

# Derecho electoral municipal: Un análisis sociológico de su variación en el Perú 1980-2002

---

Carlos Vargas León<sup>1</sup>

En este artículo se analiza el derecho electoral que regula la elección y la participación ciudadana en las elecciones municipales del Perú, de 1980 al 2002. Desde un punto de vista sociológico se analiza el funcionamiento y la eficacia de las normas electorales y las probables implicancias políticas y sociales.

Por derecho electoral se debe entender, no sólo el conjunto de normas que regulan la elección de los órganos representativos (en este caso, municipales), sino también al conjunto de conocimientos más amplios que abarcan principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, así como tener en cuenta experiencias que permitan entender cómo la legislación influye en el sistema de representación, los partidos, el régimen político y la democracia.<sup>2</sup>

En el Perú existen tres instancias municipales de gobierno: las provinciales, las distritales y las delegadas. Estas instancias, según el Artículo 191<sup>o</sup> de la Constitución Política de 1993, tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Existen municipalidades provinciales en la capital de la República y en las capitales de provincia, municipalidades distritales en las capitales de distrito, y municipalidades delegadas en los pueblos, centros poblados, caseríos, comunidades campesinas y nativas que determine el concejo municipal provincial (LOM-23853, Artículo 4<sup>o</sup>).<sup>3</sup>

Las municipalidades están constituidas, a su vez, por la alcaldía, dirigida por un alcalde y el concejo, integrado por el alcalde y los regidores que asumen funciones normativas y fiscalizadoras. Las funciones ejecutivas del gobierno municipal corresponden al alcalde. Los regidores pueden asumir algunas de tales funciones en determinadas áreas de los servicios municipales a propuesta

---

<sup>1</sup> Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y estudiante de la Maestría en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador del Centro de Investigación Electoral de la ONPE e investigador asociado del Instituto de Estudios Peruanos.

del alcalde y con acuerdo del concejo municipal, con el voto conforme de la mayoría del número legal. El acuerdo establecerá las facultades y obligaciones correspondientes (LOM-23853, Artículo 17°).

La estructura orgánica y el derecho electoral aplicado a los municipios delegados difiere de sus pares provinciales y distritales. Respecto a la elección de los concejos municipales delegados, la LOM-23853 señala en su Artículo 20°, que “están integrados por un alcalde y cinco regidores. Son elegidos por el concejo provincial de las ternas que propongan para cada cargo el concejo distrital respectivo, en tanto se efectúen las elecciones conforme a la ley electoral”.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en este artículo se centra el análisis en el derecho electoral municipal provincial y distrital, que tienen características similares, y en los cuales se definen mecanismos directos de participación y elección.

En las últimas dos décadas se han celebrado siete procesos electorales municipales generales y cinco procesos electorales municipales complementarios, en los que se han registrado incrementos en la participación electoral, en busca de acceder a un puesto de gobierno y para designar y/o ratificar en el cargo a las autoridades locales.

La participación electoral es un derecho constitucional y una de las formas de participación ciudadana reguladas por ley. La Constitución Política de 1993 señala en su Capítulo III que los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos, y a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocatoria de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Señala además que es *derecho y deber* de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción.

La LOM-23853 señala en su Artículo 79° que los vecinos participan en el gobierno local mediante: 1) elecciones municipales legalmente efectuadas; 2) Juntas de Vecinos y Comités Comunales creados de acuerdo a ley; 3) el ejercicio del derecho de petición; 4) las consultas que se le formulen; y, 5) mediante la información que deben proporcionarles las municipalidades.

Aspectos más específicos de la participación electoral han sido legislados solamente por dos leyes electorales en estas dos últimas décadas: una promulga-

---

<sup>2</sup> NOHLEN, Dieter: “Derecho electoral”. En: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO Daniel (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998, p.13.

<sup>3</sup> Las abreviaturas usadas a lo largo del texto corresponden a la siguiente legislación electoral: LEM 14669 o Ley de Elecciones Municipales promulgada en 1963; LEM 26864 o Ley de Elecciones Municipales promulgada en 1997; LOE 26859 o Ley Orgánica de Elecciones promulgada en 1997; LOM 23853 o Ley Orgánica de Municipalidades promulgada en 1984; y la Ley 27734, que modifica diversos artículos de la LEM 26864, promulgada en mayo del 2002.

da en 1963 (LEM 14669) y otra en 1997 (LEM 26864). Actualmente, se encuentra en discusión en el Congreso una propuesta de reforma a la vigente ley electoral.

En este trabajo se presenta y analiza los diversos criterios técnicos, legales y políticos que contempla el derecho electoral para la elección de autoridades municipales, como son la forma de la elección, la duración del mandato y la reelección, la realización de elecciones simultáneas (con las regionales), la mayoría exigida para elegir autoridades y la derogación de la barrera electoral. Así también, se presenta y analiza las características del sistema electoral, prestando atención al principio de representación y a sus detalles técnicos, dentro de los cuales podemos señalar la circunscripción electoral, su distribución y delimitación, los criterios para definir el número de regidores, la forma de la candidatura y de la votación, la conversión de votos en escaños y la fórmula electoral.

A lo largo del trabajo se tiene en cuenta la diferenciación de las variables que rigen la elección del poder ejecutivo respecto del poder legislativo municipal. Las referencias a otros casos de América Latina son los estudiados por Molina y Hernández.<sup>4</sup>

## 1. La forma de la elección

Este tema adquiere importancia en la ciencia política cuando se estudia la forma de la elección del ejecutivo y el legislativo nacional. Sin embargo, mucho de los matices de este debate han sido obviados para explicar la forma de la elección de los gobiernos subnacionales. En ese sentido, José Molina señala que a nivel subnacional también puede hablarse de gobiernos de modalidad presidencial o parlamentaria.

“En la modalidad presidencial se elige directamente al jefe del ejecutivo (gobernador, alcalde) y separadamente a los miembros del cuerpo legislativo (legislaturas estatales, concejos municipales). Todos los países latinoamericanos con gobiernos estatales o provinciales electos, utilizan la modalidad presidencial. En el nivel municipal esta modalidad se aplica en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En la modalidad parlamentaria, la población elige a los miembros del órgano legislativo estatal o municipal, y estos al jefe de gobierno del respectivo nivel. Aplican esta modalidad en América Latina en el nivel municipal: Bolivia, Haití y Nicaragua”.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> MOLINA, José y HERNÁNDEZ Janeth: “Sistemas electorales subnacionales”. En: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998.

<sup>5</sup> MOLINA, José: “Cargos de elección popular”. En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000, p.142.

Según Molina “hay una situación intermedia en la cual el cargo de alcalde se adjudica al candidato postulado en primer lugar o más votado en la lista ganadora, dado que en estos casos la campaña tiende a centrarse en los candidatos propuestos a la alcaldía, en la práctica la situación se acerca al tipo de gobierno presidencial. Esta modalidad la encontramos en Chile, El Salvador, Honduras y Perú. A nivel subnacional no se aplican mecanismos semipresidenciales, ya que no tiene allí sentido separar la jefatura del Estado y del gobierno”.<sup>6</sup>

Sobre este punto se puede observar un cambio en la legislación electoral que Molina no toma en cuenta. La anterior Ley de Elecciones Municipales (LEM 14669), promulgada en 1963, señalaba en su Artículo 3° que en los procesos electorales municipales se eligen no alcaldes ni regidores, sino un Concejo Municipal Provincial en cada Provincia y un Concejo Municipal Distrital en cada distrito con excepción de los distritos que sean, a su vez, capital de Provincia<sup>7</sup>. En efecto, el Artículo 23° de esta ley, señalaba que los electores votan por las listas de candidatos a alcaldes y concejales inscritas, que figuran en los carteles correspondientes que se fijan en cada distrito, sin poder seleccionar entre los candidatos que aparecen en una o en dos o más listas, ni emitir votos individuales por ningún candidato de la lista. En el Artículo 24° señalaba que *es elegido alcalde el candidato que ocupe el primer lugar de la lista que haya obtenido la más alta votación*. En ese sentido, lo señalado en el Artículo 6° respecto a que las elecciones municipales se realizan por voto directo y secreto, se refieren a la lista de candidatos más no así a los candidatos de manera individual.

Esta forma de elección cambia con la vigente Ley de Elecciones Municipales (LEM 26864), promulgada en 1997, la cual señala en su Artículo 1° que “en las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República, con la excepción de los Distritos Capitales de Provincia (Distritos de Cercado)”. No se menciona en esta legislación la elección de autoridades en las municipalidades delegadas, tomando en cuenta que estas tres instancias son consideradas órganos de gobierno local por la Constitución Política de 1993 (Artículo 191°).

Se puede observar así que en la nueva legislación electoral hay un cambio en la forma de elección de la autoridad municipal. Anteriormente al alcalde se elegía de manera semidirecta, al votarse por una lista de candidatos, siendo elegido como tal el que obtenía la más alta votación. En la actualidad la forma de elección es directa puesto que en la lista electoral ya se diferencia al candidato a alcalde de los candidatos a regidores.

---

<sup>6</sup> Ibid, p.143.

<sup>7</sup> La Constitución Política de 1933, que servía de marco legal a esta norma, establecía la existencia de Concejos Departamentales y Concejos Municipales.

Teniendo en cuenta estas observaciones, se puede modificar la explicación de Molina y Hernández, al señalar que en tres países de América Latina (Chile, Honduras y El Salvador) la elección del ejecutivo municipal es semidirecta<sup>8</sup>. La población vota por una lista de candidatos al órgano legislativo (concejales o regidores), siendo el jefe del ejecutivo local (el alcalde) el primer candidato de la lista más votada. “En el caso de Chile, el primer candidato de la lista no es el primer postulado, sino el que haya obtenido el mayor número de preferencias, por lo cual, aunque la elección aún no es directa, la incidencia de la población es mayor que en los otros dos países que utilizan esta modalidad. En El Salvador se postula una lista que incluye los candidatos a alcaldes y regidores. La lista ganadora obtiene los cargos de alcalde y de todos los concejales, de modo que no hay votación separada para los alcaldes, razón por la cual se clasifica en la categoría de elecciones semidirectas”.<sup>9</sup>

En tres países la elección del ejecutivo municipal es indirecta (Bolivia, Haití y Nicaragua). Los miembros del cuerpo legislativo local eligen al jefe del ejecutivo.

En los demás países, trece de los analizados por Molina y Hernández, el jefe del ejecutivo municipal es elegido en forma directa. Esto puede explicarse por la preferencia latinoamericana por esquemas de separación de poderes de corte presidencial, no tan marcada a nivel municipal, así como por la tendencia a incrementar institucionalmente el control popular a fin de impedir los abusos tan frecuentes en la región.

