

Elecciones en Perú: Concejos municipales plurales

El Salvador se debate entre continuar con un sistema mayoritario a nivel de elección de concejos municipales, que permite el triunfo de gobiernos minoritarios, o dicho de otra forma, de gobiernos locales integrados por concejales y alcaldes electos por una minoría de votantes en relación a la suma de los votos de los partidos que participaron y perdieron la elección, o pasar a un sistema proporcional que sin sacrificar la gobernabilidad municipal, permita la presencia de otras fuerzas políticas al interior de los concejos municipales.

La elección de las autoridades municipales regionales, provinciales y distritales de Perú y el Referéndum 2010 sobre la devolución de aportes del ex Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) que se llevaron a cabo el pasado 3 de octubre de 2010¹, constituyen un referente coyuntural que nos permitirá observar el beneficio de transitar de un sistema de mayoría simple a uno en el que la proporcionalidad permite una distribución de poder más equitativa. Las elecciones en Perú se realizaron dentro del marco jurídico establecido en la Ley de Elecciones Municipales N°26864. En dicho sufragio los ciudadanos eligieron a presidentes y vicepresidentes regionales, alcaldes provinciales y distritales y a los respectivos regidores de los concejos municipales.²

En este memorándum, el centro de análisis y discusión será el proceso de elección de los regidores provinciales, quienes integran los concejos municipales plurales de cada distrito y provincia peruana. Dentro del marco del debate nacional referente a la propuesta de establecer concejos municipales plurales en El Salvador, es de gran utilidad conocer a mayor profundidad la reciente experiencia peruana en dicho proceso y poder valorar si la pluralidad partidaria a nivel municipal es de beneficio para la democracia nacional y el fomento del pluralismo político.

Con este propósito se describirá brevemente el funcionamiento del proceso de elección de los regidores provinciales en Perú; se estudiarán las implicaciones políticas que tendría la implementación de concejos municipales plurales para la gobernabilidad y el proceso democrático de El Salvador y se hará una breve apreciación de la propuesta nacional sobre concejos municipales plurales.

Sistema de elección de regidores del concejo municipal en Perú

Para la elección de los regidores de los concejos municipales peruanos se aplica el sistema

¹ Noticias Elecciones Perú (2010), Resultados del Referéndum del FONAVI (al 78%), 6 de octubre de 2010. <http://eleccionesenperu.com/noticia-resultado-referendum-fonavi-elecciones-peru-2010-962-18.html>

² Ibid.



mayoritario, en el cual se utiliza la fórmula proporcional D'Hondt.³ El número de regidores de cada concejo municipal es determinado por el Jurado Nacional de Elecciones en proporción a la población; estos son elegidos en conjunto con el alcalde⁴ y ejercen sus funciones por un período de 4 años.⁵ Según el artículo 25 de la Ley de Elecciones Municipales N°26864, la elección de regidores se sujeta a las siguientes reglas: 1. La votación es por lista; 2. 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 asignación de cargos de Regidores se efectúa redondeando el número entero superior; 3. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de Regidores que les corresponde; y 4. El Jurado Nacional de Elecciones dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la Ley, aprobará las directivas que fuesen necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en esa disposición.

El sistema de elección de los regidores peruanos es en teoría un sistema mayoritario, ya que a la lista ganadora se le asigna “la mitad más uno” de

los cargos en disputa, o bien, se le asigna la “Cifra Repartidora”⁶, la cual “tiene por objeto propiciar la representación de las minorías”.⁷ A diferencia del sistema salvadoreño, el cual es el único país latinoamericano en el que se aplica, tanto un principio de representación mayoritario como una fórmula mayoritaria⁸, en Perú la “Cifra Repartidora” se le asigna también a las demás listas participantes, lo cual conlleva a una repartición proporcional de los cargos a completar en el concejo municipal (Ver cuadro 1), permitiendo la presencia de diferentes fuerzas políticas representantes de distintos conglomerados sociales.

