-2011

Elementos \ Mío de elecciones	1980	1985	1990	1993	1995	2000	2001	2006	2011
Fórmula electoral Presidente	X	X							
Término mandato presidencial	X								
Reelección presidencial					X		X		
Tamaño del Congreso	X			X	X				X
Organización en Cámaras				X	X				
Tipo de Circunscripciones				X	X		X		
Tamaño de las Circunscripciones		X					X		X
Forma de Candidatura		X				X	X		
Forma de Votación		X							
Fórmula Electoral									
Barrera Legal								X	X

Elaboración: Propia

IV. PROPUESTAS ACTUALES DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL PERUANO: JNE Y ONPE

El 2 de diciembre de 2011, el JNE presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley de Código Electoral y Código Procesal Electoral. El 22 de junio de 2012, la Onpe presentó ante el mismo órgano el Proyecto de Ley que propone también la aprobación del Código Electoral. Ambos proyectos están pendientes de ser debatidos en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

Asimismo, han sido presentados por distintas bancadas parlamentarias proyectos de ley de reforma de la circunscripción electoral, específicamente, para logra la creación del distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero —PREX-: 20/2011-CR de 11 de agosto de 2011, propuesto por el grupo parlamentario fujimorista; 384/2011-CR de 11 de octubre de 2011 propuesta por el grupo Alianza Parlamentaria; 682/2011-CR del 4 de enero de 2011 propuesto por el grupo Solidaridad Nacional; 854/2011-CR de 05 de marzo de 2012 presentado por el grupo Concertación Parlamentaria; 916/2011-CR de 19 de marzo de 2012 presentado también por los Fujimoristas; 01145/2011-CR de 17 de mayo de 2012 presentado por Alianza Parlamentaria; 01272/2011-CR de 14

de junio de 2012 presentado también por Alianza Parlamentaria; 01452/2012-CR de 23 de agosto de 2012 presentado por el grupo Acción Popular-Frente Amplio. Recientemente, el 19 de octubre de 2012, el grupo parlamentario Nacionalista Gana Perú ha presentado el "Proyecto de Ley que crea los distritos electorales para los pueblos Quechuas, Aymaras y Amazónicos".

4.1. Actores que promueven las reformas

El Proyecto presentado por el JNE ha sido producto de la iniciativa de la propia institución electoral. El estudio estuvo a cargo de una Comisión de Alto Nivel, conjuntamente con el Instituto Republicano Internacional y con fondos de la cooperación norteamericana. También participaron profesionales especialistas en la materia que conformaron la Secretaría Técnica de la Comisión (JNE, 2011). Asimismo, el Proyecto ha sido motivo de debate público a través de una página web en donde cada artículo tiene la explicación de su incorporación o reforma.

Diferente es el caso de la Onpe cuyo proyecto de ley ha sido elaborado por la propia institución en uso de su iniciativa legislativa, pero careciendo de un proceso público de consulta o en coordinación con otras entidades o expertos. Tampoco explica cuál ha sido el diagnóstico realizado ni los objetivos buscados.

En el caso de los demás proyectos de ley, ocho de ellos versan sobre la creación de la circunscripción de peruanos residentes en el extranjero. Cinco bancadas parlamentarias han presentado proyectos para aumentar el número de circunscripciones y crear el distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero, diferenciándose en el número de escaños y una proponiendo el aumento del número de congresistas.

Si consideramos los últimos resultados electorales, fueron las bancadas Fujimorista y Alianza por el Gran Cambio las que obtuvieron las votaciones más altas en la circunscripción Lima-Extranjeros que ahora proponen dividir. Estas bancadas se estarían comportando como una coalición que busca mayores cuotas de legitimidad ante el peligro de no conseguir resultados favorables en las siguientes elecciones. El resto de bancadas, por el contrario, prefieren aislar las preferencias de los peruanos residentes en el extranjero para obtener a través de ellos mayor número de representantes.

4.2. Diagnóstico y objetivos de las propuestas de reforma electoral vigentes

De acuerdo a la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley presentado por el JNE, la institución detecta que la vigencia de la actual normativa del sistema electoral presenta los siguientes problemas:

- Falta de representación real de algunos colectivos como los votantes residentes en el extranjero.

- Competencias entre candidatos de una misma organización política para captar votos de manera individual
- Ideologías disímiles entre candidatos y partidos
- Alto índice de nulidad de votos por la dificultad en la emisión de los mismos.
- Formación oportunista de alianzas electorales que se crean solo para superar la barrera electoral.

