

ELECCIONES

Director

Fernando Tuesta Soldevilla

Editor

Carlos Reyna Izaguirre

Editor asistente

Jessica Bensa Morales

Consejo editorial

Samuel Abad, Cristóbal Aljovín, Carlos Blancas, Julio Cotler,
Juan Fernando Jaramillo, Charles Kenney, César Landa, Carmen McEvoy,
José Molina, Dieter Nohlen, Catalina Romero, Martín Tanaka, Daniel Zovatto.

© **Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE**

Jr. Nazca 598 - Lima 11, Perú
Central Telefónica: (51-1) 315-8080
E-mail: webmaster@onpe.gob.pe
URL: www.onpe.gob.pe

Edición:	Centro de Investigación Electoral
Diseño y diagramación:	Jorge Kajatt Mera
Impresión:	TAREA Asociación Gráfica Educativa
Depósito Legal:	2002-5121

Primera edición
Lima, noviembre de 2002

Presentación

Hace más de dos décadas, escribir sobre elecciones era una tarea reservada mayormente para aquellos que querían testimoniar o hacer apologías sobre candidatos y campañas. La poca recurrencia del ejercicio del sufragio y los largos períodos de gobiernos autoritarios o dictatoriales, inculcaron no sólo poca experiencia ciudadana y un poco o mal entendimiento del carácter democrático de este hecho, sino que se mantuvo al margen de las agendas del mundo académico e institucional.

Desde 1978 los peruanos han sido convocados a votar en seis procesos presidenciales y parlamentarios, dos constituyentes, ocho municipales que incluyeron dos regionales, un referéndum, dos procesos de revocatoria de autoridades municipales, es decir, en diecinueve oportunidades, casi un proceso por año. El resultado ha sido la elección de miles de representantes, que han requerido la movilización de cientos de miles de personas en campañas electorales y quince millones de personas convocadas a votar. Y es que si bien es cierto que la democracia no es solo elecciones, sin ellas no habría democracia. Se demuestra así que no existe participación política alguna que incorpore a una cantidad de ciudadanos tan alta como las elecciones. En consecuencia, tomarlas como objeto de preocupación, reflexión e indagación sobre su naturaleza y sobre las relaciones que desarrollan como fenómeno político e institucional, está altamente justificado.

Bajo este marco de comprensión, la nueva administración de ONPE creó en el 2001, el Centro de Investigación Electoral (CIE) cuya finalidad es realizar estudios que aporten información y conocimiento sobre los procesos electorales. Estudios que sirvan para un mejor cumplimiento de la misión institucional de la ONPE, así como para difundir información y conocimientos a la ciudadanía, instituciones y organizaciones interesadas en temas electorales y en el desarrollo de la democracia en el país y la región.

Dentro de los objetivos del CIE, no podía faltar una revista especializada. Así nace ELECCIONES, que busca promover la investigación y reflexión sobre temas

electorales en el Perú y América Latina aportando a la consolidación de la democracia en la región. Asimismo, busca aportar conocimientos especializados que contribuyan al cumplimiento de la realización de procesos electorales libres, justos y participativos en el Perú.

Para este primer número de ELECCIONES, hemos tomado como tema central, las Elecciones Subnacionales, en vista del período electoral regional y municipal del 2002. Para ello contamos con el artículo de Jessica Bensa investigadora del CIE, sobre el sistema electoral subnacional en Perú y Chile. En el artículo se hace un análisis comparado de la evolución de la legislación electoral entre 1980-2002 y del sistema electoral vigente para el ámbito subnacional en Perú y Chile. Carlos Vargas, también investigador del CIE, analiza el derecho electoral municipal, que regula la elección y la participación ciudadana en las elecciones municipales del Perú de 1980 al 2002. Desde un punto de vista sociológico analiza el funcionamiento y la eficacia de las normas electorales y sus probables implicancias políticas y sociales.

En la parte reservada a perspectivas de investigación tenemos la satisfacción de entregar en este primer número, un aporte del profesor de la Universidad de Heidelberg, Dieter Nohlen, quizá el más importante especialista sobre elecciones del mundo. El autor presenta un conjunto de diferenciaciones que permiten comprender y estudiar los sistemas electorales, de tal manera que se pueda analizar sus efectos y evaluar sus implicancias. Además coloca el énfasis en la importancia de aprovechar la riqueza que aporta el análisis comparado para reformar los sistemas electorales, particularmente el sistema peruano en el marco del nuevo proceso de consolidación de la democracia que vivimos. Asimismo, tenemos el artículo de Fernando Tuesta Soldevilla, que realiza un balance de los estudios electorales en nuestro país y presenta una bibliografía bastante amplia sobre el tema.

En la sección de historia electoral, la historiadora Roisida Aguilar investigadora del CIE nos entrega un artículo de su especialidad sobre el voto femenino para las elecciones municipales, teniendo como elemento de análisis, el debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932 sobre el sufragio de la mujer. Mientras que la historiadora y profesora de la PUCP Scarlett O'Phelan Godoy escribe sobre Ciudadanía y etnicidad en las cortes de Cádiz. Texto donde analiza cómo percibieron los diputados reunidos en las Cortes de Cádiz de 1810 a 1814 la conformación del nuevo cuerpo político que desde ese momento debía legislar sobre España y sus colonias.

Finalmente, en la parte de la revista dedicada a textos para el debate, Samuel Abad, abogado defensor adjunto en temas constitucionales de la Defensoría del Pueblo, nos ofrece un artículo sobre el Amparo en Materia Electoral, como instrumento para la tutela de los derechos fundamentales. Mientras que la abogada y consultora mexicana Ana María Villarreal, presenta un texto sobre

los Conflictos de Competencia en la función de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones, donde realiza una evaluación de la función de fiscalización cumplida por el Jurado Nacional de Elecciones entre los años 2001 y 2002, a partir de lo cual analiza los conflictos de competencia surgidos en el ejercicio de la función de fiscalización electoral en el Perú y sustenta la necesidad de una reglamentación complementaria en el tema.

Entregamos pues el primer número de ELECCIONES, fruto de sueños y trabajo, de esperanzas y realizaciones. Esperamos que su lectura provoque inquietud y saber intelectual, así como que colabore en prestar al país ideas para la toma de decisiones de política normativa e institucional.

Fernando Tuesta Soldevilla
Jefe Nacional de la ONPE

Índice

Perspectivas de Investigación

- Sistemas electorales: diez diferenciaciones
y una recomendación
Dieter Nohlen 11
- La investigación sobre elecciones: un balance necesario
Fernando Tuesta Soldevilla 21

Avances de Investigación

- Derecho electoral municipal: un análisis sociológico
de su variación en el Perú 1980-2002
Carlos Vargas León 43
- El sistema electoral subnacional en Perú y Chile
entre 1980 y 2002
Jessica Bensa Morales 81

Historia Electoral

- El sufragio de la mujer: debate en el Congreso Constituyente
de 1931-1932
Roisida Aguilar Gil 123
- Ciudadanía y etnicidad en las Cortes de Cádiz
Scarlett O'Phelan Godoy 165

Textos para el debate

- El proceso de amparo en materia electoral:
Un instrumento para la tutela de los derechos fundamentales
Samuel Abad Yupanqui 189
- Conflictos de competencia en la función de fiscalización
del Jurado Nacional de Elecciones
Ana María Villarreal Díaz 225

Perspectivas de Investigación

Sistemas electorales: Diez diferenciaciones y una recomendación

Dieter Nohlen¹

En el estudio de los sistemas electorales es importante saber diferenciar. La capacidad de diferenciación es clave para entender el funcionamiento de los sistemas electorales, para analizar sus efectos y para evaluar sus implicancias. Por ello, en el siguiente texto, voy a presentar las diez diferenciaciones más importantes.

1. La primera diferenciación se refiere al concepto de sistema electoral. En éste, se puede distinguir entre dos conceptos: uno amplio y uno restringido. El amplio engloba todo el proceso electoral desde la administración de las elecciones hasta el contencioso electoral. El concepto restringido se refiere sólo a la manera como se expresan las preferencias políticas del ciudadano en forma de voto y al mecanismo de cómo estos votos se transforman en escaños o en resultados electorales. En lo que sigue, ampliaré el concepto restringido.

2. La segunda diferenciación atañe a los enfoques presentes en la investigación sobre sistemas electorales. Esta distinción es de gran importancia para el análisis, la comparación y la valoración de los sistemas electorales, así como también, y de manera especial, para la asesoría política.

La distinción se basa en dos criterios: normativo versus empírico y estadístico versus histórico. Desde una perspectiva teórico-científica, la primera distinción podría describirse en términos de procedimientos deductivos e inductivos; la segunda, en términos de métodos estadísticos y comparativos.

El primer enfoque se puede denominar normativo. En el marco de este enfoque los sistemas electorales se estudian a partir de convicciones teóricas o casi axiomáticas, vinculadas a teorías de la democracia o del buen gobierno. Así, por ejemplo, la opción por el sistema de mayoría relativa se fundamenta con el

¹ Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Director Académico del Heidelberg Center.

argumento de que sólo este sistema electoral refleja la esencia del gobierno parlamentario o de la democracia con plena responsabilidad política de los gobernantes. Es cierto: el enfoque normativo implica generalmente pronunciarse a favor de uno de los principios de representación y de un sistema electoral correspondiente. En este enfoque se trabaja con afirmaciones generales y definitivas en cuanto a los efectos y ventajas de determinados sistemas electorales, a menudo sin tomar en cuenta espacio y tiempo. El tipo de afirmación que lo caracteriza es, por ejemplo: "la representación por mayoría es mejor que la representación proporcional" o "el sistema electoral de pluralidad es el que mejor se corresponde con la esencia de la democracia, con la esencia del gobierno parlamentario", etc. Asimismo, a partir de un caso se hacen deducciones que conciernen a más o a todos los casos, es decir, se extrapola. Desde una óptica normativa se defiende la tesis de que lo que es visto como válido en un caso, es válido también en los demás. Esta tendencia se expresa en afirmaciones que se postulan con carácter de ley, tales como: "el sistema electoral de pluralidad conduce al sistema bipartidista".

El estudio teórico de los sistemas electorales, de las ventajas y desventajas de los principios de representación, su vinculación con la institucionalidad política en general y con la dinámica de los procesos políticos, sigue basándose en consideraciones del enfoque normativo. Es más, mucho de lo que el no-especialista en la materia cree saber sobre los sistemas electorales, se basa normalmente en el cuerpo de supuestos y afirmaciones del enfoque normativo.

El punto fuerte de este enfoque reside sin duda en la vinculación del tema de los sistemas electorales con la política en general, esto es, en centrar la atención en cuestiones relacionadas con los sistemas electorales que tienen una relevancia real y, asimismo, en no temer efectuar apreciaciones en forma de relaciones causales, utilizando un horizonte de interpretación enraizado en la teoría política. A menudo se formulan proposiciones valorativas sobre supuestas relaciones causales.

Por el contrario, la debilidad del enfoque reside en no tomar en cuenta ni el espectro de diferenciación entre los sistemas electorales en el marco de los principios de representación ni la contingencia histórica de los sistemas electorales, cuestiones determinantes para sus efectos y valoraciones.

El segundo enfoque es empírico y de orientación estadística. Por la lógica de la propia metodología estadística, que requiere un gran número de casos para llegar a resultados relevantes, este enfoque trata de incluir en el estudio la mayor cantidad posible de sistemas electorales, integrando para ello la dimensión histórica y la internacional. En comparación con el enfoque normativo, el enfoque empírico-estadístico diferencia mejor entre los componentes de los sistemas electorales, precisamente con el fin de tratarlos estadísticamente como

variables en el marco de una relación multicausal. Es enorme el avance que se logró en el estudio de los sistemas electorales y sus efectos gracias a este nuevo enfoque, como a lo largo de su aplicación. Sin embargo, este enfoque se centra en lo que se puede medir, e intenta preparar el material histórico con el fin de adaptarlo para el análisis estadístico. Este procedimiento puede llevar a veces a resultados insatisfactorios o incluso errados, puesto que no todo dato cualitativo se puede fácilmente transformar en uno cuantitativo. El afán por medir puede implicar cambios conceptuales (por ejemplo, ampliando la definición del propio concepto de sistema electoral), y llevar a reduccionismos en el análisis de los sistemas electorales concretos para facilitar la clasificación. Por último, la tendencia a centrar la investigación en la parte conmensurable del problema desplaza la atención del investigador hacia el campo fundamentalmente matemático de la materia (por ejemplo, en lo referido a grados de proporcionalidad), y se descuida, de alguna manera, lo propiamente politológico (por ejemplo, la relación entre grados de proporcionalidad y sistemas de partidos políticos), así como los criterios generales de evaluación y de contexto, imprescindibles para apreciar los resultados empíricos.

El tercer enfoque es empírico de orientación histórica. Se centra en el estudio de los sistemas electorales concretos y en el análisis de su contexto sociopolítico, lo cual resulta indispensable para comprender su funcionamiento y sus efectos. En comparación con el enfoque empírico-estadístico, este enfoque es descriptivo-individualizante, lo que es objeto de críticas desde el campo estadístico-cuantitativo. No obstante, el enfoque histórico-empírico es también comparativo, por sobre todo en su aparato conceptual, a veces explícitamente por las comparaciones cualitativas de casos seleccionados metodológicamente. La importancia del caso individual reside en que sólo a través del camino inductivo se puede llegar a un conocimiento teórico, fundado empíricamente. Además de reconocer la importancia de la elaboración de hipótesis y teorías en la comparación, este enfoque coloca un énfasis especial en la precisión terminológica y en el trabajo clasificatorio. En comparación con los otros dos, éste es el que más se presta para la asesoría política en el ámbito de los sistemas electorales. Hay que destacar en particular que esto implica no pronunciarse a favor de un sistema electoral antes de haber estudiado detalladamente los factores contextuales.

Estos tres enfoques están presentes en el debate político y científico. No obstante, hay que acreditar los progresos en el campo de investigación de los sistemas electorales, sobre todo, a los dos enfoques empíricos. En realidad, el enfoque normativo está agotado. Sus interrogantes no son de ninguna manera obsoletas; pero no se espera nuevas o mejores respuestas que las ya dadas al final de los debates clásicos.

3. La tercera diferencia hace hincapié en la estructura del cuerpo teórico-sistemático de nuestro conocimiento en la materia y, especialmente, en los niveles de abstracción.

Los sistemas electorales, en la realidad, no nos hacen el favor de ordenarse de forma simple y sistemática. La realidad es ciertamente caótica, y sólo el investigador a través de sus categorías e instrumentos de orden teórico y sistemático, llega a estructurar el caos, como se dice en epistemología.

Este orden teórico-sistemático se puede percibir de forma análoga a una pirámide que consta de cuatro niveles. En la base se encuentran los elementos técnicos que conforman un sistema electoral. En el segundo nivel encontramos a los sistemas electorales, cuyo número es altísimo, puesto que cada configuración de los elementos técnicos puede representar un sistema electoral en sí mismo. En el tercer nivel se ubican los tipos de sistemas electorales que ya son una abstracción, es decir, entidades de características específicas que se ponen de relieve. En la cúspide de la pirámide se encuentran los principios de representación que son dos: el principio de representación mayoritaria y el principio de representación proporcional.