Al observar ambos resultados en el distrito de Villa El Salvador, uno aplicando la “Cifra Repartidora” y otro aplicando la fórmula “mitad más uno”, se aprecia una variación en los resultados. En el caso de aplicación de la “Cifra Repartidora”, tal como la ley electoral peruana lo indica, se favorece la inclusión de los partidos minoritarios; mientras que al aplicar el método de “mitad más uno” se favorece en mayor grado a la lista ganadora. Por ejemplo, en el caso del distrito de Villa El Salvador, al aplicar el método “mitad más uno”, la organización política “Perú Posible” recibe 8 de los 13 regidores restándole

³ Gobernabilidad Democrática (2009), “Concejos municipales plurales y gobernabilidad democrática para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral”, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 2009.

⁴ Artículo 24 de la Ley de Elecciones Municipales N° 26864

⁵ Ibid. Artículo 25

⁶ La “cifra repartidora” es la fórmula matemática mediante la cual se calcula el número de regidores que debe obtener cada lista de candidatos participante en relación a los votos válidos obtenidos en la elección. En el artículo 26 de la Ley de Elecciones Municipales N° 26864 se establecen las normas para determinar la “Cifra Repartidora”: Se determina el número total de votos válidos obtenidos por las listas de candidatos a regidores; dicho total se divide entre el número de regidores que corresponda elegir y el resultado obtenido es la “Cifra Repartidora”; ya con este dato, el total de votos válidos de cada lista se divide entre la “Cifra Repartidora” para establecer el número de regidores que correspondería a cada lista; el número de regidores de cada lista está definido por el parte entera del cociente (sic) obtenido de la división del total de votos de cada lista entre la “Cifra Repartidora”; en caso de no alcanzarse el número total de regidores previstos, se adiciona uno a la lista que tenga mayor parte decimal; en caso de empate, se resuelve por sorteo entre los que hubiesen obtenido igual votación.

⁷ Ley Orgánica de Elecciones N°26859 (1997)

⁸ Gobernabilidad Democrática, Ibid.

Cuadro 1. Cuadro comparativo de los resultados al aplicar “la mitad más uno” y la “Cifra Repartidora” a los resultados electorales del distrito de Villa El Salvador, Lima⁹

Organización Política	Total de votos obtenidos*	Votos obtenidos por cada lista entre Cifra Repartidora	Regidores correspondientes (Cifra Repartidora)	Regidores correspondientes (Mitad más uno)
Fuerza Nacional	621	0.06	0	0
Siempre Unidos	5180	0.49	1	0
Partido Descentralista Fuerza Social	14371	1.36	1	1
Cambio Radical	2175	0.21	0	0
Unión por el Perú	2017	0.19	0	0
Acción Popular	1119	0.11	0	0
Partido Democrático Somos Perú	5763	0.54	1	0
Agrupación Independiente Sí Cumple	615	0.06	0	0
Partido Humanista Peruano	5739	0.54	1	0
Restauración Nacional	8928	0.84	1	0
Partido Popular Cristiano-PPC-Unidad Nacional	19636	1.86	2	2
Todos por el Perú	338	0.03	0	0
Cambio 90	1558	0.15	0	0
Partido Aprista Peruano	6152	0.58	1	0
Despetar Nacional	416	0.04	0	0
Perú Posible	36994	3.50	3	8
Fonavistas del Perú	1043	0.10	0	0
Alianza para el Progreso	24846	2.35	2	2
	137511		13	13

participación a 4 grupos minoritarios, a los cuales al haber empleado la “Cifra Repartidora” se les habría asignado al menos 1 regidor respectivamente.

Implicaciones políticas de los concejos municipales plurales

En la mayoría de países latinoamericanos, los concejos municipales son electos por medio del principio de proporcionalidad y solamente en 5 países, entre ellos El Salvador, son electos bajo el principio y fórmula mayoritaria¹⁰. Cabe destacar que durante el período de posguerra, este principio mayoritario fue de beneficio para la gobernabilidad de los gobiernos locales, ya que se necesitaba tener autoridades municipales sólidas y estables. Sin embargo, casi 20 años después, se sigue empleando el mismo sistema, socavando los avances alcanzados a lo largo del proceso democrático.¹¹

Por consiguiente, dada la creciente necesidad de reforma política, la conformación de concejos municipales pluripartidistas en El Salvador tendría varios efectos positivos en el proceso democrático del país, y especialmente, en la gobernabilidad y democracia representativa en el campo municipal.

