

Los peruanos migrantes y la reforma política en el Perú

The peruvian migrants and the political reform in Perú

Kristel Karina Castillo Cucalón*

Resumen:

Los peruanos en el exterior vienen participando 36 años en los procesos electorales del Perú. Esta comunidad tiene un potencial político y económico que no se representa en el Legislativo peruano. El actual diseño político institucional obvia que este grupo tiene un conjunto de ofertas y demandas particulares de la realidad migrante que las élites políticas desatienden. En el presente artículo, se analiza el tratamiento político que se le ha dado a la representación de los peruanos en el exterior en el diseño legislativo electoral peruano y se evalúa en perspectiva comparada. Dado que otros países en el mundo con poblaciones electorales parecidas, como Croacia y Ecuador, tienen circunscripciones especiales de residentes en el exterior es paradójico que el Perú no cuente con una. El estudio muestra las incoherencias que han imposibilitado la creación de la circunscripción especial de peruanos en el exterior y explora propuestas de reforma aplicada.

Abstract:

Peruvian voters abroad have participated for 36 years in domestic elections. This community has a political and economic agenda which is not represented in the Peruvian legislature. The Peruvian political elites neglect that the current institutional design disregards this group. Peruvian voters abroad have a particular set of offers and demands related to the migrant reality. This article analyzes the political engineering of the representation of voters abroad in the Peruvian electoral design and compares it to other political scenarios. Since other countries with similar voting populations such as Croatia and Ecuador have special constituencies of national residents living abroad, it is paradoxical that Peru has not yet one. The study shows the inconsistencies of the arguments that have hindered the creation of the special district of Peruvians voters abroad and discusses proposals for an applied reform.

Palabras clave:

Migraciones - Poblaciones electorales - Diseño institucional - Competitividad nacional - Representación política - Voto migrante - Circunscripciones

Keywords:

Migrations - Electoral Population - Institutional design - National competitiveness - Political representation - Migrant vote - Constituencies

Sumario:

1. Introducción - 2. Concepto de circunscripción especial de residentes en el exterior- 3. Las circunscripciones de residentes extranjeros en el mundo - 4. Criterios de adjudicación de votos - 5. El sistema electoral peruano y las circunscripciones especiales - 6. Planteamiento de reforma - 7. Referencia empírica para la reforma - 8. Apéndice - 9. Bibliografía

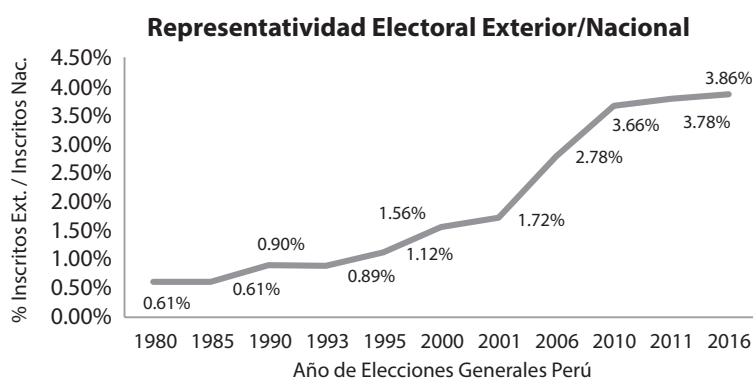
* Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). MBA Internacional de CENTRUM Católica e investigadora en la misma casa de estudios. Actualmente es Coordinadora de la Oficina de Coordinación con Organismos Multilaterales de CENTRUM Futuro y profesora del Área Académica de Estrategia, Dirección y Liderazgo en CENTRUM Católica Graduate Business School. Contacto: kristel.castillo@pucp.pe Bio: <http://centrum.pucp.edu.pe/profesores/kristel-castillo/>

1. Introducción

La circunscripción electoral de los votantes en el extranjero es una de las grandes cuestiones que ha impulsado la investigación sobre la realidad política de la comunidad de peruanos en el exterior. Antes bien, ciertamente, la salida política a la inexistencia de la circunscripción electoral especial de peruanos en el exterior por parte del legislativo peruano no es del todo convincente para la academia politológica peruana.

El padrón electoral para 2016 indicó de 884,924 electores hábiles migrantes, los cuales representan 3.86% del electorado general¹. En la Figura 1, se observa el crecimiento de la población electoral objeto del presente estudio en perspectiva histórica. Repasar esta estadística amerita la oportunidad de conocer más de cerca a este electorado que ha venido siendo un actor importante en el desarrollo económico del país en las últimas tres décadas. El electorado exterior por mucho tiempo ha estado desarticulado de los recuentos históricos del Perú y no ha sido más que oportunista el tratamiento que le han dado los tomadores de decisiones frente a las coyunturas del país.