## 2. La duración del mandato y la reelección

La posibilidad de delimitar la duración de los cargos públicos es una característica propia de los sistemas democráticos, especialmente dentro de los sistemas presidenciales.<sup>10</sup>

En la legislación municipal no se han manejado criterios claros para delimitar la duración de los cargos públicos. En la Constitución Política de 1993 se cambia la duración de los cargos municipales de tres a cinco años. Se pretende que este cambio no sea inmediato dictándose para este efecto la segunda disposición complementaria y transitoria de la LEM 26864, la cual señala que el mandato de las autoridades municipales electas en 1998 sea de cuatro años.

---

<sup>8</sup> Los autores consideraban a Perú dentro de este grupo de países.

<sup>9</sup> MOLINA, José y HERNÁNDEZ, Janeth: “Sistemas electorales subnacionales”. En: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998, pp.189-190.

<sup>10</sup> GONZÁLEZ, María Lourdes: “Organos electivos: composición y periodos electorales”. En: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998, p.59.

La nueva duración del mandato es normado así bajo la LEM 26864, la cual señala en su Artículo 1º que “las elecciones municipales se realizan cada cinco años”. Esto en conformidad con la Constitución vigente, la cual señala en su Artículo 191º que los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un periodo de cinco años, y que pueden ser reelegidos.

Es importante señalar que este artículo constitucional ha sido modificado a mediados de este año, cuando las elecciones municipales habían sido ya convocadas, mediante el Artículo 1º de la Ley 27734, en la cual se señala que “las elecciones municipales se realizan cada cuatro años”, de manera conjunta con las elecciones regionales.

Aún cuando la normatividad sobre la duración del mandato ha variado con frecuencia en los últimos años, se establece una periodicidad estable que no puede variar ni con la renuncia de la autoridad, sólo mediante vacancia y revocatoria del mandato.

La duración del mandato para los ejecutivos locales (alcaldes) en América Latina exhibe un mínimo de dos años (Bolivia) y un máximo de seis años (Nicaragua). El promedio para los diecinueve países estudiados por Molina y Hernández es de cuatro años. En general la tendencia es hacia mandatos entre tres y cinco años. En más de la mitad de los casos (en once países) la duración del mandato es la misma que en el poder nacional, mientras que en el resto (ocho países) es menor. En ningún caso es mayor. De modo que puede afirmarse que “la duración de los períodos para los ejecutivos locales tiende en Latinoamérica a ser igual o menor que la de los ejecutivos nacionales. Cuando hay diferencias entre ambos mandatos, el local es menor”.<sup>11</sup>

En general, es de esperar que los mandatos de los gobiernos subnacionales sean menores que los nacionales, debido a que en los gobiernos locales se busca que el ciudadano tenga mayor control sobre la gestión de sus gobernantes. El mecanismo básico para este control son las elecciones periódicas. Mientras más corto el mandato, mayor control. A nivel nacional este objetivo tiende a verse equilibrado por la búsqueda de estabilidad en los planes y programas gubernamentales. A nivel local, la meta de la estabilidad, aunque no puede descuidarse, tiende a tener menor incidencia, por lo cual aumenta el peso de la búsqueda de control popular, y por ello podrían esperarse períodos más cortos. Es por lo tanto probable que en el futuro aumente el número de países con períodos municipales inferiores a los nacionales o se tienda a incluir mecanismos de control como son las revocatorias y a reconsiderar la renuncia como una declaratoria de vacancia.

---

<sup>11</sup> MOLINA, José y HERNÁNDEZ, Janeth: “Sistemas electorales subnacionales”. En: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998, p.189.

Es importante tener en cuenta que el establecimiento de períodos cortos de ejercicio del mandato obliga a los gobernantes a mantener una relación más estrecha con los ciudadanos y busca impedir un divorcio entre la clase política y la sociedad. Estos períodos deben fijarse atendiendo a las posibilidades de que los planes de gobierno lleguen a realizaciones concretas, dándole a los gobiernos recién electos la posibilidad de ejecutar obras, e impidiendo que su longevidad pueda llevar a la tentación de la corrupción en quienes lo ejercen. Asimismo deben apuntar a permitir que el pueblo pueda pronunciarse sobre la forma como se ejerce el poder del que es titular.<sup>12</sup>

Respecto a la duración del mandato del legislativo municipal, hay que señalar que en el Perú y en la mayoría de los países de América Latina, esta es similar a la del ejecutivo. Los legisladores son elegidos de manera simultánea y también pueden ser reelectos. Las consideraciones señaladas respecto al período de los ejecutivos locales son igualmente válidas para el caso del legislativo. Sin embargo, es importante prestar atención a los casos en los cuales se da una renovación en los cargos del legislativo municipal de forma diferente a las del ejecutivo: en Argentina el periodo electoral varía de acuerdo a las provincias; en Ecuador, a mitad de periodo de gobierno, se somete a votación un número de cargos equivalente a la mitad menos uno de los componentes del Concejo; y en Guatemala el periodo electoral varía de acuerdo al número de habitantes (el periodo electoral municipal es de cinco años, pero en poblaciones con menos de 20,000 habitantes es de dos años y medio).

La alternancia en el gobierno es un elemento esencial de toda democracia. La continuidad indefinida es un factor negativo y distorsionante que genera peligrosos elementos personalistas y autocráticos. Este peligro es aún mayor bajo sistemas de gobierno presidencialistas.<sup>13</sup>

A nivel del ejecutivo nacional el temor al abuso del poder, al caudillismo y a la personalización del gobierno ha sido un freno contra la reelección. Este no es el caso a nivel local donde en dieciséis de los diecinueve países estudiados por Molina y Hernández se permite la reelección de los jefes del ejecutivo al menos por un período. De los trece países con elección directa del alcalde, en nueve se permite la reelección. Sólo en Colombia, México y Paraguay ésta no se permite. De los diecinueve países, en trece se pasa de la no reelección a nivel nacional a la reelección local. En el caso de los trece países con elección directa de alcaldes, en ocho se pasa de la no reelección a nivel nacional a la reelección a nivel local. En cinco países la situación de la reelección es la misma a nivel

---

<sup>12</sup> BOREA, Alberto: "Democracia". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000, p.358.

<sup>13</sup> GROS ESPIELL, Héctor: "Alternancia en el gobierno". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000, p.29.

nacional y local (Colombia y México no la permiten en ninguno de los casos mientras que Argentina, Nicaragua y República Dominicana sí la autorizan en ambas situaciones).

La tendencia predominante es, pues, a autorizar la reelección a nivel local y a no hacerlo a nivel nacional. Según Molina y Hernández, “esto podría explicarse por el hecho de que la personalización del poder a nivel local no tiene la misma incidencia que si ocurriera a nivel nacional, por lo cual puede establecerse la reelección inmediata buscando generar un incremento del control popular sobre la gestión del gobernante, así como un mayor interés de éste por cumplir con las aspiraciones del electorado”.<sup>14</sup>

Sin embargo, existe la impresión que la personalización del poder tiene mayor incidencia en la vida política local que nacional, puesto que los mecanismos de fiscalización directa e indirecta de la gestión no están bien desarrollados, y no existen verdaderos contrapesos de poderes que eviten los abusos de autoridad. En ese sentido, es importante promover y desarrollar los mecanismos de control establecidos en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300).

Es importante tener en cuenta a nivel municipal los argumentos esgrimidos por Nohlen contra los defensores de la no reelección presidencial. Este autor señala que “pese a la importancia que tiene la alternancia en el gobierno para la teoría democrática, ella por sí sola no es un principio mismo de la democracia, comparable con el principio de la elección de los mandatarios y de la periodicidad de las elecciones”. En cierta medida, “la no reelección restringe el derecho del elector de votar con libertad por candidatos de su preferencia, derecho que se limita de manera legítima sólo por consideraciones funcionales a la democracia”.<sup>15</sup>

En ese sentido, habría que tener en cuenta las circunstancias en las cuales la reelección puede darse y el grado de legitimidad de la misma, sobre todo a nivel municipal, puesto que las autoridades subnacionales tienen poca ingerencia sobre el proceso y la administración electoral.

Para Nohlen “es importante preguntarse si la no reelección, resultado de unas circunstancias históricas, puede tener el mismo grado de legitimidad cuando las circunstancias son diferentes (mayor fiscalización del gasto, menor uso del clientelismo a nivel central), cuando las elecciones son libres y honestas, cuan-

---

<sup>14</sup> MOLINA, José y HERNÁNDEZ, Janeth: “Sistemas electorales subnacionales”. En: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998, p.191.

<sup>15</sup> NOHLEN, Dieter: “Cifra repartidora”. En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECL, 2000, p.143.



do la alternancia en el gobierno no se excluye por fraude, y cuando la alternancia no necesita ser garantizada por una norma constitucional, sino que puede ser dejada al juego libre de las fuerzas políticas".<sup>16</sup>

### 3. Las elecciones simultáneas

Es importante prestar atención al tiempo en la política, y de manera particular, al tiempo en la organización de procesos electorales. Ello supone diferenciar entre elecciones simultáneas (elecciones uni- y pluripersonales, incluso en diferentes niveles, nacionales y subnacionales) y no simultáneas, teniendo en cuenta diferentes grados de simultaneidad, tomando como criterios no sólo el día, sino también la boleta (si es única o no) y el voto (si con el mismo voto se elige a varios órganos). "Vale añadir la distinción –en el caso de elecciones plurinominales- de elecciones de renovación completa o parcial y de elecciones intermedias, cuando las elecciones al legislativo tienen un periodo más corto y se realizan cada segunda vez de forma separada de las del ejecutivo. El grado de simultaneidad de las elecciones tiene muchas implicancias para el resultado de las elecciones y más aún para el funcionamiento del sistema político o en la gobernabilidad".<sup>17</sup>

Un aspecto de gran relevancia es el relativo a si las elecciones municipales se celebran de forma simultánea a las nacionales o regionales. Nohlen distingue tres grados de intensidad en la coincidencia entre las elecciones presidenciales y parlamentarias, que bien podrían aplicarse para la coincidencia entre las elecciones nacionales, regionales y municipales: baja simultaneidad cuando se llevan a cabo el mismo día, simultaneidad mediana cuando se sufraga con la misma boleta y alta simultaneidad cuando el elector emite un solo voto.<sup>18</sup>

Un alto grado de simultaneidad puede provocar efectos de arrastre de la votación presidencial o regional, cuando esta última asuma la importancia que le corresponde, sobre la votación municipal. Las elecciones simultáneas, favorecen la uniformidad política entre los gobiernos municipales, regionales y nacionales y, por ello, presenta como ventaja que contribuye a la gobernabilidad. Su desventaja consiste en que resta efecto a los asuntos locales sobre las regionales y nacionales, y tiende a menoscabar la autonomía de los gobernantes municipales.

En Latinoamérica los países se dividen en partes prácticamente iguales respecto a este asunto. De los 19 países estudiados por Molina y Hernández, en

---

<sup>16</sup> Ibid, p.143.

<sup>17</sup> NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ Mario: "Elecciones". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECEI, 2000, p.449.