Ahora bien, para poder hablar sobre sistemas electorales, es necesario conocer el objeto en sus cuatro niveles. Para el análisis de los efectos de los sistemas electorales, y para expresar opciones respecto a ellos, es necesario bajar del nivel de la cúspide, donde ha estado ubicado el debate durante tantos años, al nivel de los tipos de sistemas electorales.

4. La cuarta diferenciación llama la atención hacia los efectos mecánicos de los sistemas electorales en contraste con los efectos psicológicos.

Los sistemas electorales, conforme a su definición misma, transforman votos en escaños, y lo hacen según reglas matemáticas. Estos efectos se llaman mecánicos. Son previsible y, por ello, los electores los anticipan y se comportan de manera tal que aprovechan las reglas; por ejemplo, cuando emiten votos útiles, es decir, cuando evitan que sus votos pierdan influencia en la composición del parlamento. De vez en cuando, los electores se equivocan, por ejemplo, en presencia de un sistema de representación proporcional puro, creyendo que incluso los minipartidos tienen posibilidades de poder entrar en el parlamento. Así se pierden muchos votos, justamente porque no tienen ninguna influencia en el resultado a nivel del parlamento.

Respecto del análisis de los sistemas electorales, gran parte de los debates sobre sus efectos se refiere a los efectos mecánicos. Asimismo, es cierto que las opciones, expresadas en este debate, se han basado sobre este tipo de efectos. Lo importante es incluir en el análisis consideraciones y pronósticos sobre los probables efectos psicológicos de los sistemas electorales.

5. La quinta diferenciación se refiere a los efectos que tienen los sistemas electorales en sí mismos y a los efectos que resultan de la confrontación de los sistemas electorales con la realidad.

Otra vez podemos referirnos a la capacidad en las ciencias sociales de predecir los efectos de los sistemas electorales. Esto parece bien factible cuando se trata de los efectos que tienen los sistemas electorales como sistemas. Sin embargo, cuando los sistemas electorales operan en contextos históricos, se ha comprobado que los efectos de un mismo sistema electoral pueden variar bastante; hasta incluso llegar a contradecir los enunciados que se han establecido en el ámbito de lo teórico.

6. La sexta diferenciación enfoca explícitamente la capacidad de predecir los efectos de los sistemas electorales por parte de los científicos políticos y conlleva una precaución: distinguimos entre efectos que son previsibles y otros que no lo son tan fácilmente, pues dependen de factores que intervienen en la relación entre la causa y el efecto que se estudia. Respecto de los sistemas electorales, me refiero a los grados de proporcionalidad entre votos y escaños, por un lado, y a la estructura del sistema de partidos, por el otro. El grado de proporcionalidad es una medida para clasificar los sistemas electorales, incluso para definirlos como de representación mayoritaria o de representación proporcional. El concepto estructura del sistema de partidos políticos llama la atención por sobre todo al número de partidos que entran en el parlamento. Comúnmente la argumentación es causal - lineal y sostiene que la representación mayoritaria produce un alto grado de desproporcionalidad, que a su vez conduce a un sistema bipartidista y, como contrapartida, la representación proporcional produce un alto grado de proporcionalidad que a su vez conduce a un sistema pluripartidista. Mientras que el paso del primer fenómeno al segundo generalmente se confirma, la realidad no comprueba con toda seguridad el paso del segundo fenómeno al tercero. O sea, el grado de proporcionalidad es sólo un débil indicador de la estructura del sistema de partidos.

7. La séptima diferenciación hace distinguir entre diferentes funciones de los sistemas electorales. En este campo, la diferenciación no es dicotómica, sino multidimensional.

Vale diferenciar entre tres funciones principales, que nos sirven como criterios de evaluación, y dos adicionales, cuyos alcances pueden resultar menores, o sea que pueden depender de los tres criterios básicos:

El primer criterio es el de la representación. Aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos de representación. Este criterio se entiende en un doble sentido: por un lado, representación para todos, de manera que se vean representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías y las mujeres; y por otro representación justa, es decir una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Los parámetros de medición empírica son obvios: la falta de

representación de minorías y mujeres, así como desviaciones demasiado grandes de la proporcionalidad, que frecuentemente se consideran problemáticas.

El segundo criterio es el de la concentración y/o efectividad. Consiste en la acumulación de intereses sociales y de opiniones políticas, de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas con el fin que la comunidad adquiriera capacidad de acción política. Las elecciones se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, mas no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población. Los parámetros de la capacidad adecuada de concentración de un sistema electoral son: en primer lugar, el número o la reducción del número de partidos que obtienen escaños en el parlamento y, en segundo lugar, la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tenga carácter estable en el parlamento. Los sistemas multipartidistas que sólo permiten la formación de gobiernos inestables son vistos normalmente como problemáticos. Por ende, este criterio comprende, asimismo, la cuestión de la efectividad del sistema electoral, cuyo parámetro es si contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político, pues el sistema electoral influye en el perfil de las instituciones como el parlamento y el poder ejecutivo, así como en el proceso político. No todo gobierno estable es un buen gobierno, pero resulta altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen gobierno.

El tercer criterio es el de la participación. Aquí no se trata de la participación en el sentido común del término - pues las elecciones son en sí un acto de participación política -, sino de la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector y en el marco de la alternativa voto personalizado versus voto de partido o de lista. Esta alternativa se asocia con un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos. El parámetro para medir una participación adecuada, en el sentido restringido, permitida por un sistema electoral, es la forma de votación personalizada. Si ésta se halla totalmente descartada, por ejemplo, bajo la forma de la lista bloqueada, ello se interpreta como problemático.

El cuarto criterio o el primero adicional consiste en la transparencia. Un instrumento esencial aquí es la sencillez: el sistema electoral no debería ser demasiado complejo. Este requisito contradice de alguna manera la premisa que exige que los tres requisitos anteriores sean cumplidos a la vez, pues aquellos sistemas electorales que cumplen simultáneamente de forma efectiva las funciones de representación, concentración y participación son, de hecho, sistemas electorales más complejos. El sistema electoral más sencillo es sin duda el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales. Éste cumple, sin embargo, sólo con los requisitos de concentración y participación, desatendiendo totalmente la función de la representación.

En primer lugar debería existir transparencia para el elector. Éste debería poder entender el sistema electoral y entender la estructura de la boleta, saber qué ocurre con su voto, cómo contribuye éste al resultado electoral, qué efecto mecánico produce. En este sentido debería eliminarse, en primer lugar, la posibilidad de que el voto genere un efecto contrario a la intención con la que ha sido emitido. Debería evitarse, además, que se le haga creer al elector que su voto ejerce una determinada influencia (por ejemplo sobre la selección de los candidatos de un partido), mientras que ésta - en realidad - termina desapareciendo lentamente debido a un proceso escalonado de transformación de votos en escaños hasta convertirse precisamente en lo contrario. La transparencia debería caracterizar también el proceso de aplicación del sistema electoral por parte de las autoridades electorales. Un sistema electoral demasiado complejo termina convirtiéndose en un desafío para las autoridades electorales, superando incluso en muchos casos su competencia material o técnica. Las dificultades en el escrutinio, cuando la entrega de los resultados tarda mucho debido a la complejidad del proceso de conversión de votos en escaños, representan un problema, más que todo, para las democracias jóvenes, de las que se sospecha, con más frecuencia, de fraude electoral. El requisito de la transparencia tiene por lo tanto como finalidad elevar el grado de confianza en el sistema y en el proceso electorales, así como también en aquellos aspectos donde ésta falta. Junto a otros criterios es precisamente la transparencia la que hace que un sistema electoral sea defendible.

El quinto y último criterio es el de la legitimidad. Es un aspecto en el que confluyen las otras funciones. La legitimidad tiene por su parte un significado propio que se pone de manifiesto cuando, desde una perspectiva genética, se considera el sistema electoral como producto del consenso entre los partidos más relevantes. La legitimidad del sistema electoral depende de la magnitud de este consenso. En este sentido, no hay que olvidar empero, que los sistemas electorales son objeto de crítica constante por parte de los mismos partidos. Los partidos políticos evalúan los distintos sistemas electorales desde la perspectiva de las oportunidades políticas que éstos les brindan argumentando así, de modo coyuntural, es decir, prefieren aquel sistema electoral del cual, bajo las condiciones actuales, puedan sacar más provecho. Del mismo modo se explica la frecuente tendencia de atribuir las derrotas electorales a los efectos del sistema electoral. La génesis del sistema electoral en el consenso representa una fuente importante de legitimidad que se confirma con la alta estabilidad de los sistemas electorales, aun a pesar de la constante crítica que enfrentan. La frecuencia y la intensidad del debate sobre la reforma electoral contrastan profundamente con la probabilidad de la introducción de reformas. En este sentido se puede hablar de *inercia política*. Por otra parte, la permanencia de un sistema electoral es expresión de su propia legitimidad; cuando no se encuentra consenso para un sistema alternativo, la perdurabilidad en el tiempo de la regla de juego puede implicar legitimidad. Estas reflexiones dejan percibir lo difícil que es medir el grado de legitimidad de un sistema electoral.

Además de su génesis y del grado de crítica de la que es objeto, existen otros criterios; primero, en qué medida un sistema electoral se adapta a las condiciones y experiencias nacionales, en qué medida funciona adecuadamente en el marco de estas contingencias. Este criterio es mucho más importante que el diseño del sistema electoral, que se ha enfatizado tan frecuentemente en el análisis sobre sistemas electorales, sobre todo con respecto a las democracias jóvenes. En este punto estoy pensando más que todo en la crítica a los sistemas electorales de Europa Oriental que casi siempre desembocan en el argumento del «mal diseño». También resulta importante el criterio del *rendimiento* del sistema electoral, operacionalizado como participación electoral o, si se quiere, como el grado de inclusión que el sistema genera. Este aspecto es considerado muchas veces como manifestación de la legitimidad de la democracia o de la estabilidad del sistema de gobierno, diferenciado de la estabilidad del gobierno (sobre todo en el caso de sistemas parlamentarios, en los que el gobierno depende del parlamento) y apoyado asimismo por la alternancia en el ejercicio del gobierno.

8. La octava diferenciación se da entre tipos de sociedades, o sea entre sociedades con características que tienen mucha incidencia en los efectos de los sistemas electorales.

La dicotomía clave es la de una sociedad homogénea o heterogénea en términos culturales, étnicos, lingüísticos o religiosos. Otra característica es la de distribución geográfica de las preferencias políticas. Todas estas características influyen enormemente en los efectos que tienen los sistemas electorales. Se ha avanzado mucho en el estudio de los sistemas electorales como tales y se ha descuidado en algo el estudio de los condicionantes sociales que constituyen parámetros muy importantes para opciones en el diseño de los sistemas electorales.

9. La novena diferenciación se refiere a factores políticos como el sistema de partidos existente y el patrón de comportamiento político de los electores.

El concepto básico de diferenciación es el grado de institucionalidad del sistema de partidos, verticalmente en cuanto a su vinculación con sectores de la sociedad y agrupaciones político-ideológicas que influyen en la estabilidad del voto (grado de volatilidad) y horizontalmente en cuanto a la estructura de la competencia entre sus elementos, los partidos políticos. Por un lado, el sistema de partidos influye en la elección del sistema electoral, por otro, sus características, articuladas en el concepto de institucionalización, influyen en los efectos de los sistemas electorales. Así, la causalidad entre sistemas electorales y partidos políticos, no es lineal, sino circular. Lo que parece ser el efecto de una causa, es también, a su vez, una causa: en concreto el sistema de partidos es causa para el sistema electoral y sus efectos.

10. La décima diferenciación la establecemos entre tipos de diseño institucional; el global abstracto, por un lado, y el individual concreto, por el otro.

Ésta es una distinción bastante importante en tiempos de reforma institucional. Se observa en la literatura politológica una tendencia a debatir las cuestiones institucionales en términos de las grandes alternativas. El debate se desarrolla, frecuentemente, confrontando el presidencialismo con el parlamentarismo y la representación por mayoría, con la representación proporcional. Este debate hace pensar que el margen de opciones sería tan grande y sin interferencia de circunstancias políticas, o sea intereses y expectativas de poder por parte de los actores que toman las decisiones, lo que efectivamente limita el margen de alternativas. Es interesante seguir el debate en este nivel abstracto. Sin embargo, en procesos de reforma institucional, es más importante el diseño institucional individualizante y concreto, o sea importan más las variantes y adaptaciones funcionales de las grandes alternativas al contexto que ofrecen perspectivas de viabilidad. Es en este nivel contextual-pragmático en el que se abre la paleta de alternativas institucionales. Partiendo de los sistemas institucionales preexistentes y las experiencias concretas, el camino a seguir es el de una reforma de tipo incrementalista.

Finalmente, podemos avanzar hacia una recomendación. Ella se entiende como una síntesis de las diferenciaciones que hicimos, es decir, un llamamiento a tomar en cuenta la sabiduría comparativa disponible. Es una recomendación en cuanto al modo de avanzar hacia un nuevo sistema electoral para el Perú. No consiste en una recomendación de un tipo concreto de sistema electoral. No se trata de dar por conocer mi preferencia. Quiero llamar la atención a sus propios recursos. Entiendo mi misión como un aporte científico que haga más fácil encontrar su solución, su sistema electoral para la nueva etapa del desarrollo democrático del Perú.

La investigación sobre elecciones: Un balance necesario

Fernando Tuesta Soldevilla¹

El proceso de producción de ensayos, estudios e investigaciones que se han traducido en artículos y libros editados sobre el tema electoral en nuestro país, se caracteriza por atravesar primero por un largo período de vacíos y posteriormente, por una etapa que concita mayor interés. Factores de diverso tipo como; cortos períodos democráticos, elecciones semi o no competitivas y ausencia de formación académica en Ciencia Política, contribuyeron a esta realidad. La producción de trabajos podría dividirse en cuatro momentos:

1) Un primer momento, anterior al año 1977, está signado por la poca producción sobre temas electorales. Predominan los trabajos de tipo histórico. Sin estar centrados en el tema electoral, destacan los aportes de Jorge Basadre. En sus diez tomos de la última edición de su *Historia de la República*, encontramos información muy importante sobre los procesos electorales en el país, desarrollada en su último texto, *Elecciones y Centralismo en el Perú*. Sus aportes se convierten en fundamentales, dado el escaso desarrollo posterior que tuvo la historia política.

En la década del sesenta se publican algunos libros sobre procesos electorales. No eran, sin embargo, producto de investigaciones y menos aún, aplicación de marcos sistemáticos de disciplinas académicas, sino más bien crónicas, apologías o testimonios. Los autores eran, por lo general, periodistas y abogados.

Son materia de estudio, las elecciones fraudulentas de 1950, las de 1956, las anuladas de 1962 y 1963. En esa línea se inscriben los libros de Jorge Bustamante y Zapata (1950)², Guillermo Ramírez y Berríos (1957 y 1963) Enrique Chirinos Soto (1962), Francisco Belaúnde Terry (1963), César Martín (1963) y Francisco Macera (1956 y 1963). Posteriormente no encontramos trabajos cuyo centro de atención sean los procesos electorales, más aún, después del golpe de Estado producido en 1968.

¹ Sociólogo, y politólogo, actualmente Jefe Nacional de la ONPE.