Estos problemas responden conjuntamente a un déficit de legitimidad y de eficacia. De legitimidad, por la carencia de representación de algunos grupos como los peruanos residentes en el extranjero; y de eficacia, por la imposibilidad de aprobar políticas públicas sin un adecuado sistema de partidos.

Para la Onpe la necesidad de crear un Código Electoral surge ante las contradicciones y problemas que genera la dispersión de la legislación, provocando constantes conflictos entre normas administrativas relacionadas con las competencias de los órganos electorales. Por lo que un solo texto electoral generaría mayor transparencia y aumentaría los niveles de confianza y predictibilidad del proceso electoral. Específicamente sobre el sistema electoral, la exposición de motivos solamente hace referencia a que estos se encontrarán sistematizados en un solo capítulo, más no explica las reformas puntuales que se han propuesto (Onpe, 2012), por lo que se dificulta hacer un diagnóstico sobre las razones de la reforma de los elementos del sistema electoral y de los objetivos buscados.

4.3. Propuestas de reforma actualmente pendientes de aprobación en el Congreso de la República

De cara a los problemas encontrados en el sistema electoral vigente y a los objetivos buscados en la reforma, el proyecto de ley presentado por el JNE plantea modificaciones que involucran todas las etapas del proceso electoral: desde la convocatoria a elecciones, la nominación de candidatos, la campaña electoral, la votación, hasta el conteo de votos y la determinación de los resultados de la elección. Incluso, adhiere al texto las normas contenidas en la Ley de Partidos Políticos. Desde el punto de vista jurídico este conjunto de regulaciones hacen referencia a lo que se denomina derecho electoral (en sentido amplio y estricto)^[15].

[15] Dentro del concepto de "derecho electoral" existe una diferencia entre su sentido amplio y estricto. Para Nohlen (1981, pág. 54), *"el derecho electoral en sentido amplio considera las cuestiones del sistema electoral como cuestiones jurídico electorales puesto que no hay duda de que se trata de regulaciones que se han de determinar de modo legal"*; mientras que el derecho electoral en sentido estricto se refiere *"únicamente aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a influir en la designación de los órganos"*, es

Desde la perspectiva del sistema electoral en sentido estricto, el proyecto de ley mantiene como parámetro estructural el principio de representación proporcional entendido como *"la representación equitativa de las organizaciones políticas, a través de mecanismos de garantías previstos en la Constitución y la norma vigente"* (art. II.i). Plantea cambios sustanciales en la elección de los representantes del Congreso de la República, que abarcan las dos dimensiones, intrapartido e interpartido: las circunscripciones, la forma de votación y la barrera electoral.

La reforma planteada por la ONPE, introduce cambios en la dimensión interpartido, modificando el número de circunscripciones, en tanto señala que debe de crearse la circunscripción para PREX, y la barrera electoral, proponiendo que debe ser escalonada para las alianzas electorales que se forman de cara cada elección.

En general, las reformas del sistema electoral propuestas pueden dividirse en tres grupos: cambio en la circunscripción, la barrera electoral (interpartido); y eliminación del voto preferencial (intrapartido).

4.3.1. Cambio en el número de circunscripción: creación de un distrito electoral para peruanos residentes en el extranjero

Respecto a este punto, el JNE señala que esta medida busca mejorar la representación, en tanto que *"cada uno de los parlamentarios pueda representar y velar por los intereses y necesidades del departamento por el cual fue elegido"* (Jurado Nacional de Elecciones, 2011, pág. 146). Lo cual no se cumple si los peruanos residentes en el extranjero votan en el distrito electoral de Lima. El art. 254 del proyecto señala en su segundo párrafo que *"En la elección de los congresistas de la República, existirán veintisiete (27) distritos electorales"*. La modificación se centra en la creación de una circunscripción electoral especial para los peruanos residentes en el extranjero a la cual le correspondería 1 escaño sin entrar a la distribución proporcional de los mismos.