<sup>18</sup> NOHLEN, Dieter: "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales". En: Nohlen, Dieter; Picado, Sonia y Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998, p.179.

diez existe simultaneidad con elecciones nacionales y en nueve no. Entre estos últimos la no coincidencia en el tiempo tiende a ser consecuencia de diferencias de período en cinco casos, entre los cuales se encuentra el Perú; en los otros cuatro (Argentina, Chile, México y Paraguay) no hay simultaneidad, aunque el período es igual.

La no simultaneidad aparece asociada también al carácter federal del Estado. En ninguno de los cuatro países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela) hay simultaneidad. En estos países el desarrollo de la idea federalista explica el interés por asegurar la autonomía de los gobiernos locales y estatales. Asimismo, podría hablarse de un factor regional, pues todos los países centroamericanos presentan elecciones simultáneas (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador). A ellos se suman República Dominicana, Haití, Uruguay y Ecuador (estos dos últimos son los únicos países sudamericanos con elecciones simultáneas).

#### 4. La mayoría exigida para ser electo alcalde

En las elecciones municipales se desarrollan dos tipos de elecciones: elecciones unipersonales y pluripersonales. En el primer caso, sólo se elige a una persona para ocupar un cargo: un alcalde; en el segundo caso, se trata de nombrar a varios representantes: regidores. Mientras que todos los sistemas electorales que se utilizan para la elección de órganos unipersonales (o uninominales) pueden emplearse también para la elección de órganos pluripersonales (o plurinominales) no todos los sistemas electorales pueden utilizarse para la elección de órganos unipersonales. Como dice Nohlen, "las elecciones unipersonales sólo pueden ser celebradas de acuerdo con el principio de decisión de la mayoría".<sup>19</sup>

Las mayorías electorales pueden ser simples o relativas cuando un candidato obtiene mayor votación que otro sin importar el porcentaje obtenido, o pueden ser absolutas cuando se requiere que alcance una barrera de votos que usualmente llega al 50% más uno de los votos emitidos o los votos válidos.

La LEM 26864 ponía una barrera mínima de 20% de los votos válidos que los candidatos a alcalde debían alcanzar para ganar las elecciones. En su Artículo. 23° señalaba que "el Presidente del Jurado Electoral Especial correspondiente, proclama Alcalde al ciudadano que ocupe el primer lugar de la lista que obtenga la votación más alta, *siempre y cuando ésta represente más del 20% de los votos válidos. Si ninguna lista alcanza el porcentaje antes señalado, se procede a una segunda elección en la que participan las listas que hubieran alcanzado las dos*

---

<sup>19</sup> NOHLEN, Dieter: "Derecho electoral". En: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998 p.147.

*más altas votaciones, dentro de los treinta (30) días siguientes a la proclamación oficial de los resultados de la primera elección".*

A continuación la ley agrega en su Artículo 37° que "en las Elecciones Municipales Complementarias no se tomará en cuenta la votación mínima a la que se refiere el Artículo 23°. Tampoco se realizará una segunda elección cuando en la circunscripción hubiere postulado sólo una o dos listas de candidatos".

Esta legislación cambió a mediados del 2002, iniciado ya el proceso electoral municipal. Mediante la Ley N° 27734 se eliminó la barrera mínima y la segunda elección o segunda vuelta electoral.

La segunda vuelta electoral o *ballotage* es una técnica utilizada en materia electoral, que consiste en la necesidad impuesta a todo candidato a un cargo electivo de obtener en el escrutinio la mayoría de votos exigida por ley para hacerse acreedor del cargo en disputa. En caso de que ninguno alcance dicho porcentaje se procede a una segunda votación entre los dos candidatos que han obtenido la mayor cantidad de sufragios.

El *ballotage* persigue dos objetivos políticos: reducir el número de partidos en competencia (evitar la disparidad, promover alianzas y coaliciones) y dotar de mayor legitimidad al gobernante.

Daniel Sabsay señala que el *ballotage* tiende a reducir el número de partidos en competencia. "En ese sentido la elección a dos vueltas pareciera convertirse en un remedio sumamente útil para evitar uno de los vicios más graves de la partidocracia, cual es la proliferación de agrupaciones sin que su existencia provenga de una identificación concreta con la ideología y los intereses de un sector de la comunidad nacional, sino como el producto de un mero cálculo o especulación, encaminados a la obtención de ventajas políticas"<sup>20</sup> Esta restricción en el acceso a los cargos genera la necesidad de formar coaliciones y alianzas entre los actores políticos con el fin de acrecentar sus oportunidades electorales. "Como consecuencia de ello el número de partidos tenderá a disminuir y podrán configurarse pocas alternativas pero fuertes y claramente definidas en lo ideológico y representativas de distintos sectores sociales".<sup>21</sup>

El *ballotage* posibilita también que quienes resulten electos cuenten con una cuota de legitimidad asegurada, producto del voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes. En elecciones municipales previas se establecía que para ser elegido alcalde el candidato más votado debía contar con más del 20% de los sufragios válidos emitidos, se imponía así una barrera legal o suerte de "umbral

<sup>20</sup> SABSAY, Daniel: "Ballotage o doble vuelta electoral". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECL, 2000, p.89.

<sup>21</sup> *Ibid*, p.89.

de legitimidad" como condición previa para el ejercicio del cargo. Aquellos candidatos que no lograban superar ese umbral, se dotaban de legitimidad en una segunda vuelta electoral.

En la mayoría de los países de América Latina que eligen directamente el jefe del ejecutivo local (trece de los estudiados por Molina y Hernández), la elección se decide por mayoría relativa en una única vuelta. Las dos únicas excepciones parciales son Brasil y Guatemala que para los municipios con 200,000 habitantes o más se exige la mayoría absoluta, y en caso de que no se alcance se va a una segunda vuelta electoral. De estos trece países, seis exigen mayoría calificada para la elección presidencial pero no para el jefe del ejecutivo local, los otros siete exigen mayoría relativa en ambos casos.

En general, las exigencias de legitimidad democrática y de búsqueda de apoyo político sólido que han llevado a la extensión en la región de la mayoría calificada o absoluta para la elección presidencial no han estado presentes en el nivel municipal. En éste último caso, las ventajas de la exigencia de mayoría absoluta, no parecen ser suficientes para compensar el costo y esfuerzo adicional que implica la organización de una segunda vuelta electoral para los países de la región. Ello explica igualmente que, de establecerse, se haga (como en Brasil y Guatemala) para gobiernos municipales de población elevada cuyas elecciones pueden tener trascendencia nacional como serán las instancias regionales de gobierno.

## **5. La barrera electoral**

Las barreras electorales tienen una especial importancia en la conversión de votos en escaños. Se habla de barreras electoral o legales cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos) para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal o uninominal.

A diferencia de las barreras fácticas naturales que surgen por el tamaño de las circunscripciones y varían según el tamaño de éstas, las barreras legales se establecen de manera artificial. Se pueden diferenciar de acuerdo con el área de utilización y con su altura. Las barreras legales pueden referirse a todo el territorio nacional, a agrupaciones de circunscripciones o a circunscripciones individuales. Además, pueden ser aplicadas en la primera o en la segunda fase de la conversión de votos en escaños. Y por último, pueden variar mucho en su altura. En la práctica, existen barreras legales desde 1% hasta 5% en el ámbito nacional y hasta de 12.5% en el de la circunscripción.

La única función de las barreras legales consiste en excluir a pequeños partidos políticos de la distribución de escaños y, por consiguiente, de la representa-

ción parlamentaria con el fin de ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos. Hasta qué punto se cumple esta función, depende desde luego en forma decisiva del ámbito de aplicación y de la altura de la barrera legal, así como del contexto sociopolítico del país en cuestión.<sup>22</sup>

Con las modificaciones introducidas a mediados de este año, mediante la Ley N° 27734, se elimina la barrera legal establecida en la LEM 26864 que regulaba o limitaba el acceso a un cargo municipal a los actores políticos que compiten en el proceso electoral municipal y regional. Esta barrera legal era del 20% de los votos válidos para elegir alcaldes y 5% de los votos válidos para asignar cargos a regidores.

La participación electoral que se trasluce en el voto se ve limitada por la barrera electoral que en el fondo es una especie de freno para los partidos políticos minoritarios. Nohlen, al referirse a la representación proporcional con barrera electoral sostiene que “limita al número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado, y por lo tanto, afecta la decisión del votante, restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y, distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta”.<sup>23</sup>

La barrera electoral normada mediante la LEM 26864 establecía límites a la estructura democrática municipal en cuanto las agrupaciones políticas que no alcanzaban el 5% de los votos válidos no entraban a la contienda política por un escaño en la legislatura municipal. La barrera electoral principalmente afecta a las agrupaciones de reciente aparición que participan en la vida pública y política.

Si bien mediante la barrera electoral se busca limitar la fragmentación política, no puede limitar su contraparte, el caudillismo. La barrera electoral produce una desaparición de los partidos políticos minoritarios en términos de votación y fortalece las agrupaciones con votación mayoritaria. “En la práctica puede crear, sin duda, el dominio de unos cuantos partidos monopólicos en la vida política” nacional o local.<sup>24</sup>

En cuatro países de los estudiados por Molina y Hernández, de los 15 para los cuales esta variable es aplicable, se establece una barrera electoral. La tendencia predominante es a no exigir un mínimo de votos que deba alcanzarse para participar en la distribución proporcional de cargos. De los cuatro países que imponen este obstáculo para la presencia institucional de las fuerzas minorita-

---

<sup>22</sup> NOHLEN, Dieter, *Ibid*, pp.154-55.

<sup>23</sup> GARCÍA BELAÚNDE, Domingo y PALOMINO MANCHEGO, José: “Barrera electoral”. En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000, pp.98-99.

<sup>24</sup> *Ibid*, pp.98-99.

rias, en tres existen exactamente igual en todo a nivel nacional. Quince países presentan una situación idéntica en los niveles nacional y local en cuanto a esta característica. De modo que la tendencia es a adoptar la misma modalidad en ambos casos, tanto cuando se implanta la barrera como cuando ocurre lo contrario.

## 6. El sistema electoral

El sistema electoral, en sentido estricto, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que, a su vez, se convierten en cargos de gobierno.

Lo que se expresa a través de un sistema electoral es el tipo de representación política, el principio que la definirá –principio mayoritario o proporcional-, las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, y el procedimiento que se prefiere aplicar.

Los reglamentos técnicos que incluye un sistema electoral abarcan: “la (posible) subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en circunscripciones electorales, la forma de la candidatura (candidatura individual o distintas formas de lista), el procedimiento de votación propiamente dicho (esto es, si el elector puede, por ejemplo, emitir uno o varios votos y cómo debe hacerlo) y el procedimiento de asignación de los escaños, lo que supone establecer la regla decisoria (mayoritaria o proporcional), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción, agrupación de circunscripciones, territorio nacional), el método de cómputo (por ejemplo, método D’Hondt o cifra repartidora), la barrera de representación o umbral mínimo inicial”<sup>25</sup> Estos reglamentos, que forman parte del sistema electoral, influyen en la relación entre ciudadano y representante, en la mayor o menor cercanía entre uno y el otro, y ejercen efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de una elección.