2) Después de una década de gobierno militar, se inicia la transición democrática con la convocatoria a elecciones para una Asamblea Constituyente (1978) y elecciones generales (1980). A esas alturas, el desarrollo de las ciencias sociales, particularmente la sociología, había permitido tener un conjunto de marcos, métodos y técnicas de investigación que sirvieron para la proliferación de estudios de la realidad peruana. Así se inician los trabajos de una "sociología electoral". El primero de ellos, fue uno de Bernales, Aramburú y Torres, (1977) que circuló principalmente en la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP. Su importancia radicó en el hecho de inaugurar para la investigación, el empleo de la encuesta electoral y los métodos de las ciencias sociales. En dicha encuesta se pudo detectar por ejemplo, el fenómeno electoral que significó el caso de Hugo Blanco. Posteriormente, se produce un conjunto de investigaciones sobre elecciones; Bernales (1980) que indaga sobre el proceso electoral constituyente, Roncagliolo (1980) que realiza un trabajo histórico de sistematización de cifras electorales que abarca el período 1931- 1980, y Tuesta (1983, 1985, 1986 y 1989) que analiza las elecciones municipales de 1980, 1983, las generales de 1985 y el voto de los sectores pobres de Lima Metropolitana. Son estas publicaciones las que marcarían el inicio de una sociología electoral peruana, por lo que en lo sucesivo, no será suficiente producir testimonios sobre las elecciones, sino empezar a emplear herramientas propias de las ciencias sociales. Dicho desarrollo, sin embargo, no fue acompañado por otros trabajos, salvo los estudios de Piedad Pareja, que analizaron las elecciones municipales en el contexto de violencia política. En resumen, puede afirmarse que la década de los ochenta se caracteriza por investigaciones en el marco de una sociología electoral, basadas en el análisis de los datos empíricos proporcionados por los resultados electorales. La concurrencia de siete procesos de elección, permitió también este desarrollo.

3) El año 1990 marca un nuevo momento en el desarrollo de las investigaciones en temas electorales que surge a partir del análisis del llamado "fenómeno Fujimori" y del desplome del sistema de partidos. En nuestro país no existe otro proceso electoral que haya concitado igual atención que el de 1990. Sobre el tema se puede mencionar el trabajo de Grompone y Carlos Iván Degregori (1991) que constituye un trabajo de interpretación sociológica y de antropología política de las elecciones de 1990 así como el único estudio sobre marketing electoral escrito por Barreto (1990). El periodista José María Salcedo se encargó de producir dos crónicas sobre el fenómeno Fujimori (1990 y 1995), la última de ellas desarrollada sobre la base de un estudio de *focus group*, previo al proceso electoral de 1995. Encontramos también trabajos testimoniales como los de Jorge Salmón (1990), desde la perspectiva del asesor de campaña, el de

² En adelante se colocará sólo el año de la publicación. Al final del texto se encuentra la fuente en la Bibliografía completa.

Alvaro Vargas Llosa (1991) y el de su padre candidato, Mario Vargas Llosa (1993). Pero es el libro del inglés Daeschner (1993), el que de manera más sistemática aborda el tema del proceso electoral del año 90.

Un texto editado por la Fundación Internacional de Procesos Electorales (IFES), a partir de un seminario desarrollado en el verano de 1996, presenta por primera vez, artículos que centran su atención en elementos del sistema electoral, como la circunscripción electoral, las boletas electorales y el propio sistema de votación; fue un libro poco difundido. En el mismo sentido, apareció la revista *Politik*, de la Fundación Hans Seidel, sobre la discusión de la forma de elección del Parlamento, con la participación de Valentín Paniagua, Lourdes Flores Nano, Federico Velarde y Fernando Tuesta. El primero de los nombrados escribió, asimismo, una serie de trabajos sobre los organismos electorales en la Constitución de 1993 (Paniagua, 1996). Sobre la elección del Presidente de la República, apareció un interesante artículo de Delgado Guembes en 1996.

Algunos pocos textos sobre el sistema de partidos fueron publicados, que a pesar de no centrarse directamente sobre el tema electoral, guardaban vínculos importantes con el sistema electoral. El primero, fue un libro de Tuesta (1996) sobre el sistema de partidos desde 1978 a 1995 y le siguieron los trabajos de Tanaka (1998) y Lynch (1999), que indagan sobre la crisis de los partidos políticos.

4) A fines de los 90 e inicios del 2000, se comienzan a producir trabajos mucho más especializados en materia electoral, donde se conjuga la sociología, la ciencia política, el derecho constitucional. Desde ONGs como Transparencia, IDL, CAJ, Desco, IEP, Foro Democrático y fundaciones alemanas como la Friedrich Ebert y Konrad Adenauer, se impulsan trabajos de esta naturaleza. El deterioro del régimen fujimorista, la discusión sobre la reforma de la Constitución y la reaparición de los partidos políticos, incentivó mayores y más numerosos trabajos.

A nivel de estadísticas electorales, base de los estudios empíricos, además del trabajo de Tuesta (2001), la ONPE (2002) publicó resultados oficiales de las elecciones del 2001, tanto generales como de las de revocatorias de alcaldes. Pero fue en el año 78, que se publicaron por primera vez las cifras oficiales de un proceso electoral (JNE, 1978). A esta publicación siguieron las de los años 1980, 1983 y 1985 y las de 1995 y 1998. En consecuencia, no se tiene información oficial pormenorizada de lo sucedido antes de las elecciones de 1978, ni de las municipales de 1986 y 1989, regionales de 1989-1990, presidenciales en dos vueltas de 1990, Congreso constituyente de 1992, municipales de 1993, referéndum de 1993, revocatorias de autoridades municipales de 1997 y elecciones generales del año 2000. Son informes que deben ser publicados, pues se trata de material indispensable para el conocimiento público y para las investigaciones posteriores.

Se produjeron igualmente, trabajos de investigación aplicada con la nueva administración de ONPE que creó el Centro de Investigación Electoral (CIE) para la Jornada Electoral 2000 y 2001. Estos permitieron al órgano electoral desarrollar nuevas políticas de la gestión y organización del proceso electoral. El CIE publicó tres Documentos de trabajo: uno, de Tuesta (2002) sobre la circunscripción electoral, el segundo de Bensa (2002) sobre elecciones regionales comparando las de 1989-1990 y las del 2002 y uno tercero de Cáceres sobre momentos y actores del proceso electoral regional municipal.

En lo que respecta propiamente al tema de las campañas electorales, se pueden encontrar trabajos sobre el rol de la prensa, de Fowks (2000) y Freundt Thorne (1998); sobre el papel de las encuestas, elaborado por Fernando Tuesta (1997), quien conjuntamente con Frank Priess, publica un texto con trabajos de nueve países sobre elecciones y medios de comunicación. En el ámbito del derecho electoral, encontramos poca producción. Los trabajos de Ramiro de Valdivia (1999 y 2002), Vega (1999), Chávez (1999 y 2000) y Landa (1999) destacan entre los escasos que se produjeron.

Existen algunos temas que podrían dar lugar a nuevos estudios como por ejemplo las elecciones de jueces de paz, las iniciativas ciudadanas o el referéndum. Por ejemplo, si se desarrolla el referéndum para aprobar la reforma constitucional el próximo año, sería el tercero en la historia luego de los años 1939 y 1993, lo cual podría dar lugar a un estudio comparativo muy interesante. Finalmente, existen aún pocos trabajos históricos sobre el tema electoral. Al respecto, el Centro de Investigación Electoral (CIE) tiene programado publicar un nuevo cuaderno de trabajo sobre la Junta Electoral Nacional, que fue el primer organismo electoral centralizado en el país y funcionó entre 1896 y 1912, así como un estudio sobre las Asambleas de Mayores Contribuyentes en las elecciones de 1912 y 1920 y otro, sobre la evolución histórica de los organismos electorales en la Constitución y legislación peruana entre 1821 y 1993.

En conclusión, lo que se observa es que actualmente ya existe un interés en el estudio electoral y un amplio campo de temas sobre los cuales investigar. Por lo tanto, la agenda de investigaciones pendientes es amplia, favorecida por una bibliografía que sirve de base para que distintos profesionales interesados en la materia puedan realizar estudios, asesorías y consultorías y tener además, un nivel de incidencia en la discusión pública sobre el interesante campo de las elecciones.

CUADRO I. TEXTOS POR TEMAS

TEMA	TEXTOS
Análisis de resultados	15
Comunicación electoral	19
Derecho electoral	56
Estadísticas electorales	18
Guías electorales	7
Historia antes de 1977	39
Historia posterior a 1977	22
Observación electoral	16
Organismos electorales	7
Partidos políticos*	7
Sistema electoral	26
TOTAL	232

* Se trata de textos vinculados directamente con el tema electoral.

CUADRO II. TEXTOS POR AÑOS

AÑOS	TEXTOS
Hasta 1977	29
1978 - 1990	46
1991 - 2000	140
Desde 2001	17
TOTAL	232

Bibliografía sobre elecciones en el Perú

La siguiente es una bibliografía, esperamos la más completa, sobre elecciones en el Perú. Aquí se consignan libros, artículos en revistas académicas o documentos oficiales, que de una u otra forma traten sobre el tema electoral.

Códigos de las bibliotecas y centros de documentación

BCS	Biblioteca de la Cámara de Senadores
BCD	Biblioteca de la Cámara de Diputados
BN	Biblioteca Nacional
BUC	Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica del Perú
BUC-CCSS	BUC de la Facultad Ciencias Sociales
BUC-CD	BUC Centro de Documentación
BUC-D	BUC de la Facultad de Derecho
BUP	Biblioteca de la Universidad del Pacifico
BUL	Biblioteca de la Universidad de Lima
BBTO	Biblioteca Benvenuto-UP
BM	Biblioteca de la Municipalidad de Lima
BSM	Biblioteca de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Descó	Centro de Documentación de Descó
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
RA	Instituto Riva Agüero

- ABAD YUPANQUI, Samuel: "Observación electoral y personeros". En: *Ponencias y conclusiones del primer seminario de coordinación interinstitucional del sistema electoral*. Lima: Editorial Horizonte, 1999.

_____ : "Circunscripciones y fórmula electoral: elementos para el debate". En: TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: *Simposio sobre reforma electoral (Memoria)*. Lima: IFES/USAID, 1996.

- AMES, Rolando: "Elecciones: los resultados y el futuro". En: *Temas de actualidad* N° 2. Lima: Instituto Democracia y Socialismo, 1990. (Descó).

- AMPRIMO PLA, Natale: "La inconstitucionalidad de la ley 27163 y su indebida aplicación por el Jurado Nacional de Elecciones, el caso de Jorge Mufarech Nemy". En: *Lus Et Praxis*. Lima: enero-diciembre, N° 31, p. 37-42, 2000 (BUL).

- ANICAMA CAMPOS, Cecilia: "La misión Stein: un proceso no limpio ni justo y las perspectivas de la misión La Torre". En: *Lecturas sobre temas constitucionales*. Lima: N° 15, p. 187-233, 2000 (BUL)

- Anónimo: *Elecciones y barrios: Lima 1980*. Separata. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1980. (BUC-CD).

- ARAMBURU, José Félix: *Derecho electoral. Antecedentes históricos y aplicaciones a la nueva ley*. Lima: La Opinión Nacional, 1915. (BUC-D).
- ARAMBURU, Carlos Eduardo, Enrique Bernales y Mario Torres: *Estudio de conocimiento y opinión política sobre la Asamblea constituyente en la población electoral de Lima Metropolitana*. Lima: PUCP, 1977. (Descso, BUC-CD).
- ARCA PARRO, Alberto: *Manual de legislación electoral del Perú*. Lima: Torres Aguirre, 1936. (BUC-D).
- Asociación Civil Transparencia: *Elecciones 2000. Balance y propuesta*. Lima: ACT, 2001 (BUL, BUC).
- _____: *Las elecciones que el Perú merecía. Informe final 2001*. Lima: ACT, 2001 (BUL, BUC).
- _____: *Elecciones municipales 1998: información, educación y observación electoral*. Lima: Transparencia, 2000. (BUC).
- _____: *Elecciones municipales 1995: Información y observación electoral*. Lima: Fundación Hanns Seidel, 1996. (BUP).
- _____: *Informe del conteo rápido y la observación electoral de las elecciones generales de 1995*. Lima: Transparencia, 1995.
- BARREDA y LAOS, Felipe: *Índice de los documentos electorales en defensa de las elecciones de diputados realizadas en la provincia de Cajatambo*. Lima, 1917. (BN).
- BARRETO WILSON, Jaime: *Marketing político: Elecciones 1990*. Lima: CIUP, 1991.
- BARRIENTOS FELIPE, Pedro: "Estrategias en el marketing electoral: la primera vuelta". En: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*. Lima: junio, N° 16, p. 179-193, 2000 (BUL).
- BASADRE, Jorge: *Historia de la República del Perú (1822-1933)*. Lima: Milla Batres, 1982. (BUP, BM, BUC-C).
- _____: *Elecciones y centralismo en el Perú*. Lima: CIUP, 1980. (BUP, BM, BUC-C).
- BASOMBRIO IGLESIAS, Carlos: "Elecciones viciadas irremediablemente: 110 razones (... y seguimos contando)". En: *Ideele*. Lima: macro, N° 126, p. 2-7, 2000 (BUL).
- _____: *Las elecciones Frankenstein, 830 razones; nacieron con deformidades incurables, se armaron a la mala, con fallas estructurales insalvables y terminaron con cicatrices monstruosas en todo el cuerpo*. Lima: IDL, 2000 (BUL, BUC).
- BELAUNDE TERRY, Francisco: *Así se hizo el fraude*. Lima: Minerva, 1963. (BN)

- BENSÁ MORALES, Jessica: "Elecciones regionales en el Perú: una comparación entre 1989-1990 y el 2002". En: *Documentos de Trabajo N° 2*, Lima: CIE/ONPE, 2002.
- BERNALES BALLESTEROS, Enrique: *Crisis política. ¿Solución electoral?* Lima: Desco, 1980. (BUC-C, BUP).
- BOGGIO, María Rosa, Fernando ROMERO y Juan ANSION: *El pueblo es así y también así (lógicas culturales en el voto popular)*. Lima: Instituto Democracia y Socialismo, 1991.
- BRAMONT-ARIAS TORRES, Luis Alberto: "Delitos electorales". En: JNE/ONPE/ RENIEC: *Ponencias y conclusiones del primer seminario de coordinación interinstitucional del sistema electoral*. Lima: Editorial Horizonte, 1999.
- BURGA, Manuel y Alberto Flores GALINDO: "Aprismo, comunismo y el proceso electoral de 1931". En: *Apogeo y crisis de la República aristocrática. III Parte*. Lima: Rikchay Perú, 1984. (BUC-CCSS).
- BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis y Bruno PODESTA: *Guía del elector*. Lima: Universidad del Pacífico/Fundación F. Ebert, 1980. (Desco).
- BUSTAMANTE y ZAPATA, Jorge: *Elecciones generales de 1950*. Lima: Torres Aguirre S.A., 1950. (BSM-C).
- CAAAP: "Elecciones, partidos políticos y la Amazonía". Lima: CAAAP, 1980. (Desco, BUC-CD, BUC-CCSS).
- CÁCERES MAURICCI, Ronny, "Momentos y actores del proceso electoral regional municipal 2002", En: *Documentos de trabajo N° 3*, Lima: CIE-ONPE, 2002.
- Cámara de Diputados: *El proceso electoral de Lima de 1917 en la Cámara de diputados*. Lima: Torres Aguirre, 1917. (BN).
- CARPIO MARCOS, Edgar: "El proceso electoral Peruano". En: *Revista de Derecho Político*. Madrid: N° 48-49, 2000 (BUL).
- CASTRO, Juan Francisco: *El desafío de la re-reelección*. 1999 (BUL)
- CASTRO POZO, Hildebrando y otros: *Regionalización, elecciones y consultas populares*. Lima: Ipadel, 1989.
- CELADEC: *Elecciones presidenciales del Perú*. Lima: Celadec, 1981. (BUC-CD, BUP).
- CEPEI: "Nuevo sistema electoral peruano y elecciones municipales". En: *Análisis Internacional* N° 10, separata de la sección especial. Lima: CEPEI, 1995.
- CHANAME ORBE, Raúl: "El sufragio en el Perú". En: *Socialismo y Participación* N° 52. Lima, diciembre de 1990.
- CHAVEZ LOPEZ, Dany Ramiro: *Los partidos políticos y las elecciones del 2000*. Lima: Horizonte, 2000. (BUL).