Figura 1. Crecimiento de la población electoral peruana²



Dada la importancia política de este joven electorado, se repasan las razones por las que se ha postergado la decisión política de que los electores peruanos en el exterior tengan una circunscripción, o distrito electoral propio. Estas han sido: (a) tener más congresistas perjudica al erario nacional, y que (b) más congresistas afectan el número fijo de representantes de otras circunscripciones. Estas dos razones que más que de un juicio argumentativo se deben a una mera intuición por parte de los políticos, poco o nada han sustentado una mayor solidez del sistema electoral peruano. La realidad es que los electores peruanos en el exterior siguen votando por representantes para la capital del Perú sin conocerlos y sin, necesariamente, tener alguna vinculación con sus intereses económicos y sociales particulares.

En términos de Sartori³, ¿son los representantes de la circunscripción Lima un *alter ego* de los 884,924 electores peruanos en el extranjero? De inicio, la condición *si ne qua non* para que exista representatividad es que haya elecciones. Este es el nexo fundamental entre los políticos y los ciudadanos. Sin embargo, esta condición, que implica receptividad en tanto los políticos tienen que escuchar a los ciudadanos para ser elegidos, es necesaria pero no suficiente para afirmar que existe representatividad. Se requiere, además, que los políticos sean responsables de sus decisiones frente a sus electores, quedando obligados

1 Jurado Nacional de Elecciones [JNE], 2016.

2 Adaptado de "Cerca de 900 mil peruanos residentes en el extranjero deben ir a las urnas en las Elecciones Generales 2016" [Nota de Prensa], por la Oficina Nacional de Procesos Electores (ONPE), 2016. Recuperado de <https://www.web.onpe.gob.pe/sala-prensa/notas-prensa/cerca-900-mil-peruanos-residentes-en-extranjero-deben-ir-a-urnas-en-elecciones-generales-2016/>

3 G. Sartori, *Elementos de la Teoría Política*, en G. Sartori (edit.) (Madrid, España: Alianza, 1992), 225-234.

a cumplir con lo que prometen. Ergo, al amparo de la lógica sartoriana de representación que arguye que la teoría electoral de representación y la teoría de la representación como responsabilidad están unidas, es inexacto asumir que la circunscripción de la capital del Perú, Lima, a la cual se adjudican los votos de la población electoral de peruanos en el exterior representa, sustantivamente, a este electorado.

Burke⁴ dijo que no hay “representación virtual” en donde el representante no tuviera alguna relación con el electorado. En relación al electorado peruano en el exterior el problema es que no hay representación ni virtual (Burke) ni real (Sartori), por ende, los representantes están en menos condiciones de tener capacidad de respuesta frente a sus necesidades. Los representantes no muestran una responsabilidad vinculante hacia este sector. El mero hecho electoral no basta para hablar de un sistema representativo. No es un instrumento suficiente de control político y, lamentablemente, es menos asumido por los representantes como mandato respecto a este electorado. Por eso, Manin, Pzeworski y Stokes⁵ advirtieron que mucho tiene que ver el diseño institucional, y aplicado al sistema electoral peruano, este tema necesita una ingeniería especial a través de una circunscripción independiente: la circunscripción de peruanos en el exterior.

En el presente artículo, se analiza el tratamiento que se le ha dado a la representación política de los peruanos en el exterior en el diseño legislativo electoral peruano y se le evalúa en perspectiva comparada a nivel mundial y en la región Latinoamérica. Se arguye que dado que otros países, demográficamente, pequeños, con poblaciones electorales parecidas a la peruana, y con sistemas electorales parlamentarios similares al peruano como son Croacia y Ecuador es paradójico que el Perú no cuente con representantes por elección de la comunidad peruana en el exterior diseminada en los cinco continentes.

En este estudio se busca rebatir con evidencia empírica las incoherencias que han imposibilitado la creación de la circunscripción especial de peruanos en el exterior. Además, se hace una propuesta de reforma que constata la factibilidad de la representación especial de este electorado.

2. Concepto de circunscripción especial de residentes en el exterior

Como señaló Tuesta⁶, las circunscripciones especiales se producen porque los sistemas electorales permiten la aplicación de diversos tipos de circunscripciones electorales. Algunos más que otros dado que son contradictorios merecen un tratamiento aún más especial, p.e. pueden no tener base territorial, por lo que mediante el diseño de circunscripciones especiales se trabaja para ajustar la representación política más coherentemente a la realidad socio - política del país según un sistema electoral contextualizado. Para la conformación de una circunscripción electoral especial, el grupo minoritario que se considera debe estar conformado por criterios de homogeneidad. Por eso, primero, los escaños se reparten geográficamente y, segundo, los escaños restantes se ajustan conforme a la participación electoral.