El efecto directo de los sistemas electorales consiste en la estructuración de las preferencias políticas en el acto eleccionario y la generación del resultado electoral en forma de adjudicación de puestos legislativos o ejecutivos. En efecto, los sistemas electorales influyen en la votación misma en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria (carácter psicológico) y porque pueden generar diferentes resultados electorales a partir de una misma votación (carácter mecánico).

Es importante tener en cuenta que “aplicar un sistema electoral sobre una votación cualquiera, tendrá una resultante distinta si se aplica otro sistema elec-

---

<sup>25</sup> NOHLEN, Dieter “Sistemas electorales”. En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo II. San José de Costa Rica: AECI, 2000, p.1158.

toral sobre esa misma votación. Eso le confiere, al sistema electoral, una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político”.<sup>26</sup>

En casi todas las constituciones latinoamericanas se hace referencia al sistema electoral. Sin embargo, el rango, la extensión y la precisión de dichas referencias difieren empero considerablemente entre sí<sup>27</sup> (Nohlen, 1998b; p. 146). Una muestra de ello es que en la legislación electoral municipal peruana no se hace referencia al sistema electoral en su sentido estricto. Por ese motivo, su análisis debe tomar en cuenta sus elementos o reglamentos, como son el principio de representación, la configuración de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y de la votación, la conversión de votos en escaños y la fórmula electoral.

### 6.1. El principio de representación

El criterio que mejor define al sistema electoral es fundamentalmente el principio de representación al cual aspira. El principio de representación expresa una determinada comprensión social o funcional, o las dos, de la representación política, la cual en algunos países tiene una tradición histórica que con frecuencia se encuentra plasmada en el texto constitucional.

Los sistemas electorales pueden clasificarse según dos principios: el principio de representación por mayoría y el principio de representación proporcional. Esta distinción no está sujeta a reglas técnicas, sino a las funciones y a las intenciones políticas de los sistemas electorales mediante los cuales se transforma, de modo específico, la cantidad de votos en escaños. Así, mediante el principio de representación por mayoría se busca producir el gobierno de un partido o de una coalición de partidos basado en una mayoría legislativa. Mediante el principio de representación proporcional, se busca reproducir con la mayor fidelidad posible en el legislativo las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población.

“El objetivo de la representación de tipo mayoritaria (de pluralidad) es la formación de mayorías. Fomentándose la desproporcionalidad de votos y escaños se persigue o se logra la formación de una mayoría de partido o una coalición de partido. El objetivo de la representación de tipo proporcional es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, y en su forma estricta, procurar que el electorado quede fielmente reflejado en el Parlamento”.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: *La circunscripción electoral: Perú y la región Andina*. Lima: ONPE, 2002, p.7.

<sup>27</sup> NOHLEN, Dieter: “Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales”. En: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998, p.146.

<sup>28</sup> NOHLEN, Dieter: “Sistemas electorales”. En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo II. San José de Costa Rica: AECI, 2000, p.1161.

Las variaciones en los reglamentos técnicos brindan matices a estas dos formas de representación. En una forma de representación proporcional pura no pueden existir barreras legales o directas de representación (umbrales mínimos), ni tampoco barreras naturales o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional.

Dado que en el nivel de los sistemas electorales concretos predominan las combinaciones, cuyos efectos ya no apuntan con tanta claridad en un sentido como en el caso de los clásicos sistemas electorales mayoritarios y proporcionales, hoy día ya no se puede imaginar una clasificación de los sistemas electorales en términos excluyentes como una cuestión del todo o nada, sino por el contrario, en términos de un más o menos, como una cuestión gradual en un continuo entre la representación mayoritaria relativa y la representación proporcional pura.

Los sistemas electorales combinados, como aquellos sistemas electorales en los que se mezclan los elementos mayoritarios y proporcionales, han dificultado la clasificación de los sistemas electorales concretos en términos de representación por mayoría o representación proporcional, pero de ninguna manera la han tornado obsoleta. Pues en lo que concierne a la solución de las cuestiones básicas de la representación política, como por ejemplo la representación de minorías o la formación de mayorías para gobiernos estables, los principios de representación son y seguirán siendo los parámetros básicos de orientación en el debate político y científico.

Es importante tener en cuenta la observación de Nohlen al respecto, quien señala que todos los sistemas electorales, pese a sus diferencias particulares, pueden ser ordenados en base a uno de los dos principios de representación básicos. Por lo tanto, en el nivel de los principios de representación no existen los "sistemas mixtos".<sup>29</sup>

Aún cuando los sistemas electorales combinen elementos técnicos que a menudo se encuentran en sistemas mayoritarios (por ejemplo, circunscripciones uninominales, candidaturas uninominales, regla o fórmula de decisión mayoritaria) con elementos técnicos que suelen hallarse en sistemas proporcionales (circunscripciones plurinominales, candidaturas por lista, regla o fórmula de decisión proporcional), el sistema electoral en su conjunto sólo puede asignarse a uno de los principios de representación: la representación por mayoría o la representación proporcional.

Los distintos elementos técnicos –distribución de las circunscripciones electorales, forma de la candidatura, votación y procedimiento de conversión de

---

<sup>29</sup> NOHLEN, Dieter: "Derecho electoral". En: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO Daniel (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998 pp.156-157.



votos en escaños- se pueden combinar en múltiples formas entre sí. Según se combinen los elementos y según sean los efectos políticos producidos, pueden construirse tipos muy distintos de sistemas electorales dentro de los dos principios de representación Nohlen, identifica 10 tipos de sistemas electorales mixtos.<sup>30</sup>

En el caso peruano, el sistema de representación utilizado para la elección de autoridades legislativas combina elementos mayoritarios y proporcionales. La LEM 26864 establece que a la agrupación política que gane una contienda electoral municipal se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidores del concejo municipal, lo que más le favorezca, atendiendo al principio de mayoría. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes atendiendo al principio de proporcionalidad.

Si se presta atención a la observación de Nohlen, cuando señala que no es posible hablar de sistemas mixtos cuando se analiza el principio de representación, podríamos señalar que el principio de representación que subyace la elección municipal es el mayoritario, puesto que se busca que la lista ganadora obtenga mayoría en el legislativo municipal.

Sin embargo, este principio de representación va acompañado de elementos técnicos propios de sistemas proporcionales. Así para la elección de regidores tenemos elementos propios de los sistemas mayoritarios como la regla o fórmula de decisión mayoritaria, combinado con elementos que suelen hallarse en sistemas proporcionales como las circunscripciones plurinominales y las candidaturas por lista.

Hasta hace poco, el sistema proporcional operaba con una barrera legal del 5% de los votos válidos que limitaba el número de agrupaciones políticas con posibilidad de acceder a una representación legislativa municipal por este medio y, por lo tanto, afectaba la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera. Esta barrera se ha eliminado recientemente, más no así la posibilidad de que el elector seleccione a su candidato de preferencia por el tipo de lista.

La tendencia predominante en América Latina es a mantener un sistema de representación proporcional. Teniendo en cuenta los casos estudiados por Molina y Hernández, podemos señalar que entre los siete países que adoptan un sistema mayoritario, cinco (Nicaragua, Perú, Uruguay, El Salvador, y Haití) utilizan listas cerradas y bloqueadas en circunscripciones plurinominales. En los primeros tres, a la lista que alcanza la votación más alta se le asigna la mayoría de los

---

<sup>30</sup> Ibid, pp.157-59.

cargos en forma automática. En El Salvador y Haití la lista ganadora obtiene todos los cargos. Los otros dos países (Panamá y Venezuela) utilizan circuitos uninominales.

En relación con el sistema electoral nacional, en doce casos el principio de representación no se altera. De los siete donde hay modificación, cinco (Nicaragua, Perú, El Salvador, Uruguay y Venezuela) pasan de la representación proporcional al sistema mayoritario y dos se mueven en sentido contrario (Chile y México).

En conjunto, la presencia de la representación proporcional es ligeramente menor en los sistemas electorales para las legislaturas municipales (doce de diecinueve países) que para las nacionales (quince de diecinueve), pero esta última predomina en ambos casos.

Según Molina y Hernández, los cambios de principio electoral afectan un número importante de países. Estos cambios no van en el mismo sentido: cinco países cambian del principio proporcional al mayoritario, y dos en dirección opuesta. Los cambios parecen responder a las circunstancias políticas propias de cada país. Pareciera, sin embargo, que un elemento común a varios de ellos es que se ensayan a nivel municipal cambios que reclaman movimientos sociales fuertes o minorías políticas significativas. Este es el caso de la introducción de los circuitos uninominales en Venezuela como mecanismo predominante en el nivel legislativo municipal, exigido por el movimiento vecinal y con fuerte respaldo de opinión pública. En México y Chile la representación proporcional ha sido un reclamo de sectores políticos significativos. Esta situación sugiere que, en el caso de producirse exigencias de cambio electoral con fuerte respaldo político o social pero con igualmente sólida resistencia por organizaciones con fuerza institucional para bloquearlas, lo más probable es que, de aplicarse, se implementen los cambios primero en el nivel local.

El otro factor explicativo del cambio de principio pareciera ser la relación entre gobernabilidad y legitimidad. La legitimidad está mejor servida por una presencia en los cuerpos legislativos de todas las organizaciones con respaldo significativo, es decir, por la proporcionalidad. Esto reduce las posibilidades de un gobierno mayoritario y, por ende, reduce los niveles de gobernabilidad. A nivel nacional la legitimidad es fundamental, especialmente en países con democracias jóvenes. El nivel local tiene menor trascendencia política en cuanto a la estabilidad de la democracia, de allí que no sea de extrañar que a este nivel se ponga mayor énfasis que en el nacional en el factor gobernabilidad, y se utilicen procedimientos como el bono a la mayoría, que podrían ser deslegitimadores a nivel nacional.

Un factor que pareciera estar presente como facilitador del cambio es la menor trascendencia del nivel municipal en cuanto a la legitimidad y estabilidad del

sistema democrático en comparación con el sistema electoral nacional. Este hecho favorece la introducción de alteraciones que podrían ser contraproducentes a nivel nacional. Se trata de una diferencia cualitativa con el nivel nacional en cuanto al ambiente que condiciona el sistema electoral, y que por lo tanto permite esperar en un número significativo de países diferencias en aspectos fundamentales del sistema, tales como el principio electoral.

## 6.2. La circunscripción electoral y su distribución

Nohlen señala que “con mayor frecuencia que sobre el principio de representación o la fórmula electoral, las constituciones se refieren a las circunscripciones electorales: determinan su trazado territorial y en parte también establecen cómo ha de procederse en la distribución de los escaños en las circunscripciones electorales”.<sup>31</sup>

Existen dos definiciones de circunscripción electoral, que se diferencian por el énfasis que pone una en la unidad territorial y la otra en los electores.

