

El Sistema Electoral Peruano



The Peruvian Electoral System

Hugo Sivina Hurtado

Presidente del Jurado Nacional de Elecciones de Perú
President of the National Jury of Elections of Peru



CURRICULUM VITAE

RESUME

Peruano.	Peruvian.
Inicio su carrera profesional como abogado en el año 1966, cuando ingresó al Poder Judicial.	His professional career as an attorney began in 1966 when he was admitted to the Judicial Power.
En 1970 fue nombrado Juez de Paz Letrado, empezando así su carrera como Magistrado.	In 1970 he was appointed Justice of the Peace, hence beginning his career as a Magistrate.
En 1976 fue nombrado como Juez Penal Instructor.	In 1976 he was appointed Criminal Instruction Judge.
En 1982 asumió funciones como Vocal Superior de la Corte de Justicia de Lima; y en 1993 Vocal de la Corte Suprema de Justicia de la República.	In 1982 began functions as Superior Vocal of the Supreme Court of Justice of Lima, and in 1993 Vocal of the Supreme Court of Justice of the Republic.

El sistema electoral es el conjunto de mecanismos que traducen las preferencias de los electores y que traducen votos en escaños². Se puede clasificar en dos familias: Sistemas Electorales Mayoritarios y Proporcionales. En el Perú, rigen ambos sistemas, dependiendo del tipo de proceso electoral, de si el órgano electivo es unipersonal o colegiado, así como del ámbito nacional o subnacional en que se realiza la elección.

El sistema electoral en elecciones de ámbito nacional

Son elecciones nacionales la elección presidencial y la elección congresal. Ambas son simultáneas y se dan dentro del Proceso de Elecciones Generales que se realiza el segundo domingo de abril del año en que culmina el mandato de dichas autoridades, conforme al artículo 16° de la Ley No. 26859, Orgánica de Elecciones (LOE). En la elección general el ciudadano habilitado para el ejercicio del sufragio tiene un voto para cada elección.

En la elección presidencial el ciudadano emite su voto a favor del partido o candidato de su preferencia³. Para ser elegido Presidente de la República, la Constitución exige que el candidato supere en primera vuelta el 50% de la votación nacional válida. En caso contrario, se recurre a una segunda vuelta con participación de las dos fuerzas políticas con mayor votación en primera vuelta. Se proclama Presidente de la República a quien resulte ganador en esta segunda elección.

La elección congresal es diferente. Para empezar, el parlamento unicameral integrado por 120 congresistas es elegido en Distrito Múltiple. Para ello el territorio nacional se divide en 25 distritos electorales y cada uno de los 24 departamentos del Perú y la Provincia Constitucional del Callao⁴ son una circunscripción electoral. Excepto la circunscripción de Madre de Dios que tiene un solo escaño, todas las demás son plurinominales, es decir, tienen más de un escaño. Los partidos políticos y las alianzas electorales tienen derecho a presentar una sola lista de candidatos en cada una de las circunscripciones electorales. La lista es completa, es decir, integrada por un número de candidatos equivalente a los escaños asignados a cada distrito electoral.

The electoral system is the set of mechanisms that translate the electors' preferences and translate votes into offices. It can be classified in two families: Majority Election and Proportional Representation Systems. In Peru, both system rule depending on the electoral process, whether the selective agency is unipersonal or collegiate, as well as the national or sub-national scope of the election being held.²

The electoral system in the national elections

The presidential and congressional elections are national elections. Both are held simultaneously and within the General Elections Process on the second Sunday of April of the year when the mandate of such authorities end, pursuant to article 16 of Law No. 26859, Organic of Elections (LOE for its Spanish acronym). In the general election, the citizen certified to exert the suffrage has one vote for each election.

In the presidential election, the citizen casts its vote in favor of the party or candidate of its preference³. To be elected President of the Republic, the Constitution requires that the candidate earns in the first round more than 50% of the valid national election. Otherwise a second round is necessary with participation of the two political forces with the higher outcome in the first round. The winner of this second round is proclaimed President of the Republic.