De hecho, Nohlen⁷, al respecto, afirmó que por definición las circunscripciones especiales no pueden ser estancas de una vez por siempre. Asimismo, el académico alemán en otro momento, en el Manual de IDEA Internacional y el Instituto Federal Electoral de México (IFE)⁸ denominado *Voto en el Extranjero*, comentó que el voto pasivo en el extranjero ha ido haciéndose cada vez más relevante en el mundo por los cambios políticos que vienen sucediéndose desde los noventa como el fenómeno de la globalización y la migración.

4 E. Burke, *Textos Políticos*, (México: Fondo de Cultura Económico, 1984).

5 B. Manin, A. Przeworski & S. Stokes, “Elecciones y representación”, en *Zona Abierta* 100/10, (2002): 19-49.

6 F. Tuesta, *Representación política: las reglas también cuentan* (Sistemas Electorales y Partidos Políticos), (Lima: Perú: Friedrich Ebert Stiftung, 2005).

7 D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1998).

8 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional) & Instituto Federal Electoral de México (IFE), *Voto en el extranjero. El Manual de IDEA Internacional*, 2007 Recuperado de http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/sp.cfm

Por ello, el fenómeno de migración transnacional ha ido en aumento y no son pocos los países que profundizan en la investigación para ajustar sus sistemas electorales para la mayor participación de sus ciudadanos nacionales residiendo fuera del territorio nacional. Además, todos los mecanismos especiales que contemplen el voto en el exterior, solamente, tendrán criterios de razonabilidad si y solo si consideran el contexto- país con un enfoque global.

3. Las circunscripciones de residentes extranjeros en el mundo

Son, actualmente, nueve los países que cuentan con mecanismos de representación legislativa de ciudadanos residentes en el extranjero. En África, tres; cuatro en Europa; y, dos en Latinoamérica como se presenta en la Tabla 1. A continuación se describen las reseñas contextuales por área geográfica del Manual de IDEA Internacional⁹.

Tabla 1. Representación Política de Electores Extranjeros en Legislaturas Nacionales

País	Región	N° Escaños (% Total)
Francia	Europa	12(3.6%, 331)
Italia	Europa	12(1.9%, 630)
Croacia	Europa	6(3.9%, 152)
Portugal	Europa	4(1.7%, 230)
Argelia	África	8(2.0%, 389)
Cabo Verde	África	6(8.3% de 72)
Mozambique	África	2(0.8%, 250)
Ecuador	América	6(4.3%, 137)
Colombia	América	1(0.6% de 166)

Nota. Tomado de "Voto en el extranjero", en El Manual de IDEA Internacional & Instituto Federal Electoral (IFE), 2007.

En el contexto regional europeo. Francia es el país más antiguo en tener el voto del exterior. Desde 1948, contempla la representación de ciudadanos en el extranjero en el Senado siendo desde 1983 doce los escaños, o 12 los senadores, elegidos, indirectamente, por el Consejo Superior de Franceses en el Extranjero. Este colegiado es elegido, directamente, por los franceses en el exterior. Italia es el único caso en el mundo que prescribe la representación en las dos cámaras legislativas: 12 escaños en la cámara baja y seis en la alta a través de cuatro circunscripciones regionales (Norteamérica, América Centro y Sur, Europa, y resto del mundo). Por su parte, Croacia es un interesante caso como país, unicameral, donde conforme reforma electoral de 1999 se estableció un máximo de seis escaños a la circunscripción especial. El número exacto de escaños se asigna posterior a cada elección general según la proporción entre el número de votos emitidos por los croatas en el exterior y los votos válidos a nivel nacional. Finalmente, en Portugal la representación en cámara baja está conformada por dos circunscripciones, Europa y resto del mundo. A cada circunscripción se le asignan dos escaños como máximo dependiendo de un mínimo de 55 mil sufragantes por jurisdicción.

En el contexto regional africano. En Argelia desde 1996 y en Cabo Verde en 1992 se adoptó el voto pasivo de residentes en el exterior. En Cabo Verde, sin embargo, recién se aplicó en las elecciones legislativas de 1995 con tres circunscripciones por dos representantes cada una. Una para África, la segunda por América, y la tercera por Europa y Resto del mundo.

En el contexto regional de América Latina. El eje transversal de esta investigación es el análisis de América Latina porque el contexto regional influye de modo referencial en cualquier tipo de reforma que se plantee a nivel local.

⁹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance & Instituto Federal Electoral de México (IFE), *Voto en el extranjero. El Manual de IDEA Internacional*, 2007.