Para Nohlen, “la circunscripción electoral (o el distrito electoral) es aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores en ella inscritos constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, en caso de no existir un distrito electoral único, con independencia de los votos emitidos en otra unidad del total. En la circunscripción electoral, por tanto, se asignan los escaños a los candidatos o los partidos ganadores”.<sup>32</sup>

Para Tuesta, la circunscripción electoral es el “conjunto de electores que conforma la base para que sus votos se repartan entre un número determinado de escaños. En consecuencia es la circunscripción electoral en donde se asignan los escaños a candidatos o partidos que han ganado las elecciones”.<sup>33</sup>

La distribución de las circunscripciones electorales se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de la circunscripción electoral. El tamaño de la circunscripción electoral no alude por lo tanto a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican (Nohlen) y están en disputa (Tuesta) en la circunscripción. La distinción básica radica aquí entre las circunscripciones uninominales y las plurinominales. Las últimas pueden diferenciarse a su vez en circunscripciones plurinominales pequeñas (de dos a cinco escaños), medianas (de seis a diez) y grandes (por arriba de diez).<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Ibid, p.146.

<sup>32</sup> NOHLEN, Dieter: “Cifra repartidora”. En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000, p.165.

<sup>33</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: *La circunscripción electoral: Perú y la región Andina*. Lima: ONPE, 2002, p.7.

<sup>34</sup> NOHLEN, Dieter: “Derecho electoral”. En: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO Daniel (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998 p.149.

Los diversos tipos de circunscripciones electorales son compatibles, en principio, con todos los sistemas electorales, sean de representación mayoritaria o proporcional.

El tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral. Tuesta señala que existe una relación inversa entre número y tamaño de las circunscripciones en un sistema electoral. "Por ejemplo, el número mayor de circunscripciones que puede diseñarse en un sistema, es cuando el tamaño de la circunscripción es el menor (uninominales) y se establece la uniformidad".<sup>35</sup>

Esto puede crear confusiones en la terminología electoral, pues se tiende a confundir circunscripción única con circunscripción uninominal. La circunscripción única o distrito único puede ser uninominal o plurinominal, puede adjudicar escaños a uno o más representantes, mientras que la circunscripción uninominal sólo delega representación a una sola persona.<sup>36</sup>

Otro ejemplo de confusión lo encuentra Tuesta en el uso del término *circunscripción plurinominal*. "Al conjunto de circunscripciones plurinominales muchos políticos y periodistas las denominan distrito múltiple. Error no sólo terminológico, sino también conceptual. Lamentablemente este se ha extendido hasta aparecer el término en la propia Ley Orgánica Electoral, lo que demuestra el nivel de desconocimiento sobre el tema".<sup>37</sup>

Teniendo en cuenta estas observaciones terminológicas, podemos señalar que cuanto más pequeña sea la circunscripción electoral, menor será el efecto proporcional del sistema electoral y menor las posibilidades de que los partidos políticos pequeños accedan a cargos públicos. A la inversa, cuanto mayor es la circunscripción, tanto mayor es la proporcionalidad. Pero, señala Tuesta, "si en un sistema proporcional se presentan un gran número de circunscripciones uninominales, el sistema se acerca al de representación mayoritaria. Por eso los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales pueden implicar un cambio del sistema electoral".<sup>38</sup>

Hay que considerar también que en una circunscripción uninominal es más factible una relación entre elector y candidato basada en el conocimiento del candidato, la confianza y la responsabilidad que en una circunscripción

---

<sup>35</sup> Tuesta *ibid*, p.8.

<sup>36</sup> Tuesta *ibid*, p.8.

<sup>37</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: "El territorio y su influencia en la votación: las circunscripciones electorales". Ponencia presentada a la IX Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, 2001.

<sup>38</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: *La circunscripción electoral: Perú y la región Andina*. Lima: ONPE, 2002, p.8.

plurinominal, donde el elector otorga su voto por lo general a una lista de partido (salvo que se considere la posibilidad de introducir el voto preferencial).

En el Perú, para la elección de los miembros al legislativo nacional y municipal, las circunscripciones electorales son plurinominales y variables. Al igual que otros países de América Latina, la estructura de su distribución varía. Un antecedente decisivo es la división política y administrativa del país. Para la división territorial de las circunscripciones electorales, en todos los casos se adopta la división en departamentos o provincias.

Al igual que el tamaño, es importante tener en cuenta la uniformidad o variabilidad de los distritos electorales en un sistema electoral. Los distritos electorales plurinominales varían por lo general en su medida. En las elecciones municipales varían por resolución emitida por el Jurado Nacional de Elecciones previo a cada elección. En el caso de los distritos pequeños y uniformes es también importante el número de escaños a adjudicar en cuanto a si éste es par o impar, puesto que de esta dimensión dependen en gran medida el efecto de los distritos electorales sobre la representación. En la legislación electoral municipal se establece el número de regidores a elegirse por cada localidad, este número es impar para garantizar la mayoría de escaños del partido ganador. La ley también establece que la asignación de cargos de regidores se efectúa redondeando el número entero superior (ver la Resolución N° 183-2002-JNE mediante el cual se aprueba la directiva de elección de regidores para concejos municipales provinciales y distritales).

### **6.3. La delimitación de las circunscripciones**

Nohlen señala que un problema muy debatido políticamente es la distribución geográfica de las circunscripciones electorales. Según Tuesta, "si bien pueden haber circunscripciones o distritos sin base territorial, generalmente la delimitación de éstas se realiza atendiendo a ese criterio".<sup>39</sup>

La división de un territorio electoral en circunscripciones puede hacerse desde los puntos de vista más diversos. Las consideraciones de orden histórico, administrativo y geográfico constituyen criterios ciertamente importantes pero no tan determinantes como las consideraciones políticas.

Tuesta señala que para el diseño de un sistema electoral, el número de circunscripciones estará en función de escoger entre dividir el territorio nacional en una multiplicidad de circunscripciones, o hacer de él una sola. Existen países

---

<sup>39</sup> Ibid, p.7.

que utilizan todo el territorio nacional como circunscripción, aquellos que utilizan circunscripciones especialmente delimitadas y otros que utilizan la delimitación político-administrativa, generalmente utilizado en sistemas proporcionales en circunscripciones plurinominales. "Se trata de asignar un número de escaños a la unidad política administrativa (provincia o departamento), de acuerdo a su tamaño poblacional. Pese a los esfuerzos, difícilmente se logra mantener la relación representantes y población (un hombre = un voto) de manera igual en todas las circunscripciones."<sup>40</sup>

Por regla general, lo más importante para conocer los factores causantes de los sesgos en la representación política, es saber si subyace una "clave de representación" en la división del territorio electoral en circunscripciones electorales. La cuestión es, por lo tanto, saber si en todas las circunscripciones existe la misma relación entre el número de electores o de habitantes y los escaños.<sup>41</sup>

Nohlen distingue entre formas activas y pasivas de diferenciación de la representación política. "La forma activa la encontramos, por ejemplo, en disposiciones, incluso constitucionales, que establecen un cierto número de escaños para cada circunscripción. Esta normativa produce muchas veces un sesgo de representación a favor de las circunscripciones pequeñas que se encuentran en las regiones menos pobladas del país. La forma pasiva corresponde a la omisión de un nuevo reparto de las circunscripciones como adaptación al desarrollo demográfico".<sup>42</sup>

La LEM 26864 señala en su Artículo 2º que para la elección de los concejos municipales provinciales cada provincia constituye un distrito electoral. Para la elección de los concejos municipales distritales cada distrito constituye un distrito electoral.

Tuesta señala que "este proceso de delimitar las fronteras de los distritos o circunscripciones electorales se denomina *Delimitación de Distritos*, y el ajuste y delimitación periódica se denomina *Redistritalización*. Este proceso es fundamental en cualquier sistema democrático, pues si las demarcaciones territoriales no se ajustan regularmente, se pueden desarrollar fuertes desproporciones entre la representación de los diversos distritos o circunscripciones electorales".<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Ibid, p.8.

<sup>41</sup> NOHLEN, Dieter: "Cifra repartidora". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECL, 2000, p.168.

<sup>42</sup> Ibid, p.168.

<sup>43</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: *La circunscripción electoral: Perú y la región Andina*. Lima: ONPE, 2002, p.9.

#### **6.4. Criterios para definir el número de representantes al legislativo municipal**

El número de representantes al legislativo municipal es variable, se define por ley antes de las elecciones, atendiendo a criterios demográficos, siendo el número proporcional a la población de cada circunscripción.

La LEM 26864 señala en su Artículo 24º, que el número de regidores a elegirse en cada Concejo Municipal es determinado por el Jurado Nacional de Elecciones en proporción a su población. En ningún caso será inferior a cinco ni mayor de quince. Se exceptúa al Concejo Provincial de Lima que tendrá treinta y nueve regidores.

Anteriormente, mediante la LEM 14669 en su Artículo 22º, se establecía que el Concejo Municipal Provincial de la Capital de la República estuviera constituido por un alcalde y 39 concejales; los concejos municipales de las capitales de departamento, de la provincia constitucional del Callao y de los distritos de Lima que conforman el "área metropolitana" estuviera constituido por un alcalde y 14 concejales; los de las capitales de provincia, que no sean de departamento, por un alcalde y 9 concejales, y los de las demás capitales de distrito por un alcalde y 5 concejales.

La composición y la forma de designación de autoridades legislativas ha variado con la LEM 26864 y con las resoluciones del JNE previa a las elecciones. Así, mediante Resolución N° 089-2002, el JNE resuelve establecer el número de regidores a elegirse en la contienda electoral municipal y regional del 2002, teniendo en cuenta criterios demográficos en base a la información remitida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Así se establece que los concejos municipales provinciales y distritales con población estimada en 500,001 o más habitantes tendrán 15 regidores, entre 300,001 y 500,000 tendrán 13 regidores, entre 100,001 y 300,000 tendrán 11 regidores, entre 50,001 y 100,000 tendrán 9 regidores, entre 25,001 y 50,000 tendrán 7 y los concejos con menos de 25,000 habitantes tendrán 5 regidores.

#### **6.5. La forma de la candidatura y de la votación**

Tuesta señala que las formas de candidatura y de votación están estrechamente relacionadas entre sí. Tienen, además, efectos en los resultados electorales, así como de manera indirecta en el sistema político.<sup>44</sup>

En el caso de la forma de la candidatura, la distinción básica es entre la candidatura individual y por lista. Respecto a la lista se pueden diferenciar tres for-

---

<sup>44</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: "Instituciones, reformas y representación política en el Perú". Ponencia presentada al XXI Congreso de LASA, 1998, p.8.

mas distintas: a) la lista bloqueada permite al votante dar su voto a una lista en conjunto, el elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista; b) la lista cerrada y no bloqueada brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido, dejando en sus manos la decisión de quien debe representar al partido, los partidos sólo preestructuran dicha decisión; c) la lista abierta (es decir, no cerrada y no bloqueada) ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista, las listas de los partidos sólo constituyen aquí una propuesta.