- _____: *El proceso electoral peruano*. Lima: Horizonte, 2000. (BUL).
- CHAVEZ MOLINA, Juan: "Candidatura de Alberto Fujimori Fujimori". En: *Diálogo con la Jurisprudencia*. N° 16. Lima: enero, 2000. pp.65-72. (BUL).
- _____: *Mis votos singulares; historia del fraude que nunca se debe repetir*. Lima: Horizonte, 2000 (BUL).
- CHIRINOS SOTO, Enrique: *Cuenta y balance de las elecciones de 1962*. Lima: s/ e, 1962. (BSM-C, BN).
- CIED: *¿El voto perdido? Crítica y autocrítica de izquierda en la campaña electoral de 1980*. Lima: CIED, 1980. (BUC-CD, BUP).
- Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico: *El poder municipal: Elecciones 86*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1986. (BUP).
- _____: *Decidamos nuestro futuro*. Lima: CIUP 1985. (BUC-D, BUP).
- _____: *¿Que hacemos con Lima? ¿Que dicen los candidatos?* Lima: Universidad del Pacífico, 1983. (BUC-CT, BUP).
- _____: *Perú 1980: elecciones y planes de gobierno*. Lima: CIUP, 1980. (BUC-CCSS, BUP, BN).
- _____: *Guía del elector*. Lima: CIUP, 1980. (BUC-CCSS, BUP, BN).
- CLAVERO, Bartolomé: "Estado pluricultural, orden internacional, ciudadanía poscolonial: elecciones constitucionales en el Perú". En: *Revista de Estudios Políticos*, N.114, separata. Madrid: octubre-diciembre 2000.
- Comisión Andina de Juristas: "Perú 2000: Un triunfo sin democracia". Lima: CAJ, 2000 (BUL).
- COLOMA MARQUINA, José Manuel: "Postulación de candidaturas y el rol de los partidos políticos. Una visión comparada". En: TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: *Simposio sobre reforma electoral*. Lima: IFES, 1996. (BUL).
- Corte Suprema de Justicia: *Jurisprudencia electoral, fallos de la Excelentísima Corte Suprema*. Lima: Corte Suprema de Justicia, 1931. (BN).
- _____: *Jurisprudencia electoral*. Lima: Librería la Academia, 1913. (BUC).
- _____: "La forma de candidatura y de votación". En: TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *Simposio sobre reforma electoral* (Memoria). Lima: IFES/USAID, 1996.
- _____: "Segunda vuelta electoral y sus consecuencias en el Perú". En: JNE/ONPE7RENIEC: *Ponencias y conclusiones del primer seminario de coordinación interinstitucional del sistema electoral*. (Memoria) Lima: Editorial Horizonte, 1999.
- _____: *Democracia y elecciones*. Lima:AFA, 1985.

- _____: "La postulación del ciudadano Fujimori para las elecciones del año 2000 y el artículo 112 de la Constitución". En: *Diálogo con la Jurisprudencia*. N° 16. Lima: enero, 2000. pp.57-60 (BUL).
- DAESCHNER, Jeff: *La guerra del fin de la democracia (Mario Vargas Llosa Vs. Alberto Fujimori)*. Lima: Perú Reporting, 1993.
- DAVIES, Thomas Jr. y Víctor VILLANUEVA: *Secretos electorales del APRA: correspondencia y documentos de 1939*. Lima: Horizonte, 1983. (BUP).
- Defensoría del Pueblo: *Elecciones 2001. supervisión de la Defensoría del Pueblo*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2001 (BUL).
- _____: *Elecciones 2000: supervisión de la Defensoría del Pueblo*. Lima, 2000. (BUL).
- _____: *Elecciones 2000: balance de la segunda vuelta electoral*. Lima, 2000. (BUC).
- DEGREGORI, Carlos y Romeo GROMPONE: *Demonios y redentores en el nuevo Perú 1990: una tragedia de dos vueltas*. Lima: Colección mínima, IEP, 1991.
- DEL AGUILA, Alicia: *Callejones y mansiones (Espacios de opinión pública y redes sociales y políticas en la Lima del 900)*. Lima: PUCP, 1997
- DELGADO GUEMBES, César: "La elección del Presidente de la República". En: *Pensamiento Constitucional* N° 3, Maestría Derecho Constitucional. Lima: PUCP, 1996.
- _____: *Qué parlamento queremos*. Lima: Cultural Cuzco Editores S.A., 1992.
- DIAZ ZEGARRA, Walter Alfredo: *El derecho electoral en el Perú*. Lima: Palestra, 2000. (BUL).
- DIETZ, Henry y William E. DUGAN: "Clases sociales urbanas y comportamiento electoral en Lima: un análisis de datos agregados". En: TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (editor), *Los Enigmas del Poder (Fujimori 1990-1996)*. Lima; Friedrich Ebert, 1996.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco: "La elección presidencial en la Constitución de 1979. Alcances y controversias en el sistema electoral vigente". En: *Lecturas sobre temas constitucionales*, N° 4. Lima: Comisión Andina de Juristas/Fundación Naumann, Lima, 1990.
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco: "Los órganos electorales en el ordenamiento constitucional peruano". En: *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Tomo 11. Lima: Comisión Andina de Juristas/Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- FLORES NANO, Lourdes: "Distritos electorales y sistemas de partidos". En: Organización de los Estados Americanos: *Seminario internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. Lima: OEA, 1999.

- _____: "Proyecto de código electoral". En: *Transparencia: los proyectos de Código electoral: los temas en debates*, Lima: IFES/ USAID.
- _____, Valentín PANIAGUA, Alberto BOREA, Fernando TUESTA y otros: "Formas de composición o mecanismos de elección de parlamento". En: *Politik*, 1er cuatrimestre. Lima: Fundación Hans Seidel, 1996.
- _____: "Distritos electorales y sistemas de partidos". En: *Transparencia/ UPD-OEA: Seminario Internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. Lima.
- FOWKS, Jacqueline: *Suma y resta de la realidad. Medios de comunicación y elecciones generales 2000 en el Perú*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2000. (BUL).
- FREUNDT THORNE, Ursula: *El periodismo y las elecciones municipales de 1998. Comportamiento de las organizaciones periodísticas en el proceso electoral municipal peruano de octubre de 1998*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1999 (BUL).
- GARCIA BELAUNDE, Domingo: *Una democracia en transición. Las elecciones peruanas de 1985*. Lima: Okura Editores, 1986. (BN).
- _____: "Sistema Electoral y Representación Política en el Perú Actual". En: Fundación Friedrich Ebert/ICI: *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, Ed.F.Ebert/ICI, Madrid 1986.
- GARCIA BLASQUEZ LARA, Luis: *La justicia electoral y el conflicto constitucional*. Lima: Horizonte, 2000. (BUL).
- GARCIA TOMA, Víctor: "Sufragio y sistema electoral". En: JNE/ONPE/ RENIEC: *Ponencias y conclusiones del primer seminario de coordinación interinstitucional del sistema electoral*. Lima: Editorial Horizonte, 1999.
- GOYZUETA, Luis F.: *Populismo en las elecciones peruanas de 1956*. Lima: s/e. (BUC-CCSS).
- HERNANDEZ CANELO, Walter Miguel: "Participación ciudadana". En: JNE/ ONPE/ RENIEC: *Ponencias y conclusiones del primer seminario de coordinación interinstitucional del sistema electoral*. Lima: Editorial Horizonte, 1999.
- _____: "Legislación peruana en materia de campañas electorales". En: Organización de los Estados Americanos: *Seminario internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. Lima: OEA, 1999.
- JOCHAMOWITZ, Luis: *Ciudadano Fujimori (La construcción de un político)*. Lima: Peisa, 1993.
- Jurado Nacional de Elecciones: *Razones para una unificación. Opiniones y análisis de juristas*, Lima: JNE, 2002.
- _____: *Legislación electoral del Perú. Elecciones generales 2001*. Lima: JNE, 2001 (BUL, BUC).

- _____: *Normatividad aplicable a los procesos electorales; elecciones generales para la elección de presidente, vicepresidentes y congresistas de la República*. Lima: JNE, 2000. (BUL).
- _____: *Elecciones municipales 1998 y complementarias 1999, resultados generales*. Lima: JNE, 1999. (BUL).
- _____: *Normatividad aplicable a los procesos electorales. Elecciones municipales 1998*. Lima: JNE, 1998 (BUC).
- _____: *Elecciones municipales 1995-1996*. Lima: JNE/IFES, 1996.
- _____: *Resultados de las elecciones políticas generales de 1985*. Lima: JNE, 1986. (BUC-CCSS).
- _____: *Resultados de las elecciones municipales de 1983*. Lima: Nicolsa, 1984. (BUP).
- _____: *Resultado de las elecciones municipales de 1980 y de las elecciones municipales complementarias de 1981*. Lima: SAGSA, 1984. (BUP).
- _____: *Resultados de las elecciones para representantes a la Asamblea Constituyente 1978*. Lima: JNE, 1978. (BUC-CD, BUP).
- LANDA ARROYO, César: "La responsabilidad constitucional del Jurado Nacional de Elecciones: reelección el caso de la presidencial". En: *Diálogo con la Jurisprudencia*. Lima: enero, N° 16, p. 27-32, 2000 (BUL).
- _____: "Órganos electorales y conflictos de competencia". En: JNE/ ONPE/ RENIEC: *Ponencias y conclusiones del Primer Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral*. Lima: Editorial Horizonte, 1999.
- _____: "Campañas electorales y el rol de los medios de comunicación". En: Organización de los Estados Americanos: *Seminario Internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. Lima: OEA, 1999.
- LEON, Carlos Aurelio: *Proceso electoral de Canta, año 1917*. Lima: Gil, 1917. (BBTO).
- LIRA, P.: *Formulario de elecciones populares*. Lima: El Nacional, 1877. (BN).
- LYNCH, Nicolás: *Una tragedia sin héroes (la derrota de los partidos y el origen de los independientes 1980-1992)*. Lima: UNMSM, 1999.
- MACASSI LAVENDER, Sandro: *Prensa amarilla y cultura política en el proceso electoral*. Lima: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, 2001 (BUL).
- MACERA, César Francisco: *El proceso electoral de 1963*. Lima: T. Scheuch S.A., 1963. (BBTO).
- _____: *El proceso electoral de 1956*. Lima: 1956. (BN, BUP).
- MANZANILLA, José Matías: *Elecciones políticas y municipales*. Lima: A.J. Rivas Berrio, 2a. edición, 1931. (BUC, BSM-C).

- MARTIN, César: *Dichos y hechos de la política peruana*. Lima: Tipográfica Santa Rosa, 1963. (BUC-CCSS, BN).
- MATOS, Dina: "Registro civil, registro electoral y documento de identificación: una trilogía inseparable". En: *Boletín electoral latinoamericano*. N° XVIII, julio-diciembre 1997. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1997.
- Mc EVOY CARRERAS, Carmen: *Forjando la Nación. Ensayos de historia republicana*, Lima: PUCP, 1999.
- _____: "Estampillas y votos: el rol del correo político en una campaña electoral deomonónica". En: *Histórica* Vol.XVIII, N° 1, Julio de 1994. Lima: PUCP,.
- MEDINA GARCIA, Oswaldo: *Perú 1978-1980. Análisis de un momento político*. Lima: C'est Edit., 1980. (BUC-C-CCSS, BUP).
- MENDEZ, Celedonio: "El padrón electoral y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del Perú". En:Transparencia/UPD-OEA: *Seminario Internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. Lima, 1999.
- MILOSLAVICH TUPAC, Diana: "Las mujeres en las elecciones municipales de 1998". En: *Socialismo y Participación* N° 85. Lima: Cedep, 1999. (BUC).
- MIRO QUESADA, Francisco: "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Perú". En: Pilar Del Castillo/Daniel Zovatto G.: *La Financiación de la política en Iberoamérica*. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1998.
- _____: "Perú: elecciones municipales (29 de enero de 1993)". En: *Boletín Electoral Latinoamericano IX*, enero-junio 1993. San José de Costa Rica, 1993.
- MIRO QUESADA, José Antonio: *Estudio sobre el sufragio en el Perú*. Lima, 1893. (BN).
- Movimiento Manuela Ramos: *El sistema de cuotas (una propuesta para la participación política de la mujer)*. Lima: Movimiento Manuela Ramos, Documento de Trabajo, 1996.
- MUÑOZ ARCE, Rómulo: *Manual de fiscalización electoral*. 2a. edición. Lima: JNE, 2000. (BUL).
- _____: "Elementos de coordinación del sistema electoral". En: JNE/ ONPE/ RENIEC: *Ponencias y conclusiones del primer seminario de coordinación interinstitucional del sistema electoral*. Lima: Editorial Horizonte, 1999.
- _____: "Procedimientos electorales en la legislación peruana". En: Organización de los Estados Americanos: *Seminario internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. Lima: OEA, 1999.
- MURILLO SERNA, Oscar: *El poder de hacer cosas con palabras*. Ponencia presentada al IV Congreso Nacional de Sociología. Lima: UNFV, 1998.