Colombia es el primer país andino con estructura bicameral que desde 1991 reconoció en su legislación la creación de una circunscripción electoral especial que ampara a la comunidad colombiana en el exterior. En las elecciones legislativas de 2002, se hizo vigente la circunscripción especial por un escaño del representante de los residentes en el exterior. En 2014, la representación internacional pasó a tener dos escaños en una Cámara de Diputados de 166 representantes. Al presente, son ya cuatro los diputados internacionales que ha tenido Colombia¹⁰.

Ecuador es el caso con mayor similitud al Perú en el orden político- institucional. A pesar que en Ecuador se ha avanzado, grandemente, en materia democrática en la extensión de derechos políticos el camino que ha seguido ha sido muy convulso y obstaculizado por líderes carismáticos que desestabilizaron el país¹¹.

El desarrollo del sistema electoral ecuatoriano se dio con muy poco tecnicismo y especificidad. La heterogeneidad de los mecanismos (combinaciones de fórmulas electorales, con distritos de tamaños diferentes y disímiles formas de votación) caracterizó el tránsito democrático ecuatoriano. En Ecuador, ni bien se consiguió el sufragio activo en elecciones 2006, los electores ecuatorianos en el extranjero reclamaron en la nueva Asamblea Nacional Constituyente representantes efectivos. Así, la nueva Carta Magna de 2006 reservó una circunscripción exterior conformada *a priori* por seis del total de escaños que la conformarían. Al presente, Ecuador ha tenido tres legislaturas con representantes del exterior (2007, 2009, 2013). La distribución geográfica de la comunidad ecuatoriana del exterior por criterios territoriales se dividió en dos escaños, respectivamente, por: (a) América Latina y El Caribe, (b) Estados Unidos y Canadá, (c) Europa, Asia y Oceanía.

El caso de Ecuador, en términos sociales, tiene mayor semejanza con el caso peruano. El electorado del exterior peruano no solo se asemeja más en cantidad con el ecuatoriano sino, también, estructuralmente ambos países tienen sociedades y sistemas políticos con más proximidad. Sin embargo, como se observará más adelante en detalle el criterio de adjudicación *a priori* de escaños no es precisamente el más útil para el contexto peruano dadas las constantes transformaciones sociales y políticas que modifican los padrones permanentemente. El caso colombiano se presenta de modo referencial para la región Latinoamérica, pero su modelo legislativo bicameral tiene una mayor distancia comparativa del sistema parlamentario peruano.

4. Criterios de adjudicación de votos

Uno de los aspectos institucionales de mayor discusión en los escenarios políticos nacionales que contemplan el sufragio de residentes en el exterior es la adjudicación de votos en escaños para la determinación de circunscripciones. Al respecto, Nohlen y Grotz¹² propusieron dos enfoques en la adjudicación de escaños para la circunscripción especial de los residentes en el exterior. La forma en que los votos del extranjero se transforman en puestos de representación, lo que describe el modo en que los ciudadanos en el exterior son vinculados en la política nacional, ocurre por dos rutas: (a) la adjudicación a circunscripciones exteriores especiales para electores en el extranjero; y (b) la adjudicación de los votos a circunscripciones existentes dentro del país i.e. conforme al área donde se registra el elector antes de emigrar.

Presentadas las formas para la adjudicación de escaños en circunscripciones especiales de residentes en el extranjero, se pasa a revisar el sistema electoral peruano en aplicación de ambos criterios.

10 "Surgen opositores a que colombianos," 2014.

11 S. Pachano, *Características y efectos del sistema electoral ecuatoriano. La trama de Penélope* (Procesos políticos e instituciones en el Ecuador). (Quito, Ecuador: FLACSO- Ecuador/Idea Internacional, 2007).

12 D. Nohlen, & F. Grotz, "Capítulo 3: Marco legal y panorama de legislación electoral", en *Voto en el extranjero*, IDEA Internacional & Instituto Federal Electoral (IFE) (Eds.), (2007): 75-84. Recuperado de http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=32004

5. El sistema electoral peruano y las circunscripciones especiales

Las reformas constitucionales y electorales de septiembre de 2009 en el Perú han sido dos. Primero, una modificatoria constitucional en el artículo 90 por la que se indicaba que, a partir de 2011 el cuerpo legislativo estaría compuesto por 130 congresistas y ya no por 120 congresistas. Serían 10 los escaños adicionales a la nueva legislatura. Segundo, por Ley 29403 se creó la circunscripción electoral de Lima Provincias que modificaba el segundo párrafo del artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones (1997/2011). En el articulado, se prescribió que el territorio del Perú se dividiría en 26 circunscripciones electorales bajo el criterio de una circunscripción por cada departamento (Perú = 24 departamentos) y las restantes corresponderían a la circunscripción de Lima Provincias y otra por El Callao. A la circunscripción Lima- Provincias le correspondería cuatro de los 10 escaños adicionales contemplados en la modificatoria del Artículo 90 de la Constitución. Al amparo de esta ley, el tratamiento a los electores peruanos en el extranjero continuaba dentro de la circunscripción electoral de Lima. Asimismo, el ente jurisdiccional electoral distribuiría los seis restantes escaños en forma proporcional a las demás circunscripciones electorales. Este aspecto se ha ido acomodando en el tiempo pero en flagrante desventaja y obviedad del electorado peruano en el exterior.

