

El proyecto de ley electoral tiene avances pero es inconsistente

16 de mayo de 2017

Jaime de Althaus
Para Lampadia

El Grupo de Estudio de la Reforma Electoral presidido por la congresista Patricia Donayre culminó finalmente la elaboración del proyecto de Ley Electoral que será sometido a discusión en la Comisión de Constitución. Son nada menos que 423 artículos que regulan no solo todos los aspectos de todos procesos electorales incluyendo los de jueces de paz y miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, sino asuntos tales como la configuración de los distritos electorales del país para la elección de congresistas.



Fuente: blog.pucp.edu.pe

El proyecto ha incorporado algunos de los aportes del Ejecutivo y de Jurado Nacional de Elecciones, sobre todo en lo relativo a las sanciones por incumplimiento de las normas de financiamiento privado, que ahora incluyen hasta la cancelación de la inscripción de las organizaciones políticas si estas cometen conductas muy graves o acumulan más de seis meses de suspensión por conductas leves o graves. De modo que puede afirmarse que, de aprobarse estas normas, las obligaciones acerca de las modalidades, montos e informes de financiamiento partidario ya no serán letra muerta.

Esto es un avance en lo relativo a prevenir el ingreso de fondos ilegales o delictivos a la política. También se sube el tope de lo que puede donar un particular a 200 UIT (810,000 soles). Eso está bien, para procurar que el financiamiento provenga de fuentes lícitas. En esa misma línea, no se entiende por qué el Proyecto prohíbe las donaciones de empresas privadas. Es mejor que sean ellas y no organizaciones delictivas las que aporten. Por último, si lo que se quiere es evitar la devolución de los favores por parte del Partido ya en el gobierno, dichas donaciones podrían hacerse a un fideicomiso indicando el tipo de ideología o programa que la empresa donante quisiera apoyar, sin identificar partido político alguno. Y recoger la sugerente propuesta de "partidos por impuestos" formulada por Carlos Meléndez, sobre todo para financiar Think Tanks y capacitación. A las empresas también les interesa el crecimiento del país, porque así crecen ellas también.

Pero otras propuestas del proyecto del Ejecutivo no han sido tomadas en cuenta. En particular la reducción a 1% del número de electores para obtener la inscripción de un partido, la obligatoriedad de la participación de los organismos electorales en la organización de las elecciones internas y que estas sean primarias y universales. El Proyecto decide, además, mantener el voto preferencial y los mismos distritos electorales de la actualidad, añadiendo un escaño para los que viven el exterior. Se argumenta que, en realidad, esa discusión así como la de si restablece el Senado o no, se daría en una segunda etapa, cuando se considere las modificaciones constitucionales, y que esta primera etapa tiene por finalidad ordenar la normatividad para las elecciones regionales y municipales del 2018.

Pero aquí el hecho de tener que normar antes para las elecciones del 2018 ha puesto un pie forzado que es una trampa, porque el orden lógico del proceso legislativo es introducir primero las modificaciones constitucionales y luego la normatividad legal derivada de dichas modificaciones. Pero hemos puesto la carreta delante de los caballos.

Los objetivos

Y el resultado de esta lógica invertida es que se pierde integralidad, coherencia. En realidad el proceso debió comenzar por una discusión acerca de los objetivos que perseguimos con esta reforma, que no se ha hecho. No sabemos para qué queremos reformar. A nuestro juicio, los objetivos son tres:

1. Construir un sistema de pocos partidos institucionalizados. Contener la fragmentación y feudalización políticas.
2. Construir canales de representación efectivos que permitan que los ciudadanos puedan hacer llegar sus demandas. Acercar la población al Estado.
3. Mejorar las relaciones entre Ejecutivo y legislativo para afianzar la gobernabilidad.

Menos partidos más institucionalizados

Para lograr el objetivo 1 hay varios instrumentos. El primero es una barrera alta para la inscripción de nuevos partidos. El Proyecto mantiene, como decíamos, el 4% del número de electores, una barrera muy alta en términos comparativos y reales. Pero aquí lo que tenemos es un problema de inconsistencia con otras disposiciones del Proyecto. En efecto, si se va a mantener una barrera muy alta para tal efecto, aquel ciudadano que quiera

ingresar a la política tendría que inscribirse en un partido ya existente y lo hará si es que los partidos son estructuras abiertas y convocantes y ofrecen garantías de una verdadera democracia interna. En ese sentido, lo lógico sería que las elecciones internas sean en lo posible primarias y abiertas y en todo caso organizadas por los organismos electorales a fin de que haya seguridad de que los resultados sean justos.

Pero no es esto lo que establece el Proyecto. Lo que dispone es que las elecciones internas pueden ser primarias abiertas, cerradas o por delegados. Y en cuanto a la participación de los organismos electorales establece que éstos “tienen el deber de brindar soporte técnico a las organizaciones políticas en todos sus procesos de elección internos”. Es decir, no se les encarga la organización de los comicios internos.

Con esa normativa no hay muchos incentivos para que los partidos tiendan a convertirse en lo que en parte ya son: pequeñas camarillas impenetrables en las que nadie que desee participar en política querrá o podrá ingresar. Si tal va ser el destino, mejor sería efectivamente poner una barrera de entrada baja (1 o 2% de los electores por ejemplo) junto con barreras altas para la permanencia, para asegurar renovación y competencia en el sistema y obligar a las organizaciones a abrirse si quieren renovarse y crecer.