La propuesta hecha por la Onpe va en el mismo sentido, en el art. 41 de su proyecto de ley establece que *"para las elecciones de representantes ante el Congreso de la República, cada región o departamento constituye una circunscripción electoral. En caso de la provincia de Lima, de los peruanos residentes en el extranjero, Lima Provincias y la Provincia Constitucional de Callao cada una constituye a su vez una circunscripción electoral"*. Y en el art. 42 señala que la repartición de escaños se hará de manera proporcional sin hacer mención de un número específico de escaños para la nueva circunscripción.

decir, a la regulación derecho de sufragio, activo y pasivo, y se limita a la configuración de dicho derecho de participación.

Sobre este asunto, existen 9 proyectos de ley presentado por distintas bancadas. El diagnóstico, objetivos, medidas y estrategias se reflejan en el cuadro siguiente. De ellos 8 coinciden en la creación de la circunscripción para PREX, pero difieren en el número de escaños que le correspondería. El grupo Fujimorista ha presentados dos proyectos, en el primero propone que los escaños se distribuyan de manera proporcional, en el segundo que a través de una reforma constitucional se aumenten a 135 el número de congresistas y se asignen cinco escaños al distrito electoral de PREX. Alianza Parlamentaria ha presentado tres proyectos de ley, en el primero propone que se le asignen cinco escaños; en el segundo que se otorguen seis escaños: tres para América; dos para Europa; uno para Asia, Oceanía y África; en el tercer proyecto propone nuevamente que sean 5 escaños. Solidaridad Nacional ha propuesto que tengan dos escaños; Concertación parlamentaria cuatro escaños; Acción Popular-Frente Amplio que la distribución se haga de manera proporcional.

El noveno proyecto de ley sobre circunscripciones, propone la creación de tres distritos electorales más que representen a los pueblos quechua (con tres escaños), aymaras (con dos escaños) y amazónicos (con dos). Cabe recordar que la mayor fuerza electoral de esta bancada reside en las actuales circunscripciones donde se concentran estos grupos.

Cuadro 3. Diagnóstico, objetivos, propuesta y estrategias de los proyectos de reforma de la magnitud de las circunscripciones propuesta por los partidos políticos

Grupo parlamentario	Diagnóstico	Objetivos	Propuesta	Estrategia
Fujimorista	No existe representación directa de los PREX ya que eligen en el distrito electoral de Lima	Mayor representación de los PREX	Crear una nueva circunscripción para peruanos residentes en el extranjero Distribución proporcional de escaños	Modificación del art. 21 de la LOE.
Alianza Parlamentaria	Falta de representación de PREX al votar por la circunscripción de Lima	Efectiva representación de PREX en el Parlamento	Crear una nueva circunscripción para peruanos residentes en el extranjero asignándoles 5 escaños.	Modificación del art. 21 de la LOE.
Solidaridad Nacional	Falta de participación política de los PREX	Efectiva participación de los PREX	Crear una distrito electoral para PREX con 2 escaños	Modificación del art. 21 de la LOE

Grupo parlamentario	Diagnóstico	Objetivos	Propuesta	Estrategia
Concertación Parlamentaria	Falta de eficiencia en la representación y descuido de políticas migratorias y de remesas	Representación justa y efectiva de los PREX	Crear un distrito electoral para PREX con 4 escaños	Modificación del art. 21 de la LOE
Fujimoristas	Falta de representación parlamentaria especial para tutela de los derechos de los PREX	Proporcional a los PREX representantes propios conedores de sus necesidades	Aumentar a 135 el número de congresistas Crear el distrito electoral para PREX Otorgar 5 escaños a dicha circunscripción	Modificación del art. 90 de la Constitución y 21 de la LOE
Alianza Parlamentaria	Existen distritos electorales con menor que los PREX pero sí cuentan con representantes al Congreso. Prex tienen necesidades diferentes que no son representadas en el Congreso.	Hacer presente las voces de los PREX en los procesos de elaboración de políticas públicas. Reducir de los niveles de ausentismo de los PREX.	Crear el distrito electoral para PREX Otorgar 6 escaños a dicha circunscripción: América 3; Europa 2; Asia, Oceanía y África 1.	Modificación del art. 21 de la LOE.
Alianza Parlamentaria	Exclusión de los PREX de la posibilidad de elegir representantes	Otorgar representación a los PREX Fortalecer la participación política y la democracia	Crear el distrito electoral para PREX Otorgar 5 escaños a dicha circunscripción	Modificación del art. 21 de la LOE
Acción Popular – Frente Amplio	Más de 750 mil electores sin representantes. Actualmente los PREX votan por representantes que no comparten sus necesidades	Cumplir con las obligaciones internacionales sobre igualdad Otorgar representación a los PREX	Crear el distrito electoral para PREX Otorgar escaños según el JNE	Modificación del art. 21 de la LOE
Nacionalistas Gana Perú	Existen 5818 comunidades campesinas registradas que no tienen representación específica en el Congreso°	Mejorar la representación incluyendo a congresistas elegidos directamente por los pueblos originarios	Crear 3 distritos electorales más. Asignar los distritos electorales a los pueblos quechua (3), aymaras (2) y amazónicos (2)	