The Congressional election is different. To begin, the unicameral parliament comprised of 120 congress people is elected in Multiple District. For that, the national territory is divided into 25 electoral districts and each of the 24 departments of Peru and the Constitutional Province of Callao⁴ are one electoral circumscription.

2. Nohlen, Dieter. "ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES". Fundación Friedrich Ebert. Tercera Edición, Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1995. Pág. 31.

3. A pesar que el artículo 104° de la LOE exige a los partidos presentar una fórmula de candidatos para elegir al Presidente y al primer y segundo Vicepresidentes de la República, en la cédula de sufragio únicamente (parte correspondiente a esta elección, porque la elección general se realiza en cédula única) se incluye sólo el símbolo del partido o alianza electoral participante, la fotografía y el nombre del candidato a la Presidencia.

4. Recientemente el Congreso, en primera votación aprobó la modificación del artículo 21° de la LOE, para incorporar un nuevo distrito electoral que estaría conformado por las Provincias del Departamento de Lima, al cual se le ha denominado "Lima Provincias". Pero como se trata de una modificación a una ley orgánica, se requiere de una votación adicional favorable del 50% más 1 del número legal de integrantes del Congreso, es decir, 61 votos como mínimo. Esta última votación todavía está pendiente, de modo que la modificatoria está aún en vías de aprobación. Con ello, se elegirá al parlamento en 26 circunscripciones electorales.

2. Nohlen, Dieter. "ELECTIONS AND ELECTORAL SYSTEMS" Friedrich Ebert Foundation. Third Edition. New Society Edition House, Caracas, 1995. Pag. 31.

3. In spite of the fact that the article 104 of LOE requires that the parties present a candidate formula to elect the President and the first and second Vicepresident of the Republic, in the suffrage cedula only (the part corresponding to this election because the general election is done with the unique ID card), it includes only the symbol of the party or participating electoral alliance, the photography and the name of the candidate to the Presidency.

4. Recently the Congress, in the first voting approved the modification of the article 21° of the LOE, to incorporate a new electoral district that would be conformed by the Provinces of the Lima Department, to which has been denominated "Lima Provinces". But since it is a modification of an organic law, it requires of an additional voting favourable of 50% plus 1 of the legal number of integrants of the Congress; in other words, 61 votes as minimal. This last voting is still pending, in such a way that the modification is still in the approval stage. With this, the parliament would be elected in 26 electoral circumscriptions.

El ciudadano emite un voto por lista, de manera que el elector sólo tiene la posibilidad de elegir por una sola lista o emitir un voto por un partido político y alianza electoral (voto categórico)⁵. Como las candidaturas se presentan en lista cerrada desbloqueada, el elector tiene el derecho a ejercer su doble opción preferencial opcional en las circunscripciones plurinominales, pudiendo alterar sólo el orden interno de los candidatos de la lista de su preferencia, así como brindar mayor legitimidad a quienes resulten elegidos. Pero una vez que votaron por determinada lista, no pueden agregar en la cédula nombres de organizaciones o candidatos independientes o, lo que es lo mismo, votar por candidatos que no estén incluidos en la lista, hacer dicho ejercicio conlleva a la nulidad del voto.⁶

Para la elección del Congreso se aplica el principio de representación proporcional consagrado en el artículo 187° de la Constitución⁷. Ello requiere que los escaños de cada circunscripción plurinomial, se distribuyan en proporción a la votación alcanzada por cada organización política en dicho distrito. Con tal propósito el artículo 30° de la LOE consagra el método de la cifra repartidora como fórmula de reparto que combina el procedimiento de la media más elevada (método de D'Hontd) para ubicar el cociente electoral que se constituirá en divisor de la votación alcanzada por cada fuerza política, para que dicho resultado sea lo que le corresponda en escaños⁸. El problema para que el principio de representación proporcional tenga efecto es el tamaño de la circunscripción⁹. En el Perú, de acuerdo a la última distribución de escaños realizada para la elección congresal del año 2006, se pudo observar que en la distribución final teníamos 1 circunscripción uninominal (con una sola curul) y 24 circunscripciones plurinominales, de las cuales 21 eran pequeñas, 2 eran medianas y sólo una (Lima) era una