La paradoja de la circunscripción especial de peruanos en el exterior. Sobre la base del precedente, el sistema electoral peruano dispuso la representación legislativa en 26 circunscripciones. Son 24 adjudicadas con base territorial por los departamentos del Perú y las dos restantes a Lima-Provincias y El Callao.

Por criterios geográficos, en sí, son 23 circunscripciones conformadas por las circunscripciones correspondientes a cada uno de los departamentos que no están entre los límites del Departamento de Lima. Las tres restantes circunscripciones son (a) Circunscripción de Lima y Extranjero (36 escaños), (b) Circunscripción de Lima - Provincias (compuesta por nueve provincias) (cuatro escaños), (c) Circunscripción de El Callao (cuatro escaños). O sea, Lima Región se divide en tres circunscripciones efectivas (ver Apéndice A).

Considerando la Tabla 2, si se analizan las tres circunscripciones ya dispuestas por criterios de población electoral, se observa: (a) una Circunscripción de Lima conformada por la sumatoria de las poblaciones de Lima Metropolitana y Peruanos en el extranjero; (b) una Circunscripción de Lima - Provincias cuya población electoral es muy similar numéricamente a la (c) Circunscripción de El Callao; (d) una población electoral de peruanos en el extranjero superior respectivamente a las de (b) y (c). No obstante ello, los peruanos en el exterior siguen sin tener escaños representativos asignados.

En base a esta evidencia, se verifican los siguientes tres argumentos:

1. 19 de las 26 circunscripciones (entre ellas El Callao y Lima Provincias) están conformadas por poblaciones electorales de menor cantidad que la población electoral de peruanos en el exterior.
2. los electores en el exterior votan por los candidatos de la Circunscripción de Lima (Metropolitana) sin tener el más mínimo grado de representatividad en los 36 congresistas hacia los que sus votos son adjudicados.
3. Madre de Dios, la región con menor cantidad de electores y, por tanto, la menor de todas las circunscripciones del Perú, con una población de 95,538 electores, tiene por lo menos un representante.

En conclusión, es incoherente que la comunidad de peruanos en el exterior no tenga una circunscripción de tratamiento especial, ergo, ningún representante ni adjetivo ni sustantivo en las recientes legislaturas.

Tabla 2. Población Electoral y Distribución de Curules en Perú a 2016

Región	Total Electores	N° Curules
Amazonas	270,175	2
Ancash	831,235	5
Apurímac	284,436	2
Arequipa	1'035,654	6
Ayacucho	421,956	3
Cajamarca	1'009,775	6
Callao	743,928	4
Cusco	915,199	5
Huancavelica	274,440	2
Huánuco	525,051	3
Ica	583,777	4
Junín	875,674	5
La Libertad	1'292,488	7
Lambayeque	889,355	5
Lima Metropolitana y Extranjero	6'884,549	36
Lima Provincias	696,209	4
Loreto	630,498	4
Madre de Dios	95,538	1
Moquegua	133,777	2
Pasco	185,057	2
Piura	1'266,557	7
Puno	858,504	5
San Martín	566,666	4
Tacna	253,524	2
Tumbes	156,120	2
Ucayali	336,888	2
Totales	22'017,030	130

Nota. Adaptado del "Reporte N° 1, Serie EG 2016 Padrón Electoral," por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú (JNE), Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob), 2016. Recuperado de http://www.infogob.com.pe/Reportes/eg2016/Reporte_eg2016-1.pdf

6. Planteamiento de reforma

Como se propuso en la introducción, en base a la evidencia recopilada, y a la luz de la tesis de Nohlen en el Manual de IDEA Internacional¹³, se constata que la creación de la circunscripción especial de peruanos en el exterior tiene sentido pero fracasa porque se queda en el nivel intuitivo. Esta situación se debe a que las élites políticas no están familiarizadas con los argumentos sustantivos a favor del voto pasivo en el extranjero, y mucho menos con la realidad social, política y económica del grupo migrante.