Fuente: www.congreso.gob.pe. Elaboración: Propia

Respecto a estas propuestas, cabe señalar que la magnitud de la circunscripción electoral tiene efectos a nivel interpartido (en la relación votos-escaños y en las oportunidades de los partidos de llegar al poder) influyendo fuertemente en la proporcionalidad del sistema electoral; así como en la dimensión intrapartido porque influye en la relación elector-candidato, en la medida en que cuando más pequeñas es la circunscripción genera un contacto mayor entre los dos actores.

En Perú, el promedio del tamaño de las circunscripciones es pequeño, lo que alienta la moderada proporcionalidad del sistema. El número reducido de parlamentarios hace que la repartición de escaños, en proporción a la población y siguiendo la demarcación territorial, de como resultado la existencia de 21 circunscripciones por debajo de los cinco representantes, de un total de 26 circunscripciones. En un sistema electoral regido por el principio de decisión proporcional cuanto más pequeña la circunscripción electoral, menor el efecto proporcional del sistema electoral y, generalmente, también menores las posibilidades de que partidos pequeños accedan al parlamento.

La propuesta hecha por el JNE, elevaría a 22 las circunscripciones pequeñas constituyendo más del 80% del total de circunscripciones, lo que significa una disminución de la proporcionalidad del sistema. Incluso, tomando en cuenta que el total de electores que residen en el extranjero es de 716,963 debería corresponderle una circunscripción de cuatro a cinco representantes, porque la clave de representación es de 150,733 electores por escaño. El objetivo de mejora en la representación, con la medida propuesta, se cumpliría de manera incompleta.

Las propuestas de la Onpe, de la bancada fujimorista y de Acción Popular — Frente Amplio, buscan un nuevo reparto de circunscripciones, con lo cual, debido a la cantidad de electores a la circunscripción de PREX le correspondería cuatro o cinco representantes, que tendrán que ser restadas a otras circunscripciones que se harían más pequeñas. Esto también sucede con las propuestas de otorgar a dicha circunscripción dos, cuatro, cinco o seis escaños, sin modificar la magnitud del parlamento. Esto último propone la bancada fujimorista, pero aún seguiría sin resolverse el problema del excesivo número de circunscripciones pequeñas.

Una reforma novedosa es la planteada por bancada oficialista, solicitando la formación de tres nuevas circunscripciones que representen a comunidades campesinas basándose en la diferencia étnica (quechuas, aymaras y amazónicos). Con ella se extraerían siete escaños a las actuales circunscripciones para ser repartidas entre ellas. Independientemente de las razones de representación como similitud entre representantes y representados, nuevamente se plantea crear tres circunscripciones pequeñas y reducir las ya existentes. Con ello

quedarían un total de 30 circunscripciones de las cuales al menos 25 serían pequeñas afectando lo que se desea salvaguardar, la representación.

Lo que correspondería de cara a una verdadera reforma es modificar la unidad de reparto de escaños, debido a que la división por regiones da como resultado un número elevado de pequeñas circunscripciones, o aumentar la magnitud del Parlamento a más del doble, puesto que la existencia de más del 80% de circunscripciones pequeñas aleja al sistema electoral del principio de proporcionalidad convirtiéndose en una barrera natural para que los partidos políticos accedan al poder.