- NORTH, Lisa y David NORTH: *Elecciones presidenciales de 1945*. Lima, s/e, 1968. (BUC-D).
- OBELSON, W.: *Funerales del APRA, el fraude electoral y fiscal*. Lima: Lit. Universo, 1962. (BUC-CCSS).
- Oficina Nacional de Procesos Electorales: *Elecciones generales del año 2001*. Lima: ONPE, 2002.
- _____: *Revocatorias de autoridades municipales 2001*. Lima: ONPE, 2002.
- _____: *Compendio legal electoral 2000*. Lima: ONPE, 2000 (BUC).
- _____: *Elecciones generales del año 2000. Informe Ejecutivo*. Lima: ONPE, 2000 (BUL, BUC).
- _____: *Compendio de normas legales de aplicación en el proceso de elecciones municipales 1998*. Lima: ONPE, 1998 (BUC).
- Organización de los Estados Americanos: *Seminario internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. Lima: OEA, 1999.
- ORTIZ DE ZEVALLOS, Javier: *La democracia peruana presenta pruebas*. Lima: CDI, 1984. (BUP).
- OTAROLA PEÑARANDA, Alberto: *Reelección presidencial y derecho de referéndum*. Lima: Foro Democrático, 1997.(BUL).
- OVIEDO, Carlos: *Manejos de la propaganda política*. Lima: CDI Editores, 1991.
- PALACIOS, Juan: "Elecciones en Ayacucho". En: *Temas de Actualidad* N° 2. Lima: Instituto Democracia y Socialismo, 1990.
- PANIAGUA CORAZAO, Valentín: "Reelección o continuismo presidencial". En: *Diálogo con la jurisprudencia*. Lima: enero, N° 16, p. 4145, 2000 (BUL).
- _____: "Trampas y engaños del proceso electoral: consecuencias y explicaciones". En: *Lecturas sobre temas constitucionales*. Lima: N° 15, p. 21-56, 2000 (BUL).
- _____: "Sistema Electoral y elección del Congreso". En: *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios III*. Tomo 12. Lima: Comisión Andina de Juristas/Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 1996.
- _____: "Sistema Electoral". En: *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Tomo 10. Lima: Comisión Andina de Juristas/Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- _____: "Un tríptico institucional: los organismos electorales". En: TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: *Los enigmas del poder (Fujimori 1990-1996)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.

- PAREJA PFLUCKER, Piedad: *El caso Vásquez Lapeyre: Confidencial en torno a las elecciones de 1939*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú 1978. (BUC-CCSS).
- PAREJA PFLUCKER, Piedad y Aldo GATTI MURRIEL: *Democracia y Participación*, Lima: Friedrich Ebert, 1995.
- _____: *Elecciones municipales en las provincias de Lima y el Callao*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993.
- _____: *Evaluación de las elecciones municipales de 1989. Impacto político de la violencia terrorista*. Lima: INP, 1990.
- PATIÑO SAMUDIO, Manuel: "Estudio de nuestras leyes sobre elecciones políticos". Lima: Benito Gill, 1893. (BUC-D).
- PEASE GARCIA-YRIGOYEN, Henry: *Electores, partidos y representantes sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima : PUCP. Departamento de Ciencias Sociales, 1999 (BUC).
- _____: "El financiamiento de la campaña electoral en el Perú (1989-1990)". En: *Financiación y democratización interna de los partidos políticos (Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones)*. Vol. II. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1991.
- _____: "Proyecto de Código electoral". En: *Transparencia: Los proyectos de Código Electoral: los temas en debate*, IFES/USAID.
- PERALES HERNANDEZ, Otto: *Junio 1978. Asamblea Constituyente*. Lima: Universidad Garcilaso de la Vega, 1978. (BN).
- PLANAS SILVA, Pedro: *La videopolítica en el Perú. Las elecciones y el acceso de los partidos y los candidatos en los inicios de la primera vuelta peruana*. Lima: Universidad San Martín de Porres, 2001 (BUL).
- _____: "Normas para regular la campaña electoral". En: TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (editor): *Simposio sobre Reforma Electoral*. Memoria, IFES Lima 1996.
- _____: *La democracia volátil; movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, 2000. (BUL).
- _____: *Comunicación política y equidad electoral*. Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1998.
- _____: *La república autocrática*, Lima: Friedrich Ebert, 1994.
- PONCE, Ana y Sandra VALLENAS: "Un análisis de votación diferencial en la provincia de Lima 1978-1983". En: *Lima, población, trabajo y político*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1985. (BUC-CCSS).

- PORTOCARRERO SUAREZ, Felipe: *La convivencia apro-pradista y el vacío político de la coyuntura electoral de 1962*. Tesis para optar el grado de Bachiller. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1979. (BUC-CCSS).
- PORTOCARRERO SUAREZ, Patricia: *Descomposición de la dictadura odriísta y la coyuntura electoral de 1956*. Tesis para optar el grado de Bachiller. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1979. (BUC-CCSS).
- PROTZEL DE AMAT, Javier: "Vargas Llosa y Fujimori: de una modernidad a otra. Crisis del marketing político en el Perú". En: *Diálogos de Comunicación* N° 29. Lima: FELAFACS, marzo de 1991.
- RAMIREZ y BERRIOS, M. Guillermo: *Examen espectral de las elecciones del 9 de junio de 1963*. Lima: Rávago e hijos, Enrique, 1963. (BN).
- _____: *Grandezas y miserias de un proceso electoral en el Perú, junio 17 de 1956*. Lima: P.L. Villanueva, 1957. (BN).
- RAMIREZ, Ramón: *Legislación electoral y partidos políticos*. Lima: Empresa Editora Latina S.A., 1989.
- RENDON VASQUEZ, Jorge. *Legislación electoral: registro electoral, elecciones políticas, elecciones municipales, elecciones regionales*. Lima: Gráfica Danik, 1989. (BUP).
- RONCAGLIOLO, Rafael: Perú: "Transparencia y la observación electoral". En: Organización de los Estados Americanos: *Seminario internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. Lima: OEA, 1999.
- _____: "Elecciones generales (9 de abril de 1995)". En: *Boletín electoral latinoamericano*, N° XIII. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1995.
- _____: "Elecciones municipales. Perú, 12 de noviembre de 1989". En: *Boletín electoral latinoamericano*, vol. II. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1990.
- _____: *¿Quién ganó? Elecciones 1931-1980*. Lima: Desco, 1980. (BUC-CCSS, BN, BUP).
- ROSPIGLIOSI, Fernando: "Perú: elecciones entre 1992 y 1996". En: RIAL, Juan y Daniel ZOVATTO G. (Editores): *Urnas y desencanto político. Elecciones y democracia en América Latina, 1992-1996*. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1998.
- _____: "Perú: elecciones municipales (1995-1996)". En: *Boletín electoral latinoamericano* N° XVI. San José de Costa Rica, 1997.
- _____: "Perú: Elecciones Generales (9 de abril 1995)". En: *Boletín electoral latinoamericano* N° XIII. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1995.
- _____: "Perú: elecciones Congreso constituyente (22 de noviembre de 1992)". En: *Boletín electoral latinoamericano* VIII, (julio-diciembre de 1992). Ed. IIDH/Capel, San José de Costa Rica, 1993.

- _____: "Las elecciones peruanas de 1990". En: CERDAS, Rodolfo, Juan RIAL y Daniel ZOVATTO (eds.): *Una tarea inconclusa (elecciones y democracia en América Latina 1988-1991)*. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1992.
- _____: "Perú: el peligro de la desintegración": En: CARDONA, Diego (compilador): *Crisis y transición democrática en los países andinos*, Bogotá: CEREC/Universidad de los Andes, Bogotá, 1991.
- _____: "Polarización social y desprestigio de los partidos políticos políticos: los sorprendentes resultados de las elecciones peruanas de 1990". En: *Memorias del IV curso anual*, Vol. IV. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1991.
- SALMON JORDAN, Jorge: *Entre la vanidad y el poder: memoria y testimonio*. Lima: Apoyo, 2da. Edición, 1993.
- SULMONT HOAK, David: *Calentando motores. Análisis de tendencias electorales y de las relaciones entre los potenciales candidatos presidenciales en la coyuntura actual: 1998-1999*. Lima: PUC, 1999 (BUL, BUC).
- SALAZAR, Juan de Dios: *El proceso electoral en Lima en 1917. Intervenciones en la Cámara de diputados durante la legislatura extraordinaria de 1917*. Lima, 1917. (BN).
- SANTISTEBAN DE NORIEGA, Jorge: "Derechos humanos y elecciones". En: *Primer seminario de coordinación interinstitucional del sistema electoral*. Lima, 1999. (B UL).
- SCHMIDT, Gregory: "Crónica de una reelección". En: TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (editor): *El juego político (Fujimori, la oposición y las reglas)*. Lima Friedrich Ebert, 2000.
- _____: "Comportamiento electoral estratégico: la fuerza oculta en el tsunami". En: TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (editor): *Los enigmas del poder (Fujimori 1990-1996)*. Lima: Friedrich Ebert, 1996.
- TAMARIZ LUCAR, Domingo: *Historia del poder elecciones y golpes de estado en el Perú*. Lima: J. Campodónico, 1995. (BUP).
- TANAKA, Martín: *Los partidos políticos en el Perú 1992-1999: estabilidad, sobrevivencia y política mediática*. Documentos de trabajo N° 108. Lima: JCAS/IEP, 2000.
- _____: "Consolidación democrática y competencia política en América Latina: lecciones desde la experiencia peruana". En: TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (editor): *El juego político (Fujimori, la oposición y las reglas)*. Lima: Friedrich Ebert, 2000.
- _____: *Los espejismos de la democracia (El colapso del sistema de partidos en el Perú)*. Lima: IEP, 1998.

- THORNDIKE LOSADA, Guillermo: "Elecciones". En: *El año de la barbarie: 1932*. Lima: Mosca Azul, 1969. (BN).
- TORRES GUZMAN, Alfredo: *Perfil del elector*. Lima: Apoyo, 1989. (Desco, BUC, BUP).
- TORRES y TORRES LARA, Carlos: "Jurisprudencia electoral". En: *Diálogo con la Jurisprudencia*, N° 16. Lima: enero, 2000. pp.33-39, (BUL).
- _____: "Campañas electorales. Uso de fondos públicos y privados. El papel de los medios de comunicación". En: Organización de los Estados Americanos: *Seminario Internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. Lima: OEA, 1999.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: "La circunscripción electoral: Perú y la Región Andina," *Documentos de trabajo N° 1*, Lima: CIE-ONPE, 2002.
- _____: *La jornada electoral. Análisis comparativo Lima-Huamanga de las elecciones generales 2000*". Lima: USAID, 2001 (BUL, BUC).
- _____: *Perú político en cifras 1821-2001*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 3a. ed., 2001 (BUL)
- _____: "El territorio y su influencia en la votación: la circunscripciones electorales". En: Tribunal Supremo Electoral: *IX Conferencia de organismos electorales en América Latina*. Quito: 2000.
- _____: "Perú: de la plaza pública a los escenarios mediáticos". En: TUESTA SOLDEVILLA, Fernando y Frank PRIESS (eds.): *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, 1999.
- _____: "Perú: sistema electoral y fragmentación partidaria". En: *Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas)*. Bogotá: Parlamento Andino/UPD-OEA, 1999.
- _____: "Una visión comparada de los sistemas electorales en la región andina". En: *Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas)*. Bogotá: Parlamento Andino/UPD-OEA, 1999.
- _____: "Elecciones municipales 1998". En: *Boletín electoral latinoamericano* N° XX. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1999.
- _____: *Dime que circunscripción tienes y te diré qué quieres (La circunscripción electoral en el Perú)*. Lima: Transparencia, 1999.
- _____: "Sistemas electorales comparados de América Latina". En: JNE/ ONPE/ RENIEC: *Ponencias y conclusiones del primer seminario de coordinación interinstitucional del sistema electoral*. Lima: Editorial Horizonte, 1999.
- _____: "Notas sobre el derecho y sistema electoral". En: *Memorias del III Congreso Nacional de Sociología*. Cajamarca: Congreso Nacional de Sociología, 1998.

- _____: *No sabe/No opina (medios y encuestas políticas)*. Lima: Universidad de Lima/Fundación Konrad Adenauer, 1997.
- _____: "Encuestas políticas y medios en Perú: Una convivencia conflictiva". En: *Contribuciones*, N° 2. Buenos Aires: Ciedla/Fundación Konrad Adenauer, 1997.
- _____: "El impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano", En: *Los enigmas del poder (Fujimori 1990-1996)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.
- _____: "El sistema electoral peruano: sus efectos en el sistema político". En: *Simposio sobre reforma electoral (Memoria)*. Lima: IFES/USAID, 1996.
- _____: "Las elecciones presidenciales de 1995 en el Perú". En: *América Latina hoy*, segunda época, N° 13, mayo 1996. Madrid: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal/Universidad de Salamanca/SEPLA de la Universidad Complutense, 1996.
- _____: *Sistema de partidos políticos en el Perú (1978-1995)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- _____: "Partidos políticos y elecciones en el Perú, (1978-1993)". En: *Cuadernos Capel*, N° 38. San José de Costa Rica: Capel/IIDH, 1995.
- _____: "Perú". En: NOHLEN, Dieter (coord.): *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1993.
- _____: *Pobreza urbana y cambios electorales en Lima*. Serie: Cuadernos Desco N° 14. Lima: Desco, 1989. (Desco).
- _____: *Perú 1985: El derrotero de una nueva elección*. Lima: CIUP/Fundación Friedrich Ebert, 1986. (BUP, BN).
- _____: *El nuevo rostro electoral: Las municipales del 83*. Lima: Desco, 1985. (BUC-CS, BM, BUP).
- _____: *Elecciones municipales: Cifras y escenario político*. Lima: Desco, 1983. (BUC-CS, BM, BUP).
- UGOLOTTI DANSEY, Humberto: *Las elecciones de 1963 y la lección del 62*. Lima: Offsett Peruana, 1963. (BUC-C, BUT, BSM-CS).
- ULLOA CISNEROS, Alberto: *Para la historia. El proceso electoral de 1919*. Lima: 1917. (BN).
- VALDIVIA CANO, Ramiro: *Las elecciones en el Perú*. Lima: J.C. Servicios Gráficos, 2000. (BUL).
- _____: *Diccionario de derecho electoral peruano: legislación, doctrina, jurisprudencia*. Lima: JNE, 2000 (BUC).
- _____: "Voto obligatorio vs. voto facultativo". En: JNE/ONPE/ RENIEC: *Ponencias y conclusiones del Primer Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral*. Lima: Editorial Horizonte, 1999.

- _____: "Legislación peruana en materia de distritos electorales". En: Organización de los Estados Americanos: *Seminario Internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. Lima: OEA, 1999.
- VALLE RUESTRA, Javier: *El Tribunal de Garantías Constitucionales: El caso de los votos nulos blancos*. Lima: 1998 (BN).
- VARGAS LLOSA, Alvaro: *El diablo en campaña*. Madrid: El País/Aguilar, 1991.
- VARGAS LLOSA, Mario: *El pez en el agua (Memorias)*. Barcelona: Seix Barral, 1993.
- Varios: *Seminario sobre la situación y derechos políticos del analfabeto en el Perú*. Lima: PUC, 1978. (BUC-CCSS).
- VEGA CARREAZO, Rudecindo: "Notas sobre la legislación electoral peruana". En: Organización de los Estados Americanos: *Seminario Internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. Lima: OEA, 1999.
- _____: "Participación ciudadana y observación electoral". En: *Boletín electoral latinoamericano*, N° XVII. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, enero-junio, 1997.
- VEGA CENTENO, Imelda: *Simbólica y política (Perú 1978-1993)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.
- VELARDE, Federico: "Representación política y régimen electoral: elementos para una propuesta". En: *Socialismo y participación* N° 73. Lima: CEDEP, 1996.
- VILLARAN, Manuel Vicente: *Lecciones de derecho constitucional*, Lima: PUCP, 1998.
- _____: "Costumbres electorales". En: *Mercurio Peruano* N° 1, julio de 1918. Lima: 1918 (BN).
- WECK, Winfried: "Elecciones presidenciales y parlamentarias en Perú. Con el triunfo de Fujimori pierde la democracia". N° 3, julio-septiembre 2000. Buenos Aires: 2000 (BUL).
- WILSON BARRETO, Jaime: *Marketing político y elecciones 1990*. Lima: CIUP, 1992.
- YAÑEZ, Ana María: *Mujeres, política y el poder escurridizo. Las cuotas en los tres últimos procesos electorales*. Vol. N° II. Lima: Movimiento Manuela Ramos, 2001.
- _____: "Cuotas para Mujeres". En: Transparencia/UPD-OEA: *Seminario internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. Lima: 1999.
- ZUZUNAGA FLORES, Carlos: *Vargas Llosa: El arte de perder una elección*. Lima: Peisa, 1992.