Haciendo referencia a la forma de candidatura parlamentaria, Tuesta señala que "hasta 1980, en el Perú se elegía bajo la forma de lista cerrada y bloqueada. Esto quiere decir que el elector elegía una lista y no tenía injerencia en la selección de sus candidatos. Esta forma de candidatura privilegia una relación más estrecha entre votantes y partidos. Favorece una preeminencia de estos últimos, quienes pueden planificar la composición de su bancada y, por lo tanto, hace a los parlamentarios más dependientes de sus partidos políticos. A partir de 1985 se modificó sustancialmente la forma de candidatura con efectos considerables. Esta pasó a ser bajo el formato de listas cerradas, pero no bloqueadas. Es decir, cerradas en el sentido que el elector no podía incorporar nuevos nombres, pero no bloqueadas porque podía elegir entre los candidatos propuestos, bajo la modalidad del voto preferencial. Bajo este procedimiento, se favorece una relación más estrecha entre candidato y elector, personalizando la elección. Bajo este método la importancia del candidato se incrementa".<sup>45</sup>

La forma de candidatura municipal no ha variado en estos años. En el Perú se elige a los alcaldes y regidores bajo la forma de lista cerrada y bloqueada. Esto quiere decir que el elector elige por una lista y no tiene injerencia en la selección de sus candidatos. En ese sentido se podría señalar que ello favorece a las agrupaciones locales, las cuales pueden planificar la composición del concejo municipal y, por lo tanto, hace a los regidores más dependientes de sus agrupaciones políticas.

Tuesta señala que el voto preferencial se estableció por primera vez, como único y obligatorio, en el Perú con motivo de las elecciones a la Asamblea Constituyente de 1978. No se ha implementado en la elección municipal para la elección de los regidores. Refiriéndose a las elecciones parlamentarias, Tuesta señala que "en el Perú, el voto preferencial movilizó a un contingente impresionante de candidaturas, desarrollando una fuerte competencia al interior de los partidos bajo una dinámica centrípeta, que benefició la conformación de listas independientes, particularmente desde 1990. En otras palabras, este sistema debilita a los partidos organizados y favorece a los movimientos independientes".<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Ibid, pp.8-9.

<sup>46</sup> Ibid, p.10.



De alguna manera, la combinación del voto preferencial con el distrito electoral único ha permitido que varios departamentos carezcan de representantes en el Parlamento. Como señala Tuesta, "en el ámbito de la representación política, los candidatos provincianos al parlamento, que provenían de departamentos con poca población electoral, se encontraban en menores posibilidades que aquellos que son conocidos en los departamentos más poblados"<sup>47</sup>. Ello implica que la elección municipal, y ahora también la elección regional, se convierta en el único proceso de traducción de la expresión política de los ciudadanos.

Introducir el voto preferencial en la votación municipal puede provocar una mayor fragmentación de la representación política local, además haría más compleja la organización del proceso en la medida que variaría el tamaño y formato de la cédula electoral, aumentaría la posibilidad de error y las probabilidades de anulación del voto.

La forma de votación esta relacionada estrechamente con la forma de candidatura. La distinción básica consiste, como se señala líneas arriba, entre el voto por un candidato individual y el voto por una lista de partido. En el caso de la lista cerrada y bloqueada, el elector apenas dispone de un voto mediante el cual elige una lista en su conjunto. La proporcionalidad se toma en cuenta en el proceso de conversión de votos en escaños. En el caso de las otras formas de lista, el elector tiene varios votos mediante los cuales expresa sus preferencias por un candidato: en el caso de la lista cerrada y no bloqueada, tiene por lo menos dos votos (uno para la lista y otro para el candidato) o tantos votos como diputados se deben elegir en la circunscripción. En algunos casos, puede dar incluso varios votos a un mismo candidato (acumulación). En el caso de la lista abierta puede confeccionar "su" propia lista a partir de las propuestas de los partidos. "Formas especiales de votación son la votación limitada a un número variable de votos, en donde el elector tiene menos votos que los cargos que se eligen en la circunscripción, así como la votación alternativa, en la cual el elector puede manifestar segundas, terceras, cuartas y sucesivas preferencias".<sup>48</sup>

Según Nohlen, la forma de candidatura y de votación tiene una gran importancia ante todo en tres sentidos: a) para la relación entre el elector y el candidato, en el caso de las candidaturas individuales, la persona desempeña un papel importante; b) para la relación entre el elector, el candidato y el partido, puesto que las candidaturas individuales fomentan la independencia del candidato frente al partido; c) en cuanto a la posibilidad de los partidos de planear la composición de las legislaturas, con listas cerradas y bloqueadas, pero introduciendo cuota de representación.

---

<sup>47</sup> Ibid, p.10.

<sup>48</sup> NOHLEN, Dieter: "Derecho electoral". En: Nohlen, Dieter; Picado, Sonia y Zovatto Daniel (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998, p.150.

“Las distintas formas de votación y candidatura pueden ser empleadas para mejorar la representación política. Si se critica, por ejemplo, la debilidad de los partidos y la frecuente excesiva independencia de los legisladores bajo el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, entonces parece recomendable pensar en la introducción de la elección por lista y, en particular, la lista cerrada y bloqueada. En otros países, se critica, por lo contrario, la partidocracia, la frecuente gran concentración de poder de los partidos y en los partidos a menudo como probable efecto de la lista cerrada y bloqueada. En este caso, es recomendable encarar una reforma a fin de introducir las circunscripciones uninominales o listas no bloqueadas”.<sup>49</sup>

### 6.6. La conversión de votos en escaños y la fórmula electoral

La fórmula electoral es el mecanismo que se aplica para la distribución de los escaños y puestos electivos con base en los resultados de votación. Según Nohlen, los efectos de los sistemas electorales pueden precisarse más fácil y directamente en el campo de la conversión de votos en escaños.<sup>50</sup>

En lo referente a la conversión de votos en escaños es de importancia, en primer lugar, la fórmula o regla de decisión, es decir, el método según el cual se decide quiénes son los vencedores y los vencidos en una elección. Respecto a la fórmula de decisión, Nohlen señala que hay que distinguir entre la fórmula mayoritaria y la proporcional.

Ruiz-Navarro distingue, por su parte, tres tipos de fórmulas electorales, de mayoría, pluralista y proporcional. En el caso de la fórmula mayoritaria o de mayoría, la adjudicación de los escaños depende de que un candidato pueda reunir la mayoría exigida, relativa o absoluta, de los votos<sup>51</sup>. De acuerdo con esta fórmula, en la adjudicación de los escaños sólo se toma en cuenta a los vencedores en las circunscripciones respectivas. Esto puede tener consecuencias en las circunscripciones en las que un partido es dominante de manera decisiva, haría que la oposición política se vea desalentada a presentar candidatos. En el caso de los baluartes partidarios se presenta, por lo tanto, el peligro de un achatamiento del paisaje partidario y una disminución de la participación electoral.

---

<sup>49</sup> Ibid, p.150.

<sup>50</sup> Ibid, p.176.

<sup>51</sup> La fórmula pluralista es un derivado del anterior, puesto que pretende no la obtención de mayorías absolutas sino de mayorías relativas o simples. En circunscripciones uninominales, el porcentaje para obtener la elección aumenta o disminuye en función del número de partidos o candidatos en competencia. Cuanto mayor sea el número de éstos, más bajo será el porcentaje exigido para resultar electo, al contrario, cuanto más reducido sea el número de candidatos que se presenten, mayor será el porcentaje. Esta fórmula es utilizada en Gran Bretaña, Canadá y Nueva Zelanda. Ver RUIZ-NAVARRO, José: “Fórmula electoral”. En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000, p.620.

En el caso de la fórmula proporcional, la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen los distintos candidatos o partidos. A diferencia de la fórmula mayoritaria, aquí se da, al menos de manera aproximada, un mismo valor de logro a cada voto. Una proporción mucho mayor del electorado ve su participación coronada con el éxito, puesto que sus votos contribuyeron a que un partido obtuviera escaños.

En cuanto a la conversión de los votos en escaños, en el caso de aplicar la fórmula proporcional existe una multiplicidad de procedimientos que en parte son verdaderamente complicados y que hacen muy difícil al elector saber qué sucede en realidad con su voto.

Los dos tipos más importantes de procedimientos de conversión de votos en escaños son: los procedimientos de divisor y los procedimientos de cociente.

Los procedimientos de divisor se conocen, asimismo, como fórmulas del promedio mayor. Estos se caracterizan por dividir mediante distintos divisores los totales de los votos obtenidos por los diferentes partidos (por ejemplo, en el caso del método D'Hondt: 1, 2, 3, 4, etc.), lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan entonces a los promedios más altos.

En los procedimientos de cociente se establece un cociente electoral o cuota mínima de votos para obtener un escaño (que resulta, por ejemplo, en el caso del método del cociente simple o Hare de la división de los votos válidos emitidos entre el número de escaños en la circunscripción). Los partidos obtienen tantos escaños como cuantas veces quepa el cociente en el número de votos obtenidos.<sup>52</sup>

Los procedimientos de cociente se emplean en general en sistemas proporcionales que aspiran a una proporcionalidad bastante exacta entre votos y escaños, que no es el caso del sistema electoral municipal peruano que busca premiar a la mayoría mediante el uso del procedimiento de divisor.

José Molina señala que algunos autores al referirse al cociente electoral utilizan la denominación de cuota electoral. La palabra cociente hace referencia a la manera como se calcula, es decir al hecho de que es el producto de una división en la cual el dividendo es el total de votos válidos, y el divisor es un número variable según el tipo de cociente en uso, pero que siempre tiene como componente principal la cantidad de puestos a adjudicar. Cuota, por otra parte, denota la función que cumple, determinando el número de puestos para cada lista según las veces que esté contenida en su respectiva votación.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> NOHLEN, *Ibid*, pp.152-53.

<sup>53</sup> MOLINA, José: "Cociente electoral". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000 pp.203-204.