4.3.2. Barrera electoral escalonada

Para el Tribunal Constitucional, el establecimiento de una 'barrera electoral' resulta plenamente compatible con la Constitucional, según el fundamento 36 de la STC 0030-2005-PUTC, pues se encuentra orientada a:

- (i) Evitar el acceso al Congreso de la República de agrupaciones políticas cuya mínima o nula representatividad impida el cumplimiento de la finalidad que la Constitución les encomienda en su artículo 35; es decir, *"concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular"*, institucionalizando la representación de intereses que en los hechos aparecen atomizados a nivel social. En efecto, en criterio de este Tribunal, el rol de los partidos políticos se dirige a generar un margen de representatividad objetiva y no un mero interés de grupo, incapaz, por su nimia significancia, de ser considerado como parte de la voluntad general, sino, simplemente, como una suerte de portavoz de intereses particulares o personales.
- (ii) Conseguir que todos los partidos y movimientos políticos gocen siquiera de la mínima representatividad que viabilice su trascendencia institucional en la vida política del país, de modo tal que se establezcan las bases para la configuración de un verdadero sistema de partidos, entendido como aquel en el que —vía competencia, articulación e interacción— cada partido o movimiento es, en cierto modo, dependiente de la función que los otros desempeñan en el escenario político¹⁶¹.
- (iii) Evitar una fragmentación en la representatividad congresal que obstaculice la gobernabilidad; el consenso entre las mayorías y minorías, y la toma de decisiones oportunas y trascendentes en la vida política, social y económica del país, pues todos ellos son elementos vitales para la estabilidad de la democracia representativa, reconocida en el artículo 45 de la Constitución.

[16] También señaló que el sistema de partidos es parte de la vis externa del funcionamiento democrático, que les exige el artículo 35 de la Constitución, frente a la vis interna de ese mismo funcionamiento, constituida por su estructura y acción organizacional interna.

- (iv) Impedir que, como consecuencia de la referida fragmentación, una mayoría simple pueda resultar sustancialmente beneficiada por la ausencia de contrapesos significativos en el Congreso.

Esta medida busca cumplir con los objetivos de fortalecer el sistema de partidos. El problema que el JNE ha detectado es el uso oportunista de las alianzas como instrumento para superar la barrera del 5% exigida por ley para que los partidos políticos tengan acceso al Congreso, luego de lo cual se separan. A pesar de que en la actualidad se fomentan alianzas electorales que, por un lado, generan mayor diálogo y el consenso entre los partidos, existe el peligro del oportunismo debido a que las alianzas se producen sólo para superar la barrera electoral, y al llegar al parlamento se deshacen en múltiples grupos afectando la gobernabilidad. El objetivo del JNE de proponer una barrera escalonada es reducir y número de partidos políticos y las facciones que se forman dentro del Congreso que no permiten el consenso (Jurado Nacional de Elecciones, 2011, pág. 155). Como lo propone en el art. 255 segundo párrafo del proyecto señala:

- La alianza compuesta por dos (2) o tres (3) organizaciones políticas deberá obtener al menos el siete (7%) por ciento de los votos válidos a nivel nacional y alcanzar al menos nueve (9) escaños en más de una circunscripción electoral.
- La alianza compuesta por cuatro (4) o cinco (5) organizaciones políticas deberá obtener al menos el nueve (9%) por ciento de los votos válidos a nivel nacional y alcanzar al menos once (11) escaños en más de una circunscripción electoral.
- La alianza compuesta por seis (6) o más organizaciones políticas deberá obtener al menos el once (11%) por ciento de los votos válidos a nivel nacional y alcanzar al menos trece (13) escaños en más de una circunscripción electoral."

Respecto a este punto el Proyecto de la Onpe propone que las alianzas electorales alcancen porcentajes especiales. En el art. 50 del Proyecto señala que *"en el caso de alianzas electorales, el porcentaje se elevará en un cero punto cinco por ciento (o. 5%) por cada partido adicional que la componga"*.

Para el análisis de esta propuesta se deben tener en cuenta los resultados electorales de las últimas elecciones generales. Las tres alianzas partidarias que se presentaron a los comicios fueron:

- *Alianza para el Gran Cambio*: formada por el Partido Humanista Peruano, Alianza por el Progreso, Restauración Nacional y el Partido Popular Cristiano, es decir, por cuatro partidos políticos.
- *Alianza Solidaridad Nacional*: formada por Unión por el Perú, Cambio 90 y Solidaridad Nacional, es decir, tres partidos políticos.
- *Alianza Perú Posible*: formado por Perú Posible, Somos Perú y Acción Popular, también por tres partidos políticos.

Las tres alianzas superaron las barrera electoral del 5%. La primera consiguió el 14,4% de votos; la segunda, 14,8% de votos y, finalmente, la tercera un total de 10,2% de votos. Si a dichas alianzas se les hubiese aplicado la barrera escalonada como se propone en el proyecto del JNE, ninguna hubiese tenido problemas en superarlo. Tampoco si usamos el porcentaje escalonado propuesto por la Onpe.