With the exception of Madre de Dios that only has one seat, the rest are multi-member circumscriptions with more than one seat. The political parties and the electoral alliances have the right to present one single list of candidates in each of the electoral circumscriptions. The list is complete, that is comprised of a number of candidates equal to the seats assigned in each electoral district. The citizen casts one vote per list, so that the voter only has the possibility to choose one list and to cast a vote for one political party or electoral alliance (categorical vote)⁵. Since the candidacies are presented in an unblocked list, the voter has the right to exert its double preferential optional choice in the multi-member circumscriptions, being able only to alter the internal order of the candidates within the list of its preference, in order to provide greater legitimacy to those who result elected. But once they vote for a determined list, they cannot add in the ballot the names of organizations or independent candidates or vote for candidates not included in the list, for doing it annuls the vote.⁶

For the Congress election, the principle of proportional representation included in article 187 of the Constitution⁷ is applied. This requires that in each multi-member circumscription the seats are distributed in proportion to the votes earned by each political organization. For this purpose, article 30 of LOE establishes the method of proportional representation combining the procedure of the highest average (D'Hondt method) to allocate the electoral quotient that will be the factor of the votes reached by each political force so that the result is the number or corresponding seats⁸. The problem for the efficacy of the principle of proportional representation is the size of the circumscription⁹. In Peru, according to the latest distribution of seats in the 2006 congressional election, in the final distribution we had one uninominal circumscription (with one single seat) and 24 multi-member circumscriptions, 21 small, 2 medium and one (Lima) was a large circumscription, resulting in small districts having a lower proportion¹⁰.

5. Véase: Torrens Xavier. "LOS SISTEMAS ELECTORALES". En: "Manual de Ciencia Política". Miguel Caminal Badia. Ed. Tecnos. Reimpresión de la segunda edición. Madrid, 2001. Pág. 357.

6. De conformidad con lo señalado en el inciso g) del artículo 286° de la LOE.

7. Este artículo prescribe que: "en las elecciones pluripersonales hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley."

8. Para este efecto, el procedimiento establecido en el artículo 30° de la LOE es el siguiente:

"Artículo 30.- Para Elecciones de Representantes al Congreso de la República, la Cifra Repartidora se establece bajo las normas siguientes:

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

9. Véase Vallès Casadevall, Josep M.; y, Bosch Guardella, Agustí. "SISTEMAS ELECTORALES Y GOBIERNO REPRESENTATIVO". Editorial Ariel. Barcelona, 1997. Pág. 129.

10. Véase la distribución de los 120 escaños entre las circunscripciones electorales conforme a la Resolución No 303-2005-JNE de 10 de octubre del 2005. De ahí se observó lo siguiente:

5. See: Torrens Xavier. "THE ELECTORAL SYSTEM". In: Political Science Handbook". Miguel Caminal Badia. Ed. Tecnos. Reprint of the Second Edition. Madrid, 2001. Pag. 357.

6. According to what is stated in the part g of the article 286 of the LOE.

7. This article prescribes that: "in the plurinominal elections there is proportional representation, according to the system that the Law establishes."