Ahora bien, de las dos formas presentadas por Nohlen y Grotz¹⁴ como son (a) la adjudicación a circunscripciones exteriores especiales para electores en el extranjero; o (b) la adjudicación de los votos a circunscripciones existentes dentro del país, se ha optado en el Perú por la segunda forma. En Perú, los votos exteriores son adjudicados a la circunscripción de Lima, la capital del país. A diferencia de lo que sucedería si se aplicara la primera forma, en el actual diseño peruano el peso político de la comunidad electoral de los peruanos en el exterior es todavía bajo (1.60% de los votos válidos) (Mariátegui, 2016). Sin embargo, no se debe desmerecer en la observación que los votos válidos del Exterior cuentan en el sistema electoral bajo los criterios dispuestos, y que el destino de los votos exteriores a

13 D. Nohlen, & F. Grotz, "Capítulo 3: Marco legal y panorama de legislación electoral", 2007.

14 D. Nohlen, & F. Grotz, "Capítulo 3: Marco legal y panorama de legislación electoral", 2007.

la circunscripción de Lima es un mecanismo que facilita la transferencia de los resultados electorales a una circunscripción ya existente haciendo el flujo del proceso electoral fluido y ágil. Sin embargo, en atención al fondo de asunto, ¿se atiende eficazmente las demandas del exterior? ¿El electorado exterior participa efectivamente en las decisiones del país? Lograrlo demandará un esfuerzo superior y voluntad política de parte de las élites.

Tabla 3. Distribución por Ubicación Geográfica de los Peruanos en el Exterior (PEX) en Comparativo 2011 - 2016

Ubicación Geográfica	N° electores PEX 2011	N° electores PEX 2016
África	205(0.03%)	253(0.03%)
América	447,965(64%)	596827(67.44%)
Asia	31,213(4.5%)	33656(3.80%)
Oceanía	2,685(0.39%)	4857(0.55%)
Europa	213,625(31%)	249331(28.18%)
Exterior	754,154	884,924
Perú	19'195,761	22'017,030
Total	19'949,915	22'901,954

Nota. Adaptado del “Reporte N° 1, Serie EG 2016 Padrón Electoral,” por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú (JNE), Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob), 2016. Recuperado de http://www.infogob.com.pe/Reportes/eg2016/Reporte_eg2016-1.pdf; y de “Elecciones Generales 2011: Reporte de Estadísticas y Resultados,” por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2011. Recuperado de http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/6_10.pdf

Está probado, empíricamente, que el diseño en circunscripción extraterritorial, si se tiene una población electoral que no pugna en la balanza política con la población nacional, propende a una aún mejor representación en el sistema democrático. Asimismo, conviene asumir a la población de peruanos en el exterior como un electorado complejo definido por Colomer¹⁵ como:

El producto de relaciones sociales que genera nuevas demandas de bienes públicos y de la sumisión de nuevos temas políticos a votaciones colectivas. En electorados complejos solo pueden haber resultados estables y satisfactorios mediante la introducción de mecanismos institucionales más sofisticados”.

Se propone, por tanto, apuntar a una mayor sofisticación en el tratamiento y análisis de la representación de peruanos en el exterior como electorado complejizado, evidencia que se verifica en las estadísticas de la Tabla 3.

7. Referencia empírica para la reforma

Considerando esta flagrante obviedad a los electores peruanos migrantes en el diseño político institucional peruano, en un cuerpo legislativo de 130 congresistas, se propone adjudicar los escaños en una circunscripción de peruanos en el exterior tomando los precedentes de Croacia en 1999 y Ecuador que aparecen descritos en el Manual de IDEA Internacional y el Instituto Federal Electoral de 2007 y que se resumen a continuación. Ambos países unicamerales con 152 y 137 congresistas, respectivamente, reflejan cifras no tan diferentes al cuerpo legislativo peruano.

Ajuste al diseño croata. Según la reforma de 1999, por la que se modificó el número fijo de 14 escaños para la circunscripción del extranjero, en Croacia se utilizó un diseño no *a priori*, utilizando un cociente tipo Hare que contemplaba: (a) un máximo de seis escaños; (b) la adjudicación dependía de un cociente entre votos emitidos del exterior y votos válidos a

¹⁵ J. Colomer, *Instituciones Políticas*, (Barcelona, España: Ariel, 2001), 42.

nivel nacional; (c) el cociente tipo Hare se actualizaba después de cada elección general; y (d) se tomaba el entero superior redondeado, si fuere el caso, del cociente como el indicador para el número de representantes de la circunscripción de croatas en el exterior.

Criterio demográfico. Siguiendo el diseño croata, la propuesta de reforma se sustenta en la base demográfica electoral de los peruanos en el exterior. Los peruanos en el exterior son a 2016 una población de 884,924 electores hábiles. Según la Tabla 3 de distribución por ubicación de los peruanos en el exterior precedente, se propone asignárseles escaños bajo el siguiente criterio: (población electoral exterior) 884,924/ (población electoral general) 22'901,954 * 100 = 3,39 = 3 escaños, resultando en tres representantes por el extranjero.