De lo que se concluye que el hecho de haber superado esta barrera más alta no hubiera sido impedimento para que dentro del Parlamento se disolvieran las alianzas, como se puede observar de la actual conformación congresal para el periodo 2012-2013, en el cual se han constituido siete bancadas que son grupos de al menos seis congresistas que pueden unirse dentro del Congreso independientemente de su afiliación partidaria.

En ese sentido, si la alternativa de aumentar la barrera electoral según el número de partidos políticos que conforman una alianza tiene como objetivo fortalecer el sistema de partidos que ha sido afectado con el oportunismo de las alianzas temporales que se crean de cara a una elección, por sí sola la medida no tendría efecto y, por otro lado, disminuiría la representatividad en tanto reduce la proporcionalidad al hacer más difícil ganar un escaño.

4.33. Eliminación del voto preferencial

La eliminación del voto preferencial es una de las herramienta señaladas por el proyecto de ley propuesto por el JNE para fortalecer a los partidos políticos porque considera que su existencia acentúa la debilidad interna de las organizaciones, por cuanto: a) introduce la confrontación electoral entre los candidatos de una misma lista; b) incrementa la necesidad de gastos de publicidad personal del candidato, favoreciendo a quienes cuentan con mayores recursos; c) incentiva la proliferación de prácticas dolosas para intentar adulterar los resultados de la votación; d) genera efectos desproporcionales al contar antes los votos que asignan preferencias, pudiendo ser elegidos candidatos con mayorías mínimas ya que es opcional

El resultado esperado es que existan partidos políticos sólidos; que mejore la relación entre los partidos políticos y sus miembros y que el acto de votación sea más sencillo para los electores disminuyendo el porcentaje de votos nulos. (Jurado Nacional de Elecciones, 2011, pág. 173-176). Sobre este punto, la Onpe no ha hecho propuestas de modificación.

La forma en que está diseñado el voto tiene relación con la libertad de elección de los ciudadanos e influye en la dimensión intrapartido. La representación proporcional puede ser compatible con diferentes tipos de papeleta, si los demás elementos del sistema SE engranan de forma exista una relación entre estrecha entre electores y representantes, por ejemplo, con el establecimiento de

circunscripciones uninominales que permiten un mayor contacto de los votantes con los candidatos ya que los primeros centran su atención en solo una opción (Nohlen, 2007, pág. 303).

Las listas cerradas y bloqueadas impiden a los votantes escoger entre diferentes candidatos y los obligan a adherirse a lo impuesto desde el partido; por su parte, las listas no bloqueadas y abiertas alientan a los ciudadanos a elegir por los candidatos de su preferencia. Las listas cerradas y no bloqueadas han servido como una vía para promover la total expresión de las preferencias de los electores y asegurar la máxima y equitativa consideración de cada voto del elector (Fishburg & Brams 1983: 207). No obstante, también han generado que los políticos se coloquen por encima de sus partidos en tanto la elección depende sobre todo del esfuerzo de ellos mismos, quedando los partidos con un nivel de importancia secundaria (Mainwaring, 1991, pág. 26).

Dentro de la forma de votación de lista cerrada y no bloqueada se encuentra el voto preferencial, el cual fue introducido en el Perú por primera vez en 1978 para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente y ha regido hasta nuestros días para las elecciones plurinominales, con excepción de la elección de 1980. Existen argumentos pueden ser positivos o negativos según el contexto y los objetivos que se deseen cumplir. Ello debido a que el voto preferencial busca *"incrementar la influencia de los votantes sobre la selección de representantes"* desencadenando *"una vinculación más estrecha entre candidatos y votantes podría facilitar la rendición de cuentas de los representantes."* (Negretto, 2009, pág. 45 y 46) y existen en contextos donde prima el descrédito de los partidos y los congresos frente a los ciudadanos, con la intención de evitar que las cúpulas partidarias monopolicen la selección de candidatos, más aún en sistemas en donde no existe un sistema de partidos sólidos, como es el caso de Perú. Por otra parte, en países con altos niveles de pobreza y desigualdad y con partidos de escasa consistencia ideológica, la personalización del voto puede *"aumentar el riesgo de cooptación clientelista del voto por parte de los candidatos. También puede contribuir a agravar aún más la crisis de representación al debilitar a los partidos y disminuir los incentivos de los legisladores para la provisión de políticas públicas"* (Negretto, 2009, pág. 46)