8. For this effect, the procedure established in the article 30° of the LOE is the following:

"Article 30.- For the Elections of Representatives to the Congress of the Republic, the Delivery Amount is established under the following norms:

a) The number of valid votes is determined for each list of candidates;
b) The total of valid votes for each list is divided successively, between 1, between 2, between 3, and so on, according to the total number of Congressmen that is corresponds to elect;
c) The partial cocients obtained are placed in a successive order from the greater to the smallest, until having a cocient equal to the of the cocient of the number to Congressmen to be elected; the cocient that occupies the last place constitute the Delivery Number;
d) The total of valid votes of each list is divided between the Delivery Number, to establish the number of Congressmen that correspond to each one of them;
e) The number of Congressmen of each list is defined by the complete part of the obtained cocient; which the number before refers to. In case that the total number of expected Congressmen is not reached, the unit is added to whom it has the greater decimal part;
f) The case in which the voting is even, then by lottery is decided among the ones that have had ven number to votes."

9. See Vallès Casadevall, Josep M.; y, Bosch Guardella, Agustí. "ELECTORAL SYSTEMS AND REPRESENTATIVE GOVERNMENT". Editorial Ariel. Barcelona, 1997. Pag. 129.

Magnitud de las circunscripciones/Magnitude of the circumscriptions ¹⁰			Cantidad de Distritos de acuerdo a la magnitud/escaños Quantity of Districts according to the magnitude/seats		Total circunscripciones/ Total circumscriptions / seats
Circunscripciones uninominales (1 escaños) /Single-Nominal Circumscriptions (1 seat)			1	1	1/1
Circunscripciones plurinominales Plural-Nominal Circumscriptions	Pequeñas (2 a 5 escaños) Small (2 to 5 seats)	Binominales/Bi-nominal	8	16	21/71
		Trinominales/Tri-nominals	4	12	
		Tetranominales/Tetra-nominals	2	8	
		Pentanominales/Penta-nominals	7	35	
	Medianas (6 a 10 escaños)/Middle (6 - 10 Seats)		2	13	2/13
	Grandes (más de 10 escaños)/Large (more than 10 seats)		1	35	

Elaboración: Dirección General de Normatividad y Asuntos Jurídicos. / Elaboration: General Department of Normatives and Juridic Affairs.

circunscripción grande, siendo que en distritos pequeños la proporcionalidad es menor.¹⁰

En la elección congresal también se aplica la barrera electoral conforme al artículo 20° de la LOE, modificado por la Ley No. 28617, para establecer como requisito de ingreso al procedimiento de adjudicación de escaños, el haber superado el 5% de la votación congresal nacional válida o haber obtenido el 5% del total de escaños en más de una circunscripción electoral. Con ello se pretende evitar que el parlamento refleje la excesiva fragmentación del sistema formal de partidos¹¹ e incentivar la conformación de bloques políticos y alianzas electorales que faciliten espacios de consenso entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Aún con la barrera, por efecto de la proporcionalidad, el pluralismo de la sociedad queda reflejado en la conformación del parlamento. Bajo este modelo, el ganador de la elección presidencial difícilmente tendrá mayoría parlamentaria. La voluntad política del Congreso expresada en leyes, resoluciones legislativas y otras normas, se formará en base al entendimiento y consenso de las diversas fuerzas políticas. Ello no impide que el Ejecutivo obtenga mayoría en el parlamento, pero será a consecuencia de un alto respaldo popular más no por artificio del modelo.

El sistema electoral en elecciones subnacionales

En el ámbito subnacional, se realizan procesos para elegir a las autoridades regionales y municipales, constituyendo cada la circunscripción regional, provincial y distrital, distrito único. En la elección regional, el elector con un solo voto elige simultáneamente al Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales; y, en el ámbito municipal, con un solo voto elige al Alcalde y regidores. Para ambos procesos rige el sistema electoral mayoritario, de mayoría relativa con premio al partido ganador, al cual se le adjudica como mínimo, el 50% más uno de los escaños del Consejo Regional o del Concejo Municipal, según el caso. Al ganador sólo se le aplica la cifra repartidora cuando con ella obtenga una representación superior. Los escaños sobrantes se asignan a las minorías aplicando la cifra repartidora. Las candidaturas son presentadas en lista cerrada y bloqueada, de modo que no hay voto preferencial opcional y los escaños que corresponden a cada partido son ocupados por sus candidatos según el orden de la lista presentada ante la autoridad electoral.