Avances de Investigación

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

Carlos Vargas León¹

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.²

En el Perú existen tres instancias municipales de gobierno: las provinciales, las distritales y las delegadas. Estas instancias, según el Artículo 191^o 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^o).³

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

¹ 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-

² 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.

³ 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.⁴

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”.⁵

⁴ 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.

⁵ 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”.⁶

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 Provincia⁷. 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.

⁶ Ibid, p.143.

⁷ 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 semidirecta⁸. 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”.⁹

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.¹⁰

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.

⁸ Los autores consideraban a Perú dentro de este grupo de países.

⁹ 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.

¹⁰ 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”.¹¹

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.

¹¹ 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.¹²

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.¹³

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

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

¹³ 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”.¹⁴

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”.¹⁵

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-

¹⁴ 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.

¹⁵ 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".¹⁶

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".¹⁷

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.¹⁸

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

¹⁶ Ibid, p.143.

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

¹⁸ 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".¹⁹

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*

¹⁹ 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"²⁰ 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".²¹

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

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

²¹ *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.²²

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”.²³

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.²⁴

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-

²² NOHLEN, Dieter, *Ibid*, pp.154-55.

²³ 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.

²⁴ *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”²⁵ 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-

²⁵ 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”.²⁶

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 sí²⁷ (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”.²⁸

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

²⁷ 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.

²⁸ 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".²⁹

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

²⁹ 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.³⁰

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

³⁰ 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”.³¹

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”.³²

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”.³³

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).³⁴

³¹ Ibid, p.146.

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

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

³⁴ 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".³⁵

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.³⁶

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".³⁷

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".³⁸

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

³⁵ Tuesta *ibid*, p.8.

³⁶ Tuesta *ibid*, p.8.

³⁷ 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.

³⁸ 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".³⁹

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

³⁹ 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."⁴⁰

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.⁴¹

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".⁴²

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".⁴³

⁴⁰ Ibid, p.8.

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

⁴² Ibid, p.168.

⁴³ 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.⁴⁴

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-

⁴⁴ 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".⁴⁵

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".⁴⁶

⁴⁵ Ibid, pp.8-9.

⁴⁶ 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"⁴⁷. 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".⁴⁸

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.

⁴⁷ Ibid, p.10.

⁴⁸ 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”.⁴⁹

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.⁵⁰

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 votos⁵¹. 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.

⁴⁹ Ibid, p.150.

⁵⁰ Ibid, p.176.

⁵¹ 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.⁵²

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.⁵³

⁵² NOHLEN, *Ibid*, pp.152-53.

⁵³ 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).⁵⁴

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).⁵⁵

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.⁵⁶

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.⁵⁷

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.⁵⁸

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.

⁵⁴ NOHLEN, *Ibid*, p.154.

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

⁵⁶ NOHLEN, *Ibid*, p.316.

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

⁵⁸ 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'Hondt⁵⁹. 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

⁵⁹ 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 clientelística⁶⁰. 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-

⁶⁰ 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.

El sistema electoral subnacional en Perú y Chile entre 1980 y 2002

Jessica Bensa Morales¹

Desde 1980 tiene lugar en diversos países de la región un proceso de introducción o restablecimiento de elecciones en los niveles subnacionales de gobierno.² Los casos de Perú y Chile son particularmente interesantes porque el restablecimiento de las elecciones municipales y/o la introducción de elecciones regionales se produce en el contexto de procesos de transición a la democracia particulares.

En el caso peruano ocurre a lo largo de dos procesos de transición. El primero, que se inició entre 1978 y 1980, puso fin al gobierno militar instaurado en 1968 y culminó en la elección de una Asamblea Constituyente y en las elecciones presidenciales de 1980 donde obtuvo la presidencia Fernando Belaunde Terry. Como sabemos el autogolpe de Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992 significó el final de dicho sistema democrático instaurado durante la década del ochenta.

El segundo proceso de transición ocurre a partir del año 2000, cuando -agudizadas las contradicciones al interior de la cúpula gobernante y descubierta la red de corrupción organizada durante su gobierno - Alberto Fujimori convoca a elecciones generales anticipadas para luego renunciar a su cargo desde el Japón. Todo ello en medio de fuertes presiones nacionales e internacionales por el restablecimiento del sistema democrático. Valentín Paniagua, elegido presidente del Congreso, asumió el gobierno de transición democrática hasta la convocatoria a elecciones en el año 2001 donde obtuvo la presidencia Alejandro Toledo Manrique.

La restauración de elecciones en el ámbito local tuvo lugar a partir del restablecimiento de la democracia en 1980. Mientras que en el nivel regional dicho proceso presentó marchas y contramarchas, produciéndose una primera experiencia de elección de asambleas regionales en los años 1989-1990, que sería

¹ Socióloga por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, investigadora del Centro de Investigación Electoral de la ONPE e investigadora asociada del Instituto Dialogo y Propuestas.

interrumpida como consecuencia del autogolpe del 5 de abril del 92. Con el restablecimiento de la democracia en el año 2001, se ha convocado a la elección de autoridades regionales en el nivel departamental, lo que significó a su vez el inicio de un proceso de aprobación de un marco legal nuevo.

En Chile, se produce una transición a la democracia por etapas que se inicia en 1980, cuando se aprueba por plebiscito una nueva Constitución. En sus disposiciones transitorias la carta de 1980 instituyó un proceso de nueve años que culminó en el plebiscito sucesorio de 1988. Dicha consulta puso fin al régimen militar instaurado en 1973 al mando del general Augusto Pinochet³ a partir de lo cual se procedió a la celebración de elecciones presidenciales en el año 89 donde Patricio Aylwin obtuvo la presidencia al frente de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Tres años más tarde, se produjo la restauración de las elecciones municipales luego de una larga interrupción que duró veintiún años. En el nivel regional, si bien no se ha introducido aún la elección directa de autoridades, existen avances en el paso de gobiernos regionales designados hacia los actuales Consejos Regionales, elegidos por los concejales municipales de las provincias que conforman cada región.

En el presente artículo analizo comparativamente la legislación electoral y el sistema electoral vigente para el ámbito subnacional en el Perú y Chile. En lo que concierne a los sistemas electorales regionales se coloca el énfasis en la persistencia de la elección indirecta en el caso chileno frente a la reciente introducción de elecciones regionales por sufragio universal en Perú. En cuanto a los sistemas electorales locales, se ubica además las semejanzas y variaciones que introducen frente a los sistemas electorales nacionales. En este punto y siguiendo la línea de estudio de Molina y Hernández⁴ propongo que los sistemas electorales locales tienen características particulares con relación a los sistemas nacio-

² Brasil 1985 (municipal) y 1982 (provincial), Colombia 1986 (municipal) y 1992(regional), Argentina 1983 (municipal y provincial), Venezuela 1989 (municipal y provincial), Bolivia 1987(municipal), Chile 1992 (municipal). Perú 1980 (municipal) 1989-1990(regional). Ver: JAVED BURKI, Shahid, PERRY, Guillermo, DILLINGER William, *Mas allá del centro. La descentralización del Estado*. Washington D.C: Banco Mundial, 1999.

³ En 1973 se había producido el derrocamiento del gobierno de Unidad Popular de Salvador Allende y la instauración en su lugar de una Junta de Gobierno militar. Moulian distingue dos etapas a lo largo de dicho régimen: una primera que va entre 1973 y 1980 donde la capacidad de legislar se concentraba en un aparato de las FFAA. Y una segunda de "dictadura constitucional" entre 1980 y 1989 que se inicia con la aprobación de la Carta Política elaborada entre 1976-1980 por una Comisión de Estudios Constitucionales y su posterior aprobación por plebiscito popular el 11 de setiembre de 1980. En esta segunda etapa se produjo la aprobación de la legislación electoral chilena como parte del proceso de transición en curso. MOULIÁN, Tomás, *Chile actual: anatomía de un mito*, Santiago de Chile: LOM -ARCIS, 1997.

⁴ MOLINA, José/HERNÁNDEZ, Janeth, "Sistemas electorales subnacionales en América Latina". En: NOHLEN, Dieter: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México: FCE, IIDH, Universidad de Heidelberg, 1998.

nales, por ejemplo mientras en el caso peruano se emplea la proporcionalidad en la elección de autoridades en el nivel nacional y un sistema predominantemente mayoritario en el ámbito local, en Chile ocurre totalmente lo inverso. Como explicaré más adelante, estas variaciones se relacionan con el distinto énfasis colocado para cada uno de los ámbitos en materia de legitimidad, representación, estabilidad, control de las autoridades electas, nivel de personalización del voto e influencia de los partidos en la determinación del orden de las listas.

En la medida que los sistemas electorales estudiados forman parte y son resultado de procesos de restablecimiento y/o introducción de elecciones subnacionales durante las transiciones a la democracia arriba señaladas, dedico una primera sección del trabajo a describir brevemente el contexto político institucional en el que se aprobaron y como fue su evolución.⁵

1. Apuntes sobre la evolución del marco legal y su contexto institucional

1.1. El caso peruano

1.1.1. La Constitución de 1979 y la restitución de la democracia durante los ochenta

La carta política aprobada por la Asamblea Constituyente de 1979 marcó el retorno a la institucionalidad democrática en el Perú y la restitución de la democracia durante toda la década del ochenta e inicios de los noventa. Hasta fines de los ochenta se mantuvo en el país una configuración política surgida de la transición a la democracia basada en la presencia de tres fuerzas principales: el bloque AP-PPC, el aprismo y las izquierdas, estas últimas agrupadas en Izquierda Unida.

El restablecimiento de la elección de gobiernos locales forma parte de este proceso de retorno a la institucionalidad democrática.⁶ Asimismo, la Carta de

⁵ Este texto forma parte de un proyecto de investigación personal más amplio en donde realizo un análisis sociológico de las relaciones entre la introducción y características de los sistemas electorales subnacionales y los procesos de transición a la democracia dentro de los cuales ellos se inscriben.

⁶ Las elecciones locales (distritales y provinciales) por sufragio directo y universal habían sido introducidas en el país desde 1963 durante el primer gobierno de Acción Popular dando lugar a la elección de autoridades en 1963 y 1966. Dicho proceso quedó interrumpido a partir de 1968 año en que se produjo el golpe militar del General Velasco Alvarado. Durante los doce años de gobierno militar se suprimió la elección de autoridades locales pasando los alcaldes a ser designados por el ministerio del interior. Estos a su vez proponían la nómina de sus respectivos concejos a dicho ministerio para su aprobación. La Junta Militar dictó la Ley de municipalidades N° 22250 que debería entrar en vigencia después de aprobada una nueva Ley electoral para la realización de las elecciones municipales de 1969, lo cual jamás sucedió. Dicha Ley sin embargo fue importante porque introdujo por primera vez mecanismos de democracia directa como el derecho de iniciativa de los vecinos, su participación en las juntas de vecinos y la revocatoria de los cargos de alcalde y regidor. Mecanismos que serían recogidos luego por las cartas de 1979 y 1993. ZAS FRIZ Burga, Johnny: *La descentralización ficticia: Perú 1821-1998*, Lima: Universidad del Pacífico, 1998.

1979 dispuso el desarrollo del primer proceso de regionalización que culminaría diez años más tarde en la elección de once gobiernos regionales.

1.1.2. La elección de gobiernos locales a partir de la década del ochenta

La constitución de 1979 dispuso el restablecimiento de las municipalidades como entidades territoriales autónomas elegidas directamente como órganos del gobierno local y con autonomía económica y administrativa. Desde entonces y hasta 1997 las elecciones municipales quedaron reguladas por la misma ley que había regido los procesos de 1963 y 1966.⁷

El concejo municipal estaba compuesto por los alcaldes y los regidores, el alcalde era el órgano ejecutivo y los regidores componían el legislativo. El número de concejales oscilaba entre 6 y 40 dependiendo de la circunscripción territorial. Las autoridades municipales se elegían cada tres años. Para la elección del Concejo Municipal Provincial, cada provincia constituía un distrito electoral, igualmente, para la elección del Concejo Municipal Distrital cada distrito constituía una circunscripción electoral.

Las listas de candidatos que no fueran patrocinadas por un partido político debían presentar para su inscripción una relación de adherentes vecinos de la provincia donde postulaban. El número de firmas requeridas variaba entre 5000 y 200 dependiendo de la circunscripción a la que postulasen.⁸

Se empleaba el tipo de elección predominantemente mayoritario que se mantiene hasta hoy: la votación se efectuaba por lista cerrada y bloqueada, siendo elegido alcalde el candidato que ocupara el primer lugar de la lista que hubiera obtenido la más alta votación. En el caso de que ninguna de las listas obtuviera la mayoría absoluta de los votos válidos se asignaba a la lista que obtenía mayoría simple la mitad más uno de los cargos de regidor. Para los demás cargos se aplicaba la cifra repartidora empleando el método D'Hondt, siempre que superasen el 5% de los votos válidos con exclusión de la lista ganadora.

Si bien la norma no disponía la existencia de cuotas, las comunidades indígenas debidamente inscritas y reconocidas por la ley tenían derecho a elegir un personero ante sus concejos municipales distritales, estos personeros tenían derecho a voz y voto en los mismos.

⁷ Ley N° 14669 (24/09/63).

⁸ En la Capital de la República se requerían 5000 firmas, en las Capitales de Departamento, en la Provincia Constitucional del Callao y en los distritos del área Metropolitana de Lima se necesitaban 500 firmas, finalmente, en las Capitales de Provincia que no lo eran de Departamento se exigía un número de 200 firmas. Estaban exceptuados de dicho requisito los candidatos a alcalde y concejales que postulasen a municipios distritales, así como quienes postulasen a los concejos municipales provinciales del Departamento de Madre de Dios.

La Constitución del 79 reconocía además algunos mecanismos de democracia directa para el nivel local como el derecho de iniciativa de los vecinos, su participación en las juntas de vecinos y la revocatoria de los cargos de alcalde y regidor.

A partir de 1997, se aprobó la actual Ley de Elecciones Municipales, Ley N° 26864, que normará la elección de autoridades municipales para el proceso electoral de noviembre de 2002.⁹

Según esta norma, las autoridades municipales son el alcalde y los regidores, estos últimos conforman el Concejo Municipal. El número de regidores a elegirse en cada Concejo municipal es determinado por el JNE en proporción a su población, pero la ley dispone que en ningún caso será inferior a cinco ni mayor de quince, exceptuando al Concejo provincial de Lima que tendrá 39 regidores.¹⁰

1.1.3. La introducción de elecciones regionales en 1989-90 y en 2002

a) La elección de asambleas regionales entre 1989 y 1990

En los años 1989 y 1990 tuvieron lugar las primeras elecciones regionales en el país, ellas fueron resultado de un proceso de diez años que se inicia con la aprobación de la carta de 1979 y culmina con la promulgación de la Ley de Elección de Representantes para las Asambleas Regionales.¹¹ La discusión y aprobación del marco legal tiene lugar a lo largo de dos gobiernos constitucionales.