Por ello, si la reforma propuesta tiene como objetivo el fortalecimiento del sistema de partidos, la eliminación del voto preferencial debe ser acompañada de

[17] En España, por ejemplo, se introdujo el modelo de lista cerrada y bloqueada en 1977, debido al contexto político de transición a la democracia por el que atravesaba. En este sentido, uno de los objetivos fue la "consolidación de una voluntad y determinación férreas en el seno de los partidos con vocación de democrática, que garantizaran su unidad de acción en un contexto de ambiciones personales y corrientes ideológicas tan legítimas como dispersas" (Consejo de Estado, 2009), por lo que a través de este tipo de lista se buscó la estabilidad parlamentaria.

reformas en el sistema de partidos, específicamente en la selección de candidatos. Además se debe analizar cuál es el efecto conjunto con los demás elementos del sistema electoral de lo contrario se estaría sacrificando la participación de los electores reflejada en la cercanía con sus candidatos y trasladando la decisión de elegir a las cúpulas partidistas actualmente incontroladas, tomando en cuenta que a pesar de que el voto preferencial es opcional, existe un alto porcentaje de parlamentarios que han sido electos a través de este mecanismo.

Cuadro 4. Comparación de las dimensiones materia de reforma: el status quo, propuesta del JNE y la Onpe

Dimensiones		2011	JNE	Onpe
Circunscripciones	Total	26	27	27
	P	21	22	22
	M	4	4	4
	G	1	1	1
Candidatura		Lista cerrada y no bloqueada	Lista cerrada y bloqueada	Lista cerrada y no bloqueada
Votación		Doble voto preferencial opcional	Voto único por lista	Doble voto preferencial opcional
Fórmula		Cifra Repartidora	Cifra Repartidora	Cifra Repartidora
Barrera Legal		5% o 7 escaños	5% o 7 escaños Alianzas de	5% o 7 escaños. Alianzas: +0,5% por cada partido que la conforme

Elaboración: Propia

[18] Estas listas semiabiertas, la existencia de voto preferencial, constituyen un equivalente funcional de las pequeñas circunscripciones respecto a la relación votante-elegido. En el sistema electoral peruano podría decirse que el alto porcentaje de circunscripciones pequeñas también sirve para acercar al elector con sus representantes debido a que al ser menor las opciones pueden informarse mejor sobre cada una de ellas.

V. CONCLUSIONES

De lo analizado podemos concluir que salvo para la elección de 1990, en las demás elecciones generales al menos uno de los elementos del sistema electoral fue modificado. La mayoría de los cambios se han producido en el sistema de elección de parlamentarios, siendo los cambios más recurrentes el tamaño y tipo de circunscripciones y la forma de candidatura.

Los años en que hubo más cambios fueron para las elecciones de 1985, 1995 y 2001. En el primer caso debido a la aplicación de todas las disposiciones de la Constitución de 1979 y en los dos últimos casos por cambios en la distribución del poder. Los demás cambios han tenido objetivos focalizados, como la exigencia de cuotas de género a partir de la elección del año 2000, para mejorar la representación, o la instauración de la barrera legal en las elecciones de 2006, para mejorar la gobernabilidad limitando el acceso al Congreso de los partidos políticos pequeños. Finalmente, la reforma de cara a las elecciones de 2011 contempló el incremento del tamaño del Parlamento, de cara a una mejor representación, la introducción de una nueva circunscripción y, por *vacatio legis*, el aumento de la barrera legal.

No obstante, un elemento común de las reformas electorales mencionadas ha sido que las mismas han respondido siempre a coyunturas políticas, en el afán de adquirir más poder por parte del gobierno de turno o, al contrario, de limitar el de los oponentes al sistema o ante sucesos que pusieron en peligro la forma democrática de gobierno en nuestro país.

Las reformas electorales que en la actualidad se vienen debatiendo, son producto de la iniciativa de dos órganos constitucionales independientes, el JNE y la ONPE, cuyas propuestas han sido las únicas que responden a una idea de cambio organizado y sistemático del sistema electoral. No obstante, estas propuestas si bien tienen objetivos alejados del simple oportunismo político, no están sustentadas en datos empíricos de forma que pueda afirmarse con relativa certeza que los efectos buscados en dichas reformas van a ser reflejados en la realidad.

Finalmente, muchas de las propuestas de los últimos años han buscado fortalecer principalmente el sistema de partidos y el sistema político actualmente débil, para lo cual han debilitado la representación y la participación del electorado (establecimiento de barreras electorales alta, circunscripciones pequeñas, reducida magnitud del Congreso, estableciendo la lista cerrada y bloqueada, eliminando el voto preferencial), sin que los reformadores se hayan detenido a comprobar si aún con sus propuestas, todas ellas propias de un sistema que tiende a la mayoría, se puede seguir afirmando que nuestro sistema

electoral responde al principio de representación proporcional tal como lo ordena la Constitución.

Bibliografía:

AFP-EFE. (21 de Noviembre de 1992). *El Tiempo*. Recuperado el 18 de Octubre de 2012, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-244712>

AFP-EFE. (2 de Septiembre de 1993). *El Tiempo*. Recuperado el 18 de Octubre de 2012, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-212521>

Anduiza, E., & Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

Boix, C. (1999). Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies. *American Political Science Review*, 609-624.

Buquet, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficiencia: Reformas en los sistemas de elección en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 35-49.

Díaz, D. (22 de Agosto de 2005). *Diario La República*. Recuperado el 18 de Octubre de 2012, de <http://www.larepublica.pe/22-08-2005/bancadas-grandes-y-pequenas-divididas-por-valla-del-5>

Farrer, D. (2011). *Electoral Systems. A comparative introduction*. New York: Palgrave MacMillan.

Freidenberg, F. (2009). Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007/2008). En M. Alcántara & E. Hernández, *México, el nuevo escenario político ante el bicentenario*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Gallagher, M. (1991). Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, 33-51.

Gallagher, M., & Mitchell, P. (2006). Introduction to electoral systems. En M. Gallagher, & P. Mitchell, *The politics of electoral systems* (págs. 3-23). Oxford: Oxford University Press.

García Díez, F. (2001). *The emergence of electoral reforms in contemporary Latin America*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

García Díez, F. (2006). Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel. *Documentos CIBOD*, Vol. 14.

Kats, R. (2006). Why are there so many (or so few) electoral reforms? En M. Gallagher, & P. Mitchell, *The politics of electoral systems* (págs. 57-76). Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, A. (1994). *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Mc Clintock, C. (1999). ¿Es autoritario el gobierno de Fujimori? En F. Tuesta, *El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas* (págs. 65-96). Lima: Fundación

Friedrich Ebert.

Meléndez, C. (2007). Partidos y sistema de partidos en el Perú. En R. Roncagliolo & C. Meléndez, *La política por dentro cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. (págs. 213-271). Lima: IDEA, Asociación Civil Transparencia.

Negretto, G. (2010). La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución del poder entre Presidente y Congreso. *Desarrollo Económico*, 197-221.

Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Norris, P. (2004). *Electoral Engineering. Voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.

Onpe. (2005). *Los procesos electorales en el Perú: 1978-1986. Problemas y lecciones*. Lima: Onpe.

Onpe. (2012). *Proyecto de Ley que propone la aprobación del Código Electoral*. Lima.

PAP. (2010). *Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución*. Lima: Congreso de la República.

Rae, D. (1975). *The political consequences of electoral laws*. New Haven and London: Yale University Press.

Revista Caretas. (14 de Junio de 2001). *Revista Caretas*. Recuperado el 18 de Octubre de 2012, de <http://www.caretas.com.pe/2001/1674/secciones/marfon.phtml>

Sartori, G. (2004). *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Schmidt. (1996). Fujimori's 1990 Upset Victory in Perú: Electoral Rules, Contingencies and Adaptive Strategies. *Comparative Politics*, 321-354.

Shugart, M. (2006). Comparative Electoral Systems REsearch: The maturation of a field and new challenges ahead. En M. Gallagher, & P. Mitchell, *The Politics of Electoral Systems* (págs. 25-55). Oxford: Oxford University Press.

Taagepera, R., & Shugart, M. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. Michigan: Yale University Press.

Tanaka, M. (1999). Consolidación democrática y competencia política en América Latina: Lecciones desde la experiencia peruana. En F. Tuesta, *El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas* (págs. 43-64). Lima: Fundación Friedrich Ebert

Tuesta, F. (2005). *Representación política: las reglas también cuentan*. Lima: PUCP-Fundación Friedrich Ebert.