Dentro de los beneficios que se obtendrían de la implementación de concejos municipales pluripartidarios está el fortalecimiento del vínculo entre elector y representante, ya que al emplear el principio proporcional de repartición de escaños, los partidos que participaron y perdieron la elección, tendrían representación en el concejo por medio de regidores asignados de forma proporcional al número de votos obtenidos. Como resultado, se incentivaría la participación ciudadana, ya que se aumentaría el valor de cada voto y se reduciría la impresión que hay votos “inútiles”. Asimismo,

⁹ Elaboración propia con base en resultados actualizados al 67.86% de actas contabilizadas el 7 de octubre de 2010.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Vid. Artiga-González, Álvaro, “Elitismo Competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003), 1ª ed., UCA Editores, El Salvador, 2003. El autor cuestiona la falta de representación al interior del Concejo Municipal, cuando más de la mitad de los electores no prefieren al partido que obtiene el gobierno municipal. En las actuales condiciones, agrega Artiga-González, no hay posibilidad alguna de ejercer una oposición política desde dentro del gobierno local y esa mayoría de electores no tienen oportunidad alguna más que soportar las políticas locales del gobierno minoritario.

al tener un concejo pluripartidista, se abonaría al proceso de despolarización política, lo cual permitiría incluir de manera efectiva las necesidades reales de los diferentes sectores, tanto mayoritarios como minoritarios, en el proceso de elaboración de políticas municipales. De la misma manera, el pluripartidismo de los concejos municipales sería de beneficio y tendría un impacto positivo en la transparencia de la gestión municipal, ya que habría mayor contraloría intergubernamental y por consiguiente, una mejor asignación y uso de recursos.

Con respecto al impacto que los concejos plurales tendrían en los partidos políticos, las implicaciones son positivas ya que les permitiría aumentar su presencia en más municipios. En el estudio *“Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador”*¹² se presentan posibles escenarios para los diferentes partidos que participaron en las elecciones más recientes. Por ejemplo, el partido ARENA, que actualmente tiene presencia en el 56% de los municipios, podría llegar a tener al menos 1 regidor en el 98% de los concejos municipales. Asimismo, el FMLN, partido que obtuvo el 22% de las alcaldías en las elecciones del 2006, podría aumentar su presencia a un 62%.¹³

Por consiguiente, al establecerse concejos municipales plurales se beneficiaría a los diferentes actores involucrados en el proceso: los partidos políticos podrían aumentar su presencia a nivel

nacional, se fortalecería la cultura de la inclusión e integración de la voluntad política de los electores en los gobiernos locales y se propiciaría una gestión municipal más transparente y efectiva.

Propuesta de concejos plurales en El Salvador

La implementación del principio de proporcionalidad en elecciones municipales ha formado parte, en un segundo plano, de la agenda de reforma al sistema electoral salvadoreño. El principal argumento contra la aplicación de una fórmula proporcional es que se vería afectada la gobernabilidad en el campo local. Sin embargo, como lo ha planteado FUSADES, en el estudio *“Las Instituciones Democráticas en El Salvador I”*, la proporcionalidad “reforzaría el equilibrio de fuerzas en el país, mejoraría la representatividad del sistema y su sensibilidad a demandas divergentes entre la población, entrenaría a los partidos en el ejercicio de la oposición, les proporcionaría experiencia de gobierno y negociación y mejoraría los niveles de implantación de los partidos”.¹⁴

Dada la oportunidad actual de concretar una reforma política integral, la reforma al sistema de elección de los concejos municipales en El Salvador, con cláusula de gobernabilidad, debería de convertirse en prioridad, ya que se fortalecería la confianza en las instituciones y mejoraría la percepción del accionar democrático del sistema político nacional.

¹² *Ibíd.* Gobernabilidad democrática

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento, (2009), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), junio de 2009