Este sistema electoral tiene por objeto facilitar la toma de decisiones políticas, en la medida que el ganador de la elección no dependerá del consenso con otras fuerzas para decidir sobre la marcha del gobierno. Aquí se optimizan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo regional y local porque ambos responden a una misma organización política; pero, por la misma razón, se debilita la fiscalización que en realidad queda en manos de la oposición que es minoría. Este paradigma brinda operatividad al gobierno, que en esta instancia es más próximo a los ciudadanos y debe actuar con eficiencia y celeridad. Pero no todo es color rosa, ya que en instancia subnacional, la legislación prevé mecanismos de control ciudadano sobre el accionar de sus autoridades, pudiendo cualquiera de ellos solicitar la vacancia o la revocatoria del mandato, quedando claro que en la democracia no se otorga poder absoluto y que los elegidos deben actuar conforme a las atribuciones y responsabilidades que les otorga la Constitución y las leyes.

In the congressional election, the electoral barrier is also applied pursuant to article 20 of the LOE, modified by Law No. 28617 in order to establish as a requisite for admittance in the seats adjudication process to surpass 5% of the valid national congressional election or obtaining 5% of the total seats in more than one electoral circumscription. It is intended to avoid the parliament from reflecting an excessive fragmentation of the formal system of parties¹¹ and to motivate the formation of political blocks and electoral alliances that facilitate consensus spaces among the political parties with parliamentary representation.

Even with the barrier, by proportionality pluralism of society is reflected in the formation of the parliament. Under this model, the winner of the presidential election will hardly have a parliamentary majority. The political will of the Congress expressed in laws, legislative resolutions and other regulations will form based on the understanding and consensus of the diverse political forces. This is not an obstacle for the Executive to obtain a majority in the parliament, but will be as a consequence of high popular support and not a model artifice.

The electoral system in sub-national elections

In the sub-national level, (electoral) processes are held to elect regional and municipal authorities, constituting each regional, provincial, and district circumscription a single district. In the regional election, the voter simultaneously chooses with one vote the President, Vice-president and Regional Councils; in the municipal level, with one single vote chooses the Mayor and the councilman. For both processes, the majority electoral system rules, of relative majority with a prize to the winning party, which gets as a minimum 50% plus one of the seats of the Regional Council or the Municipal Council, as the case may be. The winner will only be assigned proportional representation when obtaining a higher representation through it. The surplus seats are assigned to the minorities applying the proportional representation. The candidacies are presented in closed and blocked lists, so that there is no optional preferential vote and the seats corresponding to each party are occupied by their candidates according to the order in the list presented before the electoral authority.

This electoral system has the objective to facilitate political decision making, in as much as the winner of the election will not rely on the consensus with other political forces to decide the destiny of the government. The relations between the regional and local Executive and Legislative are optimized because both respond to the same political organization; but, for the same reason, oversight is weakened in hands of the opposition which is a minority. This paradigm provides efficiency to the government, which in this instance is closer to the citizens and must act with efficacy and celerity. But not everything is seen through color-rose glasses, given that at this sub-national instance, the legislations foresees control mechanisms over the acts of its authorities, and any of them could request the vacancy or mandate revocation, clarifying that in a democracy absolute power is not granted and the elected must act according to the attributions and responsibilities granted by the Constitution and the laws.

11. En la elección parlamentaria del año 2006 compitieron 24 organizaciones políticas. Siendo 7 las que alcanzaron escaños en el parlamento. Ello evidenció el efecto reductor de la barrera electoral en el sistema de partidos.

11. In the parliamentary election of 2006 24 political organizations competed. Being 7 the ones getting seats in the parliament. This proved the reducing effect of the electoral barrier in the system of parties.