La cifra repartidora, muy utilizada en América Latina, es un procedimiento que se basa en el método D'Hondt y que evita las repercusiones típicas de los procedimientos de cociente, por ejemplo, que no se puedan asignar todos los escaños y que sea necesario aplicar, por lo tanto, un procedimiento para repartir los escaños restantes (por ejemplo, método del resto mayor, método del promedio mayor).<sup>54</sup>

La fórmula D'Hondt parte del supuesto de que a un número determinado de votos le corresponde un puesto a cubrir. Los escaños se reparten con base en los cocientes más altos (por esto, a este tipo de cálculo se le llama también procedimiento de las cifras más altas). Para determinar este cociente se toma como dividiendo la cantidad de votos emitidos en la circunscripción electoral, mientras que el divisor es una serie de números naturales consecutivos (1, 2, 3).<sup>55</sup>

Nohlen señala que para evaluar los efectos del método D'Hondt es necesario compararlo, en primer lugar, con otros procedimientos de divisor y con otros métodos orientados a una distribución proporcional de los escaños; y, en segundo lugar, con otros elementos que contribuyen a determinar los efectos del sistema electoral.<sup>56</sup>

Según Ruiz-Navarro, la fórmula D'Hondt tiende al multipartidismo, hace necesario acudir al sistema de coaliciones para conseguir mayorías consolidadas de gobierno. Tuesta señala que esta fórmula favorece a los grandes partidos en perjuicio de los menores. A nivel parlamentario, combinado con un distrito único, esta fórmula electoral generó una alta proporcionalidad entre votos y escaños, pero también una gran fragmentación política y un beneficio al partido mayoritario, creando mayorías partidarias en la última década.<sup>57</sup>

Hay que tener en cuenta que este método alcanza una relación votos-escaños bastante proporcional. La falta de proporcionalidad puede deberse a otros factores como el número de circunscripciones electorales. A mayor cantidad de circunscripciones, mayor es la incidencia del método D'Hondt.<sup>58</sup>

La ventaja de este método es su fácil operatividad y sus efectos previsibles. Un sólo procedimiento basta para poder distribuir todos los escaños. No extraña entonces, que este método sea el más utilizado para convertir votos en escaños.

---

<sup>54</sup> NOHLEN, *Ibid*, p.154.

<sup>55</sup> RUIZ-NAVARRO, *Ibid*, p.621 y NOHLEN, Dieter: "D'Hondt". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AEI, 2000, p.315.

<sup>56</sup> NOHLEN, *Ibid*, p.316.

<sup>57</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: "Instituciones, reformas y representación política en el Perú". Ponencia presentada al XXI Congreso de LASA, 1998, p.7.

<sup>58</sup> NOHLEN, *Ibid*, pp.316-17.

En el Perú, desde 1963, el método de distribución de escaños, es el de la Cifra Repartidora o método D'Hondt<sup>59</sup>. La legislación electoral en las últimas décadas ha buscado la representación de las minorías en los órganos legislativos de gobierno. El Artículo 29° de la aplicación supletoria y complementaria de la Ley 26859, señala que el método de cifra repartidora tiene por objeto propiciar la representación de las minorías (ver también el Artículo 29° de la LOE).

En ese sentido, la Ley N° 27734, que modifica la LEM-26864 en su Artículo 25°, señala que en las Elecciones Municipales, a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidores del Concejo Municipal, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de regidores que les corresponde.

La aplicación de la Cifra Repartidora variaba antes de la promulgación de la Ley N° 27734, puesto que se aplicaba a partir de la segunda agrupación en la lista de candidatos, siempre que la ganadora obtuviera mayoría absoluta de votos válidos. En caso de no existir tal mayoría, se asignaba a la que obtuviera la primera mayoría relativa la mitad más uno de los cargos de regidores, redondeando al entero superior. La Cifra Repartidora se aplicaba para asignar los cargos restantes de regidores entre las demás listas que obtuvieran una votación no menor a 5% de los votos válidos.

La LEM 26864 señala además en su Artículo 26° que las normas para la aplicación de la Cifra Repartidora son: 1) Se determina el número total de votos válidos obtenidos por cada lista de candidatos a regidores. 2) Dicho total se divide, sucesivamente, entre uno, dos, tres, etc., según sea el número de regidores que corresponda elegir. 3) Los cocientes parciales son colocados en orden sucesivo de mayor a menor hasta tener un número de cocientes igual al número de regidores por elegir. El cociente que ocupe el último lugar constituye la "Cifra Repartidora". 4) El total de votos válidos de cada lista se divide entre la "Cifra Repartidora" para establecer el número de regidores que corresponde a cada lista. 5) El número de regidores de cada lista está definido por la parte entera del cociente obtenido a que se refiere el numeral anterior. En caso de no alcanzarse el número total de regidores previstos, se adiciona uno a la lista que tenga mayor parte decimal. 6) En caso de empate, se resuelve por sorteo entre los que hubiesen obtenido igual votación.

En cuanto a la aplicación de la cifra repartidora, la legislación electoral señala (LEM 26864, artículos 27°, 28° y 29°) que finalizando cada cómputo distrital la

---

<sup>59</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: *La circunscripción electoral: Perú y la región Andina*. Lima: ONPE, 2002, p.116.

Oficina Descentralizada de Procesos Electorales aplica la cifra repartidora obteniendo los candidatos elegidos para conformar el respectivo Concejo Municipal Distrital en los distritos donde hubiese funcionado una sola Mesa y siempre que no existiese reclamo alguno contra la elección en ella. La Oficina Descentralizada de Procesos Electorales en base al Acta Electoral Digital correspondiente, determina *la cifra repartidora* obteniendo los candidatos elegidos, los resultados son entregados inmediatamente al Jurado Electoral Especial, quien procede a proclamar a los elegidos para constituir el Concejo Municipal Distrital.

Después de concluidos los cómputos distritales y efectuada la proclamación de los concejos municipales distritales correspondientes, la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales efectúa el cómputo provincial en base a actas electorales de las mesas que funcionaron en el distrito del cercado y de las actas de cómputo distritales.

Efectuado totalmente el cómputo provincial y determinada la cifra repartidora por la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales, el Jurado Electoral Especial, elabora el Acta de Computo Provincial, y proclama a los elegidos para constituir el Concejo Municipal Provincial.

Respecto a la aplicación de la fórmula electoral en América Latina, de los dieciséis países que incluyen alguna modalidad de distribución proporcional, sobre los que Molina y Hernández tienen información, diez utilizan fórmulas de divisores y seis de cociente. Entre los países que utilizan fórmula de divisores, nueve adoptan la fórmula D'Hondt, y sólo uno (Bolivia) la de Saint Laguë. De los seis países que distribuyen los cargos utilizando fórmulas basadas en el cociente, todos utilizan el cociente natural. En cuatro casos los cargos sobrantes se distribuyen mediante la modalidad de los restos más altos. Los otros dos adoptan mecanismos *ad hoc*, menos proporcionales que este.

Los países que adoptan circuitos uninominales (Venezuela y Panamá) deciden por mayoría relativa. Predomina la fórmula D'Hondt que, como se ha señalado, es la menos proporcional de las fórmulas proporcionales usuales, lo que parece responder al interés de evitar el fraccionamiento excesivo de los cuerpos legislativos. Es de notar que, con la excepción de Haití, no se producen cambios de fórmula entre el nivel nacional y el local, a menos que haya un cambio del sistema mayoritario al proporcional o viceversa. Los países latinoamericanos tienden, pues, a utilizar la misma fórmula electoral en los distintos niveles de gobierno.

### **Algunas observaciones finales**

Dos décadas de procesos electorales municipales han mantenido vigentes los principios de representación y participación fundamentales en toda democracia. Estos principios se han mantenido aún cuando las graves crisis políticas y

sociales afectaban al conjunto del país, éstas no hicieron mella en el espíritu participativo de la población para nombrar sus autoridades locales. Si bien estos espacios de gobierno también sufrieron los efectos del descrédito de la política partidaria, sin embargo, se constituyen en la actualidad, en espacios alternativos de recreación de la política más afecta al ciudadano.

Se observa importantes modificaciones en el derecho electoral municipal no sólo comparando los contextos en los cuales se aplicaron sino también la normatividad vigente en las últimas dos décadas. Hemos señalado cómo los análisis que se hacen a los sistemas presidenciales de gobierno son también pertinentes en el nivel municipal. Tenemos una administración municipal que diferencia claramente las funciones ejecutivas y legislativas de gobierno. Tenemos una forma de elección similar a la presidencial, por la elección directa y diferenciada tanto del ejecutivo como del legislativo. Esto puede explicarse por la preferencia latinoamericana por esquemas de separación de poderes de corte presidencial, no tan marcada en el nivel municipal, así como por la tendencia a incrementar institucionalmente el control popular a fin de impedir los abusos tan frecuentes en la región. En ese sentido, se podría señalar que se busca reforzar los elementos de legitimidad sobre los de gobernabilidad.

Otra característica de los sistemas presidenciales es la delimitación clara del mandato, a lo que se agrega en el nivel municipal la imposibilidad de la renuncia, mas sí de la vacancia y de la revocatoria, como mecanismos de control ciudadano. La delimitación de la duración del mandato ha variado considerablemente en los últimos años. Así tenemos que se pasó de 3 a 5 años, y de ahí a 4 años para que las elecciones municipales se realicen de manera conjunta con las regionales.

El periodo de gobierno es similar al promedio registrado en la región. Se busca mediante un periodo corto del mandato que el ciudadano tenga mayor control sobre la gestión de sus gobernantes mediante las elecciones. Mientras más corto el mandato, mayor control, que se ve reforzado con la introducción del mecanismo de la revocatoria. Los periodos cortos de ejercicio del mandato obliga a los gobernantes a mantener una relación más estrecha con los ciudadanos y busca impedir un divorcio entre la clase política y la sociedad.

La alternancia en el gobierno es un elemento esencial de toda democracia. La continuidad indefinida es un factor negativo y distorsionante, sobre todo en formas de gobierno presidencialistas, puesto que genera peligrosos elementos personalistas y autocráticos. ¿Puede esta afirmación, que es consensual entre los científicos políticos, aplicarse a los gobiernos locales?

En las dos últimas décadas hemos presenciado diversos escenarios de gobierno, desde aquellos en los cuales existe un alto nivel de volatilidad electoral

y por lo tanto dificultad de agregación política bajo una propuesta de gobierno, hasta aquellos escenarios en los cuales pocas autoridades han tenido presencia no sólo local sino también regional. El caudillismo es un defecto de la política peruana, más aún en los espacios locales de gobierno, donde la relación directa entre el representante y los ciudadanos tiende a ser clientelística<sup>60</sup>. Sin embargo, esto es producto de problemas de ciudadanía y representación política, que no pueden corregirse mediante el sistema electoral sin afectar la voluntad ciudadana.

En el Perú se prohíbe la reelección inmediata para el ejecutivo nacional mas no para el ejecutivo local. Es importante analizar el impacto que la reelección ha generado en los espacios de gobierno en el nivel local. Tengo la impresión que la personalización del poder tiene mayor incidencia en la vida política local que nacional, puesto que los mecanismos de fiscalización directa e indirecta de la gestión no están bien desarrollados, y no existen verdaderos contrapesos de poderes que eviten los abusos de autoridad. En ese sentido, es importante promover y desarrollar los mecanismos de control establecidos en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300).

Hay que tener en cuenta que la prolongación excesiva en el poder por parte de un gobernante, hace incubar la ilusión de que no será requerido para que dé cuenta del poder que se le confirió. Un poder limitado en el tiempo anuncia a quienes han recibido esas capacidades de determinación en la vida colectiva, que se le tomará cuentas, cuando ya no estén premunidos de la protección que brinda el ejercicio del cargo público. Este plazo y esta perspectiva ayuda a que quienes ejercen el poder lo hagan de la mejor manera.

Sin embargo, no se puede prohibir la reelección de manera indefinida. Hay que prestar atención a las circunstancias, como la existencia de un mayor control ciudadano en la gestión local. Así, Nohlen señala que hay que considerar circunstancias diferentes que tienen que ver con valores e intereses, que hoy se expresan en los conceptos de responsabilidad y gobernabilidad.

En primer lugar, la no reelección limita la capacidad del electorado de enjuiciar –positiva o negativamente- a un gobierno. En términos generales, con la no reelección se garantiza la alternancia en el gobierno, sin que ésta tenga el mismo efecto de control sobre el ejercicio del poder del que gobierna que el que se atribuye en la teoría democrática a la sola alternancia en caso de reelección permitida.

En segundo lugar, un periodo electoral parece demasiado corto para llevar a cabo, en el nivel nacional y regional, políticas económicas y sociales con resultados visibles y se restringe el plazo de que dispone un gobernante para conti-

---

<sup>60</sup> LÓPEZ, Sinesio: *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: IDS, 1998.



nuar una obra bien iniciada. Habría que evaluar si esta última afirmación puede también involucrar a los gobiernos municipales.

Es importante prestar atención al tiempo en la política, más aún, evaluar bien los plazos en la organización de los procesos electorales. Si bien es cierto que organizar varios procesos a la vez puede resultar más económico que hacerlo por separado, ello puede traer diferentes consecuencias políticas. Así, por ejemplo, la elección nacional y regional tiene una influencia importante sobre las municipales, de modo que se favorece la uniformidad política entre los gobiernos locales, regionales y nacionales, lo cual contribuye a la gobernabilidad pero resta efecto a los asuntos locales sobre las elecciones correspondientes, y tiende a menoscabar la autonomía de los gobernantes municipales.

En las elecciones municipales se desarrollan dos tipos de elecciones: elecciones unipersonales para elegir alcaldes y pluripersonales para elegir regidores. Las elecciones unipersonales sólo pueden ser celebradas de acuerdo con el principio de decisión de la mayoría. Las elecciones pluripersonales se celebran atendiendo a una fórmula electoral de división de escaños.

Para la elección de alcaldes, se exige la mayoría simple de votos, a diferencia de años anteriores que se exigía una barrera mínima del 20% de los votos válidos y la realización de la segunda vuelta electoral entre los dos candidatos con mayor votación. Es importante analizar el efecto de la barrera mínima, que evitaba la elección de autoridades con poca popularidad, y de la segunda vuelta electoral (o *ballotage*) en la elección de autoridades locales. Hay que evaluar sus posibles efectos como la reducción del número de partidos en competencia (evita la disparidad, promueve alianzas y coaliciones) y la dotación de mayor legitimidad al gobernante.

Con las modificaciones introducidas a mediados de este año, mediante la Ley N° 27734, se elimina la barrera legal que regulaba o limitaba el acceso a un cargo municipal a los actores políticos que compiten en el próximo proceso electoral. Esta barrera legal era del 20% de los votos válidos para elegir alcaldes y 5% de los votos válidos para asignar cargos a regidores.

El sistema electoral expresa el tipo de representación política que se persigue, el principio que la define –principio mayoritario o proporcional–, las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, y el procedimiento que se prefiere aplicar.

Estos diferentes elementos técnicos pueden agruparse en cuatro áreas: el principio de representación, la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y la votación, y la transformación de votos en escaños. Cada uno de los distintos elementos en particular ejerce efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de una elección.

En el caso peruano, el sistema de representación utilizado para la elección de autoridades legislativas combina elementos mayoritarios y proporcionales. Se establece mediante la ley LEM 26864, que a la agrupación política que gane una contienda electoral municipal se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidores del Concejo Municipal, lo que más le favorezca, atendiendo al principio de mayoría. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes atendiendo al principio de proporcionalidad.

El principio de representación utilizado en las elecciones municipales combina elementos técnicos de sistemas mayoritarios y proporcionales. Así tenemos para la elección de regidores tenemos elementos propios de los sistemas mayoritarios como la regla o fórmula de decisión mayoritaria, combinado con elementos que suelen hallarse en sistemas proporcionales como las circunscripciones plurinominales y las candidaturas por lista.

La distribución de las circunscripciones electorales se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de la circunscripción electoral. El tamaño de la circunscripción electoral no alude por lo tanto a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican y están en disputa en la circunscripción. La distinción básica radica aquí entre las circunscripciones uninominales y las plurinominales. Las últimas pueden diferenciarse a su vez en circunscripciones plurinominales pequeñas (de dos a cinco escaños), medianas (de seis a diez) y grandes (por arriba de diez).

El tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral. Existe una relación inversa entre número y tamaño de las circunscripciones en un sistema electoral: cuanto más pequeña sea la circunscripción electoral, menor será el efecto proporcional del sistema electoral y menor las posibilidades de que los partidos políticos pequeños accedan a cargos públicos, y a la inversa, cuanto mayor es la circunscripción, tanto mayor es la proporcionalidad.

En el Perú, para la elección de los miembros al legislativo nacional y municipal, las circunscripciones electorales son plurinominales y variables. Al igual que otros países de América Latina, la estructura de su distribución varía. Un antecedente decisivo es la división política y administrativa del país. En las elecciones municipales varían por ley promulgada por el Jurado Nacional de Elecciones previo a cada elección.

La LEM 26864 señala en su Artículo 2º que para la elección de los concejos municipales provinciales cada provincia constituye un distrito electoral. Para la elección de los concejos municipales distritales cada municipio constituye un distrito electoral.

El número de representantes al legislativo municipal es variable, se define por ley antes de las elecciones, atendiendo a criterios demográficos, siendo el

número proporcional a la población de cada circunscripción. La LEM 26864 establece mediante el Artículo 24º, que el número de regidores a elegirse en cada Concejo Municipal es determinado por el Jurado Nacional de Elecciones en proporción a su población. En ningún caso será inferior a cinco ni mayor de quince. Se exceptúa al Concejo Provincial de Lima que tendrá treinta y nueve regidores.

En los sistemas de representación proporcional la candidatura suele darse por listas. En el nivel parlamentario las listas son cerradas pero no bloqueadas, en el nivel municipal son cerradas y bloqueadas. La forma de lista cerrada y bloqueada fortalece a las agrupaciones locales, quienes pueden planificar la composición del Concejo Municipal y, por lo tanto, hace a los regidores más dependientes de sus agrupaciones políticas.

Abrir la lista electoral e introducir el voto preferencial en la votación municipal puede provocar una mayor fragmentación de la representación política local, además haría más complejo la organización del proceso en la medida que variaría el tamaño y formato de la cédula electoral, aumentaría la posibilidad de error y las probabilidades de anulación del voto.

En cuanto al sistema de votación, por regla general, el elector tiene derecho a un voto para la elección de una lista cerrada y bloqueada, para elegir al alcalde y sus regidores. La proporcionalidad se toma en cuenta en el proceso de conversión de votos en escaños.

En cuanto al escrutinio y la asignación de escaños, la mitad de los países latinoamericanos utiliza el procedimiento del cociente electoral y la otra mitad el método D'Hondt. En el Perú, desde 1963, el método de distribución de escaños, es el de la Cifra Repartidora o método D'Hondt.

La LEM 26864 señala que en las Elecciones Municipales, a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidores del Concejo Municipal lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de regidores que les corresponde.

Finalmente, es importante señalar que no existe un sistema electoral óptimo, sólo existen soluciones técnicas y políticamente más aceptables y viables que otras para países diferentes, en épocas distintas. Aún cuando existiera un sistema electoral óptimo esto no significaría que se impusiera por tal calidad. La decisión sobre el sistema electoral no obedece a criterios elevados supuestamente exentos de juicios de valor sino en primera instancia puntos de vista de las fuerzas políticas que participan en la toma de decisiones. La cuestión del sistema electoral es una cuestión de poder, que no es tema de este artículo.

## Bibliografía

- BOREA, Alberto: "Democracia". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000.
- GARCÍA BELAÚNDE, Domingo y PALOMINO MANCHEGO, José: "Barrera electoral". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000.
- GONZÁLEZ, María Lourdes: "Organos electivos: composición y periodos electorales". En: Nohlen, Dieter; Picado, Sonia y Daniel Zovatto (compiladores) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998.
- GROS ESPIELL, Héctor: "Alternancia en el gobierno". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-IIDH: *Diccionario Electoral*. 2 tomos. San José de Costa Rica: AECI, 2000.
- LIJPHART, Arend: *Sistema electoral y sistema de partidos*. Barcelona: Ed. Ariel, 1994.
- LÓPEZ, Sinesio: *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: IDS, 1998.
- MOLINA, José y HERNÁNDEZ, Janeth: "Sistemas electorales subnacionales". En: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO Daniel (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998.
- MOLINA, José: "Cargos de elección popular". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000.
- MOLINA, José: "Cociente electoral". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000.
- MOLINA, José: "Proporcionalidad". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo II. San José de Costa Rica: AECI, 2000.
- NOHLEN, Dieter: "Derecho electoral". En: Nohlen, Dieter; Picado, Sonia y Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998.
- NOHLEN, Dieter: "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales". En: Nohlen, Dieter; Picado, Sonia y Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998.
- NOHLEN, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE, 1998.
- NOHLEN, Dieter: "Cifra repartidora". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000.
- NOHLEN, Dieter: "Circunscripciones electorales". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000.

- NOHLEN, Dieter: "D'Hondt". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000.
- NOHLEN, Dieter: "Sistemas electorales". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo II. San José de Costa Rica: AECI, 2000.
- NOHLEN, Dieter Picado, Sonia y Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE, 1998.
- NOHLEN, Dieter y Mario Fernández: "Elecciones". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES-ONPE: *Compendio Electoral Peruano*. Lima: 2002.
- RUIZ-NAVARRO, José: "Fórmula electoral". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000.
- SABSAY, Daniel: "Ballotage o doble vuelta electoral". En: IIDH *Diccionario Electoral*. Tomo I. San José de Costa Rica: AECI, 2000.
- SCHEDLER, Andreas y Javier SANTISO (comps.): *Tiempo y democracia*. Caracas: Nueva Sociedad, 1999.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (Comp): *Simposio sobre reforma electoral. Memoria*. Lima: IFES, USAID, 1996.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: "Instituciones, reformas y representación política en el Perú". Ponencia presentada al XXI Congreso de LASA, 1998.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: "El territorio y su influencia en la votación: las circunscripciones electorales". Ponencia presentada a la IX Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, 2001.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: *La circunscripción electoral: Perú y la región Andina*. Lima: ONPE, 2002.
- VALLES, J. y BOSCH A: *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel, 1997.