Criterio geográfico. Considerando el gráfico por concentración de residencia (Tabla 3), la distribución de la circunscripción de peruanos en el extranjero sería en el planteamiento correspondiente a tres congresistas. Según el criterio de mayores poblaciones inmigrantes en el mundo serían distribuidos uno por Norteamérica, otro por el resto de América Latina, y el tercero por Europa y el resto del mundo.

Ajuste al diseño ecuatoriano. El caso ecuatoriano plantea un diseño aplicado en la reforma política de 2009 que contemplaba un modelo de representación proporcional territorial (dos escaños por cada provincia) y por criterios de población (un escaño más por cada 200,000 habitantes) mediante el método D'Hont.

Criterio demográfico. Siguiendo el modelo ecuatoriano, se fijarían *a priori* seis congresistas por la circunscripción de residentes en el exterior. Este número de escaños representaría a los cerca de tres millones de peruanos diseminados en el mundo.

Criterio geográfico. Siguiendo el modelo ecuatoriano, la distribución sería dos congresistas por Estados Unidos y Canadá, dos por América Latina y El Caribe, y dos por Europa y resto del mundo según la densidad poblacional peruana en el exterior.

Cabe aclarar que los criterios territoriales expuestos merecerán ajustarse según estudios en profundidad sobre las orientaciones y pesos políticos de la comunidad exterior por cada proceso electoral para que no se afecte el equilibrio del sistema electoral aplicado a las demás circunscripciones nacionales. Una vez fijado el número de congresistas por el exterior según los modelos ajustados que oscilarían entre <2,6> se puede distribuir los escaños restantes, de ser el caso, disponiéndolos en las circunscripciones que tengan menor población pero que hayan mostrado incremento respecto a los procesos anteriores.

8. Conclusión

En el presente estudio se ha seguido el método empírico comparativo¹⁶ porque el tema de los mecanismos electorales sobre la representación exterior no tiene el tratamiento debido en el Perú. La inexistencia de la circunscripción electoral del exterior que ha procurado un debate incoherente y agotador de casi once años no ha ido más allá de la intuición entre las élites políticas peruanas. Sin embargo, como afirmó Zovatto¹⁷ para lograr el "institucionalismo contextualizado hay que postergar los sistemas en que las élites caen en un autismo irracional para lo que resulta imprescindible lograr una comprensión pública de que la consolidación de la democracia es un proceso de ensayo error".

Este estudio sobre cómo el sistema electoral peruano ha dado tratamiento al sufragio de la comunidad electoral de peruanos en el extranjero de manera pasiva concluye que los mecanismos existentes no refuerzan la vinculación de la diáspora peruana ni tampoco promueven una intervención activa de los peruanos en el exterior en la política nacional.

¹⁶ D. Nohlen, La reforma político electoral en América.

¹⁷ D. Zovatto, "La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias 1978-2005", *Elecciones* (5)75, (2005): 15. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/7287CAC1611FB0F4052575A7007AB5EF/\\$FILE/1elecciones.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/7287CAC1611FB0F4052575A7007AB5EF/$FILE/1elecciones.pdf)

Existe una crisis sustantiva en la representación política de la población electoral de peruanos en el extranjero que, además, de consistir en un problema de representatividad es de irresponsabilidad que se debe a una circunscripción que no tiene la más mínima sintonía con la diáspora peruana. Por ello, la evidencia empírica propuesta revela que existe un electorado complejizado¹⁸ o sector político, cuyas ofertas y demandas requieren ser atendidas, coherentemente, en el Legislativo peruano de una vez por todas. Aun cuando existe un sistema democrático pluralista en el Perú, el diseño institucional de vinculación de los peruanos en el exterior fracasa en producir resultados socialmente eficientes porque la falta de voluntad política de las élites no asigna un tratamiento especial a los peruanos en el exterior. Han pasado 36 años desde que empezaron a sufragar los ciudadanos peruanos residiendo en el exterior pero su representación es todavía pasiva e invisible.

En este trabajo, se exploran los avances institucionales al respecto en otros países pero, evidentemente, el ajuste debido requiere de un estudio probabilístico superior que integre, adecúe y sofisticue el sistema electoral de la representación exterior peruana. Sin embargo, se exponen las dos ventajas de la representación proporcional peruana mencionadas por Nohlen y Grotz¹⁹ y que bien se adecúan al electorado complejo de peruanos en el exterior. Primero, facilita la representación de todos los intereses y opiniones a nivel parlamentario con arreglo a su fuerza respectiva en el electorado. Y, segundo, refleja el cambio y el surgimiento de nuevas tendencias políticas al facilitar la representación política de este grupo migrante con características propias.