La disposición transitoria N° 9 de la carta del 79, ordenaba la secuencia que tendría el proceso de descentralización. Establecía que el poder ejecutivo presentaría al poder legislativo, dentro de un plazo máximo de tres años, el proyecto del Plan Nacional de Regionalización. El Congreso se pronunciaría en la misma legislatura o en la siguiente y la creación de las regiones debería efectuarse dentro de los cuatro años siguientes mediante leyes orgánicas. Dichos plazos debían regir a partir de la instalación del gobierno constitucional en 1980. Pero el proceso de descentralización tomó un tiempo más largo prolongándose hasta 1989, año en que se convocó a elecciones regionales. En noviembre de ese año, las cinco primeras regiones eligieron sus representantes paralelamente con la

⁹ Dicha norma ha sido modificada recientemente por la Ley N° 27734 (28/05/02), los cambios más importantes son: la disminución del mandato de las autoridades de cinco a cuatro años la eliminación del umbral de 20% de votos válidos de la lista que obtenga la primera mayoría para la obtención del cargo de alcalde y de 5% en el caso de los regidores.

¹⁰ En el anexo N° 3 incluyo información sobre el número oficial de regidores a elegirse en los Concejos provinciales y distritales en las elecciones municipales de noviembre del 2002, según la resolución N°089,2002-JNE (22/03/02).

¹¹ Ley N° 25077 (16/07/89).

elección de autoridades municipales, al año siguiente junto con las elecciones generales, se realizó la elección de gobiernos intermedios en las seis regiones restantes.

Los órganos del gobierno regional que reconocía la legislación fueron la asamblea regional (AR) el consejo regional (CR) y la Presidencia del Consejo. La AR era el órgano legislativo y de dirección política de la región. El Consejo y el Presidente eran los órganos ejecutivos. La AR se integraba por tres clases de miembros: los diputados regionales elegidos por sufragio directo, los alcaldes provinciales de la región y los representantes de las instituciones económico-sociales y culturales llamados delegados funcionales. Los diputados regionales no debían exceder el 40% del total de miembros de la asamblea, los delegados funcionales y alcaldes no debían hacerlo del 30% del total. El mandato de los diputados regionales era de 5 años y el de los delegados y alcaldes tenía una duración de tres. El presidente y vicepresidente de la región serían elegidos por la asamblea regional mediante sufragio directo y secreto durante los cinco días previos a su instalación debiendo contar con el voto de la mitad más uno del número legal de sus miembros.¹² El presidente de la región lo era también de la asamblea y del Consejo Regional.¹³

Para esta primera elección se dispuso que cada uno de los departamentos comprendidos en la región constituyera una circunscripción electoral. Igualmente se dispuso el empleo de la representación proporcional con un sistema de cifra repartidora y doble voto preferencial opcional para la elección de los miembros elegidos por sufragio directo.¹⁴

b) La interrupción del proceso de regionalización en 1992. La Constitución de 1993

La interrupción del régimen democrático a partir de 1992 significó también la interrupción de este primer proceso de regionalización. La denominada "Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional" modificó

¹² Ambos tendrían un mandato de tres años, pudiendo ser reelegidos por un período consecutivo hasta el término de su mandato como miembros de la AR. Su revocatoria requería del voto favorable de las dos terceras partes del número legal de miembros de la asamblea.

¹³ Los miembros del Consejo Regional serían elegidos por la AR a propuesta del presidente de la misma. Además del presidente y vicepresidente, el Consejo Regional estaba conformado por cinco secretarías técnicas: de asuntos sociales, de asuntos productivos - extractivos, de asuntos productivos de transformación y de infraestructura.

¹⁴ Un análisis más completo del proceso de aprobación del marco legal y del sistema electoral empleado en las elecciones de 1989-1990 en perspectiva comparada con el proceso electoral regional en curso se encuentra en: BENSA MORALES, Jessica: "Elecciones regionales en Perú: una comparación entre 1989-1990 y 2002", ONPE-CIE, Serie: *Documentos de trabajo N° 2*, Lima, agosto de 2002.

todas las Leyes Orgánicas de Ministerios dictadas durante el gobierno anterior que transferían competencias a los gobiernos regionales y creó el Ministerio de la Presidencia (MIPRE). El 11 de abril de 1992, se dictó un Decreto Ley de Administración Regional Transitoria¹⁵ mediante el cual se disolvía en todo el país las Asambleas Regionales y los Concejos Regionales elegidos en 1989 y 1990 y en su lugar se creaban los Concejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) como dependencia funcional de la Presidencia del Consejo de Ministros. En diciembre de ese mismo año, se dictó la Ley Marco de Descentralización Ley N° 26922 (29/12/92), donde se determinaba un período de transición por el cual el proceso de regionalización se constituiría sobre el ámbito de los departamentos donde funcionarían los CTAR hasta que quedaran constituidas las regiones.

La Constitución política aprobada en 1993, recogió en sus disposiciones transitorias la ausencia de gobiernos regionales y la existencia de los CTAR, pero al mismo tiempo señalaba que las normas de descentralización y entre ellas, las que permitieran tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995 tendrían prioridad. En la práctica sin embargo, se inició el restablecimiento de la organización territorial departamental del país y el nuevo proceso de regionalización no llegó a ser definido. Se instituyeron los Concejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada uno de los departamentos. Además, se dispuso la unicameralidad del Congreso Nacional negando con ello la posibilidad de una cámara para los representantes de las regiones, aunque, al instituir el distrito electoral único como excepción, dejaba abierta la posibilidad de una posterior elección de representantes por distritos plurinominales regionales.¹⁶

La carta de 1993 sin embargo introdujo nuevos mecanismos de democracia directa como el referéndum, la iniciativa legislativa, la remoción o revocación de autoridades y la demanda de rendición de cuentas. También determina que las municipalidades deberán promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local. Un año después, se dictó la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos Ley N° 26300 (18/04/04) que reglamenta los mecanismos de participación en el nivel de los gobiernos locales y regionales referidos a la demanda de rendición de cuentas, a las iniciativas en la formación de dispositivos municipales y regionales, a la revocatoria y remoción de autoridades, así como al referéndum sobre normas municipales y regionales. Dispone además que estos derechos serán regulados por las leyes orgánicas que reglamenten lo referente a los gobiernos locales y regionales.

¹⁵ DL No 25432 (11/04/92).

¹⁶ ZAS FRIZ BURGA: *Ibid*, 1998. Sobre esta base se instituyó en el país el distrito electoral múltiple a partir del año 2001.

c) El retorno a la democracia en el 2001 y la nueva convocatoria a elecciones regionales

Luego de diez años de régimen autoritario durante los cuales se produjo una recentralización del Estado la descentralización era una de las demandas fundamentales de quienes se movilizaron en favor de la democracia.

Instalado el gobierno democráticamente electo, la presión de los movimientos regionales sobre el mismo y sobre los congresistas ahora elegidos por distrito electoral múltiple, junto con el interés de algunos sectores políticos, determinó que se avance con rapidez hacia la reforma del capítulo de la Constitución de 1993 referido a descentralización,¹⁷ la aprobación de la Ley de Elecciones Regionales,¹⁸ la convocatoria a elecciones por el Presidente de la República para este mismo año y la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización.¹⁹

Los Gobiernos Regionales a elegirse en noviembre próximo estarán conformados por el Consejo Regional (CR) como órgano normativo y fiscalizador, un presidente y vicepresidente como órgano ejecutivo y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil. Este último será un órgano consultivo y de coordinación. El CR tendrá un mínimo de 7 miembros y un máximo de 25, debiendo haber un mínimo de uno por provincia y el resto de acuerdo a ley siguiendo el criterio de la población electoral.

1.2. El caso chileno

1.2.1. De la constitución de 1980 a la restitución de la democracia en 1990

La legislación electoral chilena se dictó en el marco de un complejo proceso de transición a la democracia que se inició en 1980 con la elaboración y aprobación por plebiscito popular de una nueva Constitución y desembocó en el plebiscito sucesorio de 1988. El siguiente cuadro resume el proceso de aprobación de las leyes electorales chilenas entre 1980 y 1988:

¹⁷Ley de reforma constitucional del capítulo XIV del título IV sobre descentralización Ley N° 27680 (7/03/02).

¹⁸ Ley N° 27683 (15/03/02).

¹⁹ Ley N° 27783, (20/07/02). Recientemente se ha aprobado además la Ley de Demarcación y Organización Territorial N° 27795. Al momento de redactar este artículo permanece pendiente aún la aprobación de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y las Leyes de Creación de las Regiones. Existe sin embargo un predictamen de Ley Orgánica elaborado por la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso cuya discusión deberá realizarse próximamente.

CUADRO I. CHILE: LEGISLACIÓN ELECTORAL APROBADA ENTRE 1980-1988

Fecha	Ley
1980	Constitución de la República
1985	Ley sobre el Tribunal Calificador de Elecciones, Ley N° 18460
1986	Ley sobre el Sistema de Inscripción Electoral y Servicio Electoral, Ley N° 18556
1987	Ley de Partidos Políticos, Ley N° 18603
1987	Ley Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo, Ley N° 18605
1988	Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, Ley N° 18700

En sus disposiciones transitorias la Constitución de 1980 establecía un período durante el cual Pinochet ejercería el cargo de Presidente de la República hasta 1988, a partir de esa fecha, la elección del presidente correspondería a los Comandantes en Jefe de las FFAA, siempre que esta disposición fuera ratificada por plebiscito popular. El plebiscito se llevó a cabo en 1988 siendo rechazada la disposición transitoria en cuestión. Posteriormente se dictó la Ley de Reforma Constitucional N° 18825 y se celebraron elecciones en el año 1989 donde ganó la presidencia Patricio Aylwin.²⁰

Desde el plebiscito de 1989 y las elecciones presidenciales de 1990 existe en Chile una configuración política en torno a dos grandes coaliciones que mantienen una fuerza relativamente estable.²¹ Estas coaliciones canalizan el tradicional pluripartidismo chileno de tal manera que la oficialista Concertación de Partidos por la Democracia agrupa al Partido Demócrata Cristiano (PDC), al Partido por la Democracia (PPD), y al Partido Socialista (PS), mientras que la opositora Unión por el Progreso de Chile agrupa a los partidos Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN).²²

²⁰ Aylwin se encontraba al frente de la Concertación de Partidos por la Democracia coalición conformada principalmente por los partidos Demócrata Cristiano- PDC, Socialista-PS y Partidos Por la Democracia PPD, además de otros partidos minoritarios como el Partido Radical-PR. A partir de 1989 se dictan un conjunto de Leyes de Reforma Constitucional entre las que tienen particular importancia para el nivel intermedio y local las siguientes: la Ley N° 18825 (17/08/89), la Ley N° 19097 (12/11/91), y la Ley N° 19526 (1/11/97). ZAS FRIZ BURGA, Johnny: *El sueño obcecado. La descentralización política en la América andina*, Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2001.

²¹ Dicha configuración se explica en parte por la división política articulada por el plebiscito sucesorio en torno a las opciones del Si y el No: la Concertación de Partidos por la Democracia agrupa a las organizaciones que fueron partidarias del No, Unión por el Progreso de Chile agrupó a los partidos que apoyaron el Si y por tanto la continuidad del gobierno militar. Sin embargo, la conformación de bloques o pactos electorales es propiciada también por el sistema electoral binominal vigente en Chile. A pesar de esta división en bloques puede hablarse de la existencia de un voto cruzado al interior de los dos bloques o pactos electorales, lo que a decir de los analistas, revela una continuidad histórica con el pluralismo político que caracterizó a Chile en el período anterior a 1973. Sobre este tema revisar por ejemplo, LAGOS, Martha: "Elecciones y partidos en Chile 1992-1996". En: RIAL, Juan y ZOVATTO, Daniel (compiladores): *Urnas y desencanto político. Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*. San José CR, IIDH/CAPEL, 1998.

²² Anteriormente Chile tenía una configuración política basada principalmente en cinco partidos: El Partido Comunista, el Partido Socialista, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Radical y el Partido Nacional.

1.2.2. La incorporación de elecciones locales a inicios de los noventa

En 1992 tiene lugar el primer proceso para la elección de autoridades locales luego de la restauración de la democracia en Chile.²³ Para esta primera elección la ley disponía que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas residía en una municipalidad conformada por el alcalde y por el concejo.²⁴ Cada municipalidad contaba, además, con un Consejo Económico y Social Comunal (CESC) como órgano de carácter consultivo.²⁵

El alcalde era elegido por sufragio universal, su mandato duraba cuatro años y podía ser reelegido. El concejo tenía carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, se encargaba de hacer efectiva la participación de la comunidad local. Estaba integrado por concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional, al igual que los alcaldes, los concejales duraban cuatro años en sus cargos y podían ser reelegidos.

Cada Concejo estaba compuesto por:

- a) Seis concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta setenta mil electores;
- b) Ocho concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de setenta mil y hasta ciento cincuenta mil electores, y
- c) Diez concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de ciento cincuenta mil electores.

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Partidos Políticos²⁶ y por la Ley Orgánica de Municipalidades, en las elecciones municipales, las declaraciones de candidaturas que presentase un pacto electoral y los subpactos comprendidos en él podían incluir candidatos de cualquiera de los partidos que los constituye-

²³ Desde 1935 y hasta 1971 hubo elecciones municipales en Chile cada tres años. Antes de 1935 las autoridades locales eran designadas por el presidente de la república. Durante el gobierno militar y hasta 1991 existía en lugar del concejo municipal, un órgano no electivo denominado consejo de desarrollo comunal (CDC). Este CDC que ha sido reemplazado por el actual concejo elegido por sufragio directo, era semejante al Consejo Económico y Social Comunal aun en vigencia, con la diferencia de que este último tiene hoy una amplia composición representativa y es sólo un órgano consultivo.

²⁴ Hasta 1999 año en que se aprueba la actual Ley orgánica Constitucional de Municipalidades Ley N° 18695, las elecciones locales estuvieron reguladas por el Decreto 662 (27/08/92) y en todo lo que no fuera contrario a lo que el decreto N° 662 disponía, se regían por la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios Ley N° 18700, la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos Ley N° 18603 y la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistemas de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral Ley N° 18556.

²⁵ Las funciones del CESC eran: a) Dar opinión sobre el plan de desarrollo comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión; b) Dar opinión sobre la cuenta anual del alcalde y del concejo, y c) Opinar sobre todas las materias que el alcalde y el concejo sometían a su consideración. También podía reunirse de propia iniciativa para estudiar y debatir materias generales de interés local y elevar sus opiniones a conocimiento del alcalde y del concejo.

²⁶ Ley N° 18603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, (23/03/87).

ran, independientemente de si éste se encontraba legalmente constituido en la respectiva región, siempre que lo estuviera en la mayoría de las regiones del país y al menos uno de los partidos suscriptores del pacto se encontrara constituido en el ámbito nacional.