Para reducir el número de partidos el instrumento más importante es la llamada valla electoral: obtener el 5% de los votos válidos o un mínimo de 6 congresistas electos para ingresar al Congreso. Esa valla se mantiene. Y en el caso de las alianzas se agrega 1% adicional por cada miembro adicional de la alianza. Ese 1% es muy bajo si se quiere que no se usen las alianzas para burlar la valla del 5%. Debería ser cuando menos 2% o 2.5% como proponía algún proyecto de años anteriores.

Lo que sí es un avance es que el Proyecto establece efectivamente condiciones más exigentes para la permanencia de los partidos: obligatoriedad de participar en todas las elecciones presentando listas de candidatos por lo menos en el 60% del total de circunscripciones regionales, provinciales y distritales, y mayor formalidad en el manejo de las finanzas partidarias y las aportaciones privadas, cuyo incumplimiento puede acarrear la cancelación de la inscripción.

Un avance también ha sido la eliminación de los movimientos locales y provinciales. Quedan los regionales, pero a estos debería exigírseles que participen en más de una región o que lo hagan en alianza con un partido nacional, para contener mejor la tendencia a la feudalización política del país que hace que en cada elección haya menos alcaldes pertenecientes a partidos políticos nacionales.

El Proyecto mantiene la obligación de tener comités políticos con un mínimo de 50 afiliados en por lo menos el tercio de las provincias del país, algo que quizá no tenga mayor sentido en la era de los grupos de chat. Lo nuevo es que “necesariamente un comité partidario deberá estar ubicado en cada uno de los veinticuatro departamentos del país, Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, los cuales deben mantenerse en permanente funcionamiento, bajo sanción de suspensión”.

Pero lo que se busca en institucionalización, formalización y actividad partidaria se pierde con el voto preferencial, que fomenta el enfrentamiento entre candidatos del mismo partido y la diferenciación incoherente de propuestas al interior del mismo grupo.

En suma, hay avances pero al mismo tiempo no hay consistencia entre algunas de las medidas relacionadas al objetivo 1.

Mejor representación

Ahora bien, la consistencia debe darse no solo entre las disposiciones orientadas a cumplir un objetivo, sino entre las diseñadas para cumplir los tres objetivos. Es decir, si estamos de acuerdo en los tres objetivos arriba mencionados, las disposiciones que se establezcan para alcanzarlos deben reforzarse mutuamente, sistémicamente. Es decir, las que se señalen para cumplir el objetivo 2, deben ayudar a cumplir el objetivo 1 y el 3, y viceversa.

En esa línea, si lo que queremos es reducir el número de partidos (Objetivo 1) y mejorar los canales de representación (objetivo 2) no podemos proponer mantener el mismo número y tamaño de los distritos electorales actuales, que no ayudan ni a uno ni al otro objetivo. El único sistema que integra ambos objetivos a la vez, es el de la elección de los congresistas en distritos electorales pequeños, uni o bi nominales. En efecto, en dicho sistema, las personas eligen no entre muchos candidatos de un mismo partido sino entre pocos candidatos de distintos partidos (de modo que se puede conocer mejor a cada candidato, y se elige mejor), y el ciudadano sabe quién es su representante y puede comunicarse con él para expresarle sus demandas. La democracia se vuelve de carne y hueso. Se enraíza.

Al mismo tiempo, dicho sistema lleva a la reducción del número de partidos porque las organizaciones pequeñas se ven obligadas a juntarse con otras más grandes si quieren que alguno de sus candidatos sea elegido en una circunscripción.

Contrario sensu, distritos electorales grandes en los que se elige a varios representantes de manera proporcional, fomentan el multipartidismo y no construyen canales biunívocos de comunicación entre representados y representantes.

Por supuesto, distritos electorales pequeños sustituyen el voto preferencial. El realidad, son el voto preferencial perfecto, porque yo elijo directamente a una o a dos personas. Sería lamentable que haya consenso entre los congresistas para eliminar el voto preferencial. Si no lo eliminamos, tenemos que mantener distritos electorales grandes que no ayudan a reducir el número de partidos ni mejoran la representación. Tendría menos sentido, también, restablecer la bicameralidad.

Relación Ejecutivo - Legislativo

En efecto, un sistema electoral de distritos pequeños ayuda a resolver mejor el objetivo 3, donde la propuesta sería la de restablecer la bicameralidad a fin de que leyes impulsivas y extremadamente populistas puedan ser revisadas y morigeradas en la cámara de senadores. En ese marco, la cámara de diputados puede ser elegida en distritos pequeños, uni o bi nominales, pero la de Senadores en un distrito nacional, para compensar la perspectiva localista de Diputados con una visión unitaria y con una perspectiva más nacional de los senadores. Si se mantuviera una sola cámara -subiendo eso sí la cantidad de votos necesarios para insistir en las leyes observadas por el Ejecutivo a los dos tercios del número legal de miembros del Congreso (el Ejecutivo cumpliría la función moderadora)-, una parte mayoritaria del Congreso unicameral puede ser elegida en distritos pequeños y otra minoritaria en distritos macroregionales o distrito nacional.

Lo que no podríamos hacer es restablecer la bicameralidad y mantener distritos electorales grandes en la cámara de diputados. Pero, entonces, si no eliminamos el voto preferencial y no establecemos distritos electorales pequeños y tampoco restablecemos la bicameralidad o lo hacemos sin cambiar el sistema electoral, no habremos hecho reforma política alguna. [Lampadia](#)