Finalmente, la respuesta a la cuestión de ¿por qué no la circunscripción de peruanos en el exterior? Es, básicamente, porque no hay voluntad política de las élites peruanas ni por comprender el contexto de los peruanos en el exterior ni mucho menos por sofisticar el nivel de sus debates sobre la materia. Este conformismo deviene en un autismo irracional de las élites. Para ello, se deben promover las ventajas prácticas de la circunscripción especial para mejorar la gobernabilidad y hacer del Perú un país socialmente más competitivo. Se trata de instituciones y personas, dos componentes clave de la competitividad de las naciones. Tanto en la teoría como en práctica, una aproximación más cercana de los peruanos en el exterior conllevará a un diseño institucional para la creación de la circunscripción especial exterior. El desafío será lograr el institucionalismo de la ciudadanía peruana exterior contextualizada con la mayor sofisticación técnica electoral posible para que se atiendan la realidad política y el potencial económico que el electorado peruano exterior representa, efectivamente, para el país.

9. Apéndice

Apéndice A

Total de Electores a Nivel Nacional en Perú (Padrón EG 2016)

El mapa representa gráficamente la distribución por departamentos de la población de electores hábiles en Perú para las Elecciones Generales de 2016. En este apartado es de interés que la región de Lima se divide para fines electorales en tres grupos: (a) Lima Metropolitana y Exterior (concentra las poblaciones de Lima, ciudad capital, y la de los peruanos en el extranjero), (b) Lima Provincias, y (c) la provincia de El Callao.

¹⁸ J. Colomer, *Instituciones Políticas*, 2001.

¹⁹ D. Nohlen, & F. Grotz, "Capítulo 3: Marco legal y panorama de legislación electoral", 2007.

Jurado Nacional de Elecciones (JNE). 2011. *Elecciones Generales 2011: Reporte de Estadísticas y Resultados*. Recuperado de http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/6_10.pdf

Congreso de la República del Perú . 2009. *Ley 29402. Ley de Reforma del Art. 90 de la Constitución Política del Perú*. Recuperado de <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/83249/91719/F1305503387/PER83249.PDF.pdf>

Congreso de la República del Perú. 2009. *Ley 29403. Ley que Crea el Distrito Electoral de Lima Provincias*. . Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0980AEB349C7BCF9052577AF007E9724/\\$FILE/29403.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0980AEB349C7BCF9052577AF007E9724/$FILE/29403.pdf)

Congreso de la República del Perú. 1997/2001. *Ley Orgánica de Elecciones del Perú*. Recuperado de <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/PE/leyes-electorales/peru-ley-26859-organica-de-elecciones-2011/view>

Manin, B., Przeworski A., & Stokes, S. 2002. "Elecciones y representación". 19-49. *Zona Abierta 100/10*.

Mariátegui, A. 2016. "El mítico voto externo". *Perú21*. Recuperado de <http://peru21.pe/opinion/aldo-mariategui-mitico-voto-externo-2244469>

Nohlen, D. 1998. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. & Grotz, F. 2007. "Capítulo 3: Marco legal y panorama de legislación electoral". En *Voto en el extranjero*. 75- 84. IDEA Internacional & Instituto Federal Electoral (IFE) (Eds.) Recuperado de http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=32004

Oficina Nacional de Procesos Electores (ONPE). 2016. *Cerca de 900 mil peruanos residentes en el extranjero deben ir a las urnas en las Elecciones Generales 2016 [Nota de Prensa]*. Recuperado de <https://www.web.onpe.gob.pe/sala-prensa/notas-prensa/cerca-900-mil-peruanos-residentes-en-extranjero-deben-ir-a-urnas-en-elecciones-generales-2016/>

Pachano, S. 2007. *Características y efectos del sistema electoral ecuatoriano. La trama de Penélope* (Procesos políticos e instituciones en el Ecuador). Quito, Ecuador: FLACSO-Ecuador/Idea Internacional.

Sartori, G. 1992. *Representación*. En G. Sartori (edit.) *Elementos de la Teoría Política*. 225 - 234. Madrid, España: Alianza.

Surgen opositores a que colombianos en el exterior pierdan una curul en Cámara. 2014. *El Espectador.com*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/surgen-opositores-colombianos-el-externo-pierdan-una-c-articulo-528534>

Tuesta, F. 2005. *Representación política: las reglas también cuentan* (Sistemas Electorales y Partidos Políticos). Lima, Perú: Friedrich Ebert Stiftung.

Zovatto, D. 2005. La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias 1978-2005. *Elecciones* (5)75. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/7287CAC1611FB0F4052575A7007AB5EF/\\$FILE/1elecciones.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/7287CAC1611FB0F4052575A7007AB5EF/$FILE/1elecciones.pdf)