La ley permitía también la participación de candidatos independientes, los cuales podían formar parte de un pacto electoral y subpactar entre ellos, con un subpacto de partidos integrante del mismo o con un partido del pacto que no fuera miembro de un subpacto de partidos.

Las declaraciones de candidaturas independientes a concejal que no postulasen como parte de un pacto o subpacto electoral, debían ser patrocinadas por un número no inferior al 0.5% de los electores que hubieran sufragado en la votación popular más reciente en la comuna o agrupación de comunas respectiva.²⁷

Los concejales se elegían por el mismo sistema proporcional que sigue empleándose hasta hoy y que analizaremos más adelante. Existía una diferencia sin embargo en la elección del alcalde cuyo cargo lo ocupaba el candidato a concejal que, habiendo obtenido individualmente el mayor número de preferencias, contara a lo menos con el 35% por ciento de los votos válidamente emitidos, excluidos los votos en blanco y los nulos, en la respectiva elección de concejales, siempre que integrara la lista más votada. De no cumplirse estos requisitos, el concejo elegía al alcalde de entre sus miembros, por la mayoría absoluta de los votos de los concejales elegidos.²⁸

En cuanto al CESC estaba integrado por el alcalde que lo presidía y por el siguiente número de consejeros:

- a) Diez miembros, en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta treinta mil habitantes;
- b) Veinte miembros, en las comunas o agrupaciones de comunas con más de treinta mil y hasta cien mil habitantes, y
- c) Treinta miembros, en las comunas o agrupaciones de comunas con más de cien mil habitantes.

²⁷ En todo caso, entre los patrocinantes no se contabilizaban los correspondientes a afiliados a partidos políticos que superasen el cinco por ciento de electores que hubiera sufragado en la votación popular más reciente en la comuna o agrupación de comunas. La determinación del número mínimo necesario de patrocinantes la hacía el Director del Servicio Electoral.

²⁸ De no lograrse dicha mayoría, el concejo debía repetir la votación, circunscrita sólo a los dos concejales que hubieran obtenido las dos más altas mayorías relativas en la elección efectuada en el concejo, considerándose las preferencias ciudadanas individualmente obtenidas para dirimir los empates que se produjeran tanto en la primera como en la segunda mayoría relativa. Si se produjera un empate en esta segunda votación, el cargo de alcalde se ejercía por cada uno de los concejales empatados, en dos subperíodos de igual duración. El concejal que perteneciera a la lista que hubiere obtenido mayor votación ciudadana escogía el período a ejercer.

Los consejeros duraban cuatro años en sus cargos y podían ser reelegidos. Un 40% del CESC era elegido por las juntas de vecinos legalmente constituidas, un 30% por las organizaciones comunitarias funcionales y demás organizaciones comunitarias, comprendiéndose dentro de éstas las organizaciones laborales cuando las hubiera en la comuna, y el restante 30%, por las organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios.

El Dto N° 662 normaba también la realización de plebiscitos comunales, según dicho decreto el mismo alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, podía someter a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal.²⁹

En 1999 se dictó la actual Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18695.³⁰ Según ésta ley la administración de cada comuna o agrupación de comunas reside en una municipalidad constituida por el alcalde y por el concejo ambos elegidos por sufragio universal y directo y con un mandato de cuatro años pudiendo ser reelegidos.

El Concejo es el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejerce funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Está integrado por concejales elegidos mediante un sistema de representación proporcional y mantiene la misma distribución de concejales por comunas que preveía el DL 662.

Además, la Ley dispone que cada municipalidad deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local.

Se mantiene la existencia de un Consejo Económico y Social Comunal (CESC), como órgano de carácter consultivo compuesto por representantes de la comunidad local organizada. El objeto del CESC es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna. La integración organización, competencias y funcionamiento de estos consejos serán determinados por cada municipalidad, en un reglamento que el alcalde someterá a la aprobación del concejo. Los consejeros durarán cuatro años en sus funcio-

²⁹ Cuando el plebiscito era solicitado por los ciudadanos, debían concurrir con su firma, ante notario público u oficial del Registro Civil, a lo menos el 15% de los ciudadanos inscritos al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificado emitido por el Director Regional del Servicio Electoral. La realización del plebiscito, en lo que fuese aplicable, se regulaba además por las normas establecidas en la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

³⁰ La cual fue modificada en el año 2001 por la Ley N° 19737. Ambas leyes aparecen coordinadas y sistematizadas en el DFL-1-19704 (27/12/01) que se toma como referencia en este texto.

nes.³¹ El CESC será presidido por el alcalde y en su ausencia por el vicepresidente que elija el propio consejo de entre sus miembros.

Además el ordenamiento local chileno reconoce una institución de democracia directa como el plebiscito comunal, el cual puede ser planteado por el alcalde, con acuerdo del concejo, o a requerimiento de los dos tercios del mismo concejo o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.

Anteriormente el objetivo de los plebiscitos comunales se limitaba a las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal. Pero la legislación actual prevé que también se puede convocar a plebiscito para la aprobación o modificación del plan de desarrollo comunal, a la modificación del plan regulador u otras materias de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal.

En caso de que el alcalde convoque a plebiscito comunal por requerimiento de los ciudadanos, deberá solicitarlo por lo menos 10% de los inscritos en los registros electorales de la respectiva comuna.³² Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.

1.2.3. La elección indirecta de autoridades en el nivel regional

Hasta 1993 las regiones del país estaban gobernadas por un intendente designado por la Junta de Gobierno y por un Consejo Regional de Desarrollo (CRD) cuyo objeto era asesorar al intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región.

El CRD era presidido por el intendente y estaba integrado por:

- a) los gobernadores de las respectivas provincias de la región.
- b) un representante de cada una de las instituciones de las FFAA y de carabineros que tenían asiento en la región, designado por el comandante jefe respectivo o el general director de carabineros en su caso.
- c) cinco representantes que tuvieran la calidad de directores, gerentes o jefes regionales, de los principales organismos de los sectores económico, social y

³¹ Los CESC deberán pronunciarse respecto de la cuenta pública del alcalde y sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales de la comuna. El alcalde deberá informar al CESC acerca de los presupuestos de inversión, del plan de desarrollo comunal y del plan regulador.

³² Anteriormente se requería un 15% de firmas de ciudadanos. Además la Ley dispone que no podrá convocarse a plebiscito comunal durante el período comprendido entre los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y los dos meses siguientes a ella. Tampoco podrán celebrarse plebiscitos comunales dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo período alcaldicio.

cultural de la administración del Estado, o de sociedades cuyo capital pertenezca en un 50% o más al Estado y que tuvieran su sede o desempeñasen funciones en la región. Uno de estos representantes era el rector de una universidad estatal o de un instituto de educación superior del Estado

d) representantes de los principales organismos del sector privado que realizaran actividades en la región, en un número que debía ser igual al 60% del total de integrantes del Consejo.

Las designaciones de todos estos representantes se realizaban cada cuatro años. Una comisión presidida por el intendente e integrada por el Contralor regional y por un Ministro de la Corte de Apelaciones con asiento en la capital regional respectiva designado por el tribunal en pleno, era la encargada de determinar los organismos públicos cuyos directores formarían parte del CRD y las principales actividades privadas de la región de las cuales debían provenir representantes a dicho consejo, esta comisión también determinaba el número de representantes que cada estamento tendría derecho a elegir. Los principales organismos privados debían ser representativos de los estamentos empresarial, laboral, profesional, cultural, de fomento del desarrollo social y económico.³³

Las designaciones recaían en los organismos que en votación unipersonal obtuvieran las más altas mayorías, hasta completar el número correspondiente a los representantes de cada estamento. Los organismos así designados debían elegir un representante titular y el suplente respectivo.

El CRD conocería de la distribución en la región de los recursos sectoriales, sociales y municipales, para el año respectivo, y podía recomendar prioridades para la ejecución de programas y proyectos específicos de inversión y formular proposiciones al intendente relacionadas con el progreso económico, social y cultural de la región.

En caso de existir discrepancias entre el intendente y el Consejo Regional de Desarrollo con motivo del pronunciamiento sobre las materias arriba señaladas, primaba la proposición del consejo siempre que éste insistiere con una mayoría de dos tercios del total de sus miembros.

En 1993 se dicta la actual Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional N° 19175 que reemplaza la figura de los Consejos Regionales de Desa-

³³ La representación de cada estamento en el CRD debía ajustarse a las siguientes normas: a) los representantes debían provenir en un 20% del estamento empresarial; 20% del estamento laboral, 7% del estamento profesional, 7% del estamento cultural, 6% del estamento de fomento al desarrollo social y económico. b) Si el número de representantes de cada estamento que resultare de la aplicación de los porcentajes señalados anteriormente, fuere una cifra fraccionada, ese número debía aproximarse al entero superior. c) Los derechos de participación de un estamento declarado sin representación incrementarán a los otros estamentos. De no ser posible hacerlo por iguales partes, acrecerá en mayor proporción a aquel de los estamentos indicados que acredite tener más organismos en la región.

rollo, sin embargo aún no se introduce en Chile la elección directa de autoridades regionales por sufragio universal.³⁴

Según la legislación vigente, el gobierno regional está constituido por el intendente y el Consejo Regional (CR). El intendente es designado por el Presidente de la República, preside el CR y le corresponde la coordinación y supervigilancia de los servicios públicos que operen en la región.

El Consejo Regional tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Además del intendente el CR está conformado por consejeros elegidos por los concejales de cada una de las provincias de la región.

Además de los Consejos Regionales, en cada provincia existe una gobernación como órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Las gobernaciones están a cargo de gobernadores nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. Las funciones del gobernador son ejercer de acuerdo a las instrucciones del intendente la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia. Además, en cada provincia existe un Consejo Económico y Social Provincial como órgano de carácter consultivo.³⁵

La composición del CESP es la siguiente:

a) veinticuatro miembros elegidos: ocho por las entidades que agrupen a las organizaciones laborales de la provincia, ocho por las entidades que agrupen a los empresarios y demás entidades productivas de la provincia, tres por las organizaciones culturales de la provincia que contribuyan al progreso y desarrollo de la cultura provincial, tres por las asociaciones de profesionales de la provincia y dos por las fundaciones y corporaciones privadas domiciliadas en la región, integradas por personas naturales o jurídicas dedicadas actividades de producción, comercio o investigación científica y tecnológica o educativas.

b) Miembros por derecho propio: un miembro de cada una de las instituciones de las FFAA y de carabineros que tengan asiento en la respectiva provincia,

³⁴ Recientemente la Comisión de Constitución del Congreso chileno rechazó un proyecto presentado por el sector PS-PPD de la Concertación de Partidos por la Democracia en el que se proponía la elección por medio del sufragio universal de los consejeros regionales. Si se toma en cuenta que las circunscripciones senatoriales coinciden en siete casos con el territorio regional (I, II, III, IV, VI, XI, y XII regiones), una eventual elección de consejeros regionales utilizando la proporcionalidad revelaría resultados distintos a los que actualmente se obtiene con el sistema binominal para la elección de senadores. www.electoral.cl 9/05/02.

³⁵ El CESP es un órgano consultivo del gobernador y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada. Sus funciones según el art 51 de la ley orgánica Constitucional sobre Administración y Gobierno regional son: absolver las consultas del gobernador y emitir opinión sobre los anteproyectos del plan regional de desarrollo y de presupuesto del gobierno regional, antes de presentarse al consejo regional, realizar estudios y emitir opinión en materia de desarrollo provincial, presentar a la consideración del gobernador propuestas de proyectos específicos para el desarrollo de la provincia, absolver toda otra consulta formulada por el gobernador, solicitar a las autoridades del gobierno comunal, provincial y regional los antecedentes de los proyectos y de los programas de desarrollo social, económico y cultural a efectuarse en la provincia.

designado por el mando provincial correspondiente; y los rectores o vicerrectores de las universidades, y, donde no las hubiere, los rectores de institutos profesionales o centros de formación técnica que funcionen en la respectiva provincia, en un número máximo de cuatro representantes.

Los miembros del CESP durarán cuatro años en sus cargos, podrán ser reelegidos y convocar al consejo siempre que la iniciativa sea planteada por un tercio de los miembros del referido CESP.

2. La legislación electoral y el sistema electoral subnacional

2.1. El nivel Municipal

2.1.1. Perú: la legislación electoral municipal

El proceso electoral municipal previsto para noviembre del presente año se regirá por la Ley de Elecciones Municipales N° 26864 modificada recientemente con el fin de introducir una disminución del mandato de las autoridades de cinco a cuatro años, su simultaneidad con las elecciones regionales y la eliminación del umbral de 20% de votos válidos para otorgar el cargo de alcalde al primer candidato de la lista que obtenga la primera mayoría y de 5% en el caso de los regidores.³⁶

Las autoridades a elegirse son el alcalde y los regidores municipales, estos últimos conforman el Concejo Municipal. Para la elección de los Concejos Municipales Provinciales cada provincia constituye un distrito electoral, igual sucede para la elección de los Concejos Municipales Distritales donde cada distrito constituye una circunscripción electoral.

En las elecciones municipales pueden participar las organizaciones políticas o alianzas electorales nacionales y regionales, con registro de inscripción vigente en el JNE.

Las organizaciones políticas y alianzas electorales locales sólo podrán participar en la circunscripción para la cual solicitaron su inscripción acreditando una relación de adherentes no menor a 2.5% del total de electores hábiles de la circunscripción provincial o distrital donde postulen.³⁷

³⁶ Ley 27734 (28/05/02).

³⁷ Asimismo, lo podrán hacer las organizaciones políticas y alianzas electorales regionales que acrediten listas con 2.5% de adherentes y deseen postular a cualquier municipalidad provincial o distrito de la región. Ambos tipos de organizaciones o alianzas deberán inscribirse hasta 120 días naturales antes de la elección. Las candidaturas que no sean patrocinadas por un partido político debidamente inscrito deben presentar, para su inscripción, en forma individual, una relación de adherentes que no sea menor al 2.5% del total de electores hábiles de la circunscripción provincial o distrital donde postulen, según corresponda (Ley N° 27734). No podrán inscribirse como candidatos en listas independientes los afiliados a partidos políticos o alianzas de partidos inscritos, a menos que cuenten con autorización expresa de la agrupación política a la que pertenecen. No se podrá postular por más de una lista de candidatos.

Se mantiene el mismo tipo de elección predominantemente mayoritario: la votación es por lista, a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidor del Concejo Municipal según lo que más le favorezca, siguiendo el orden de candidatos propuesto por las agrupaciones políticas. La asignación de cargos de regidor se efectúa redondeando el número al entero superior. La cifra repartidora siguiendo el método D'hondt se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de regidores que les corresponde.

Finalmente, la ley dispone que las listas deben incluir un 30% de candidatos hombres o mujeres y un 15% de pueblos originarios en las zonas donde los hubiera.³⁸

2.1.2. Chile: la legislación electoral Municipal

En el caso chileno, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18695 establece que la administración de cada comuna o agrupación de comunas reside en una municipalidad constituida por el Alcalde y por el Concejo, ambos elegidos por sufragio universal y directo y con un mandato de cuatro años pudiendo ser reelegidos.³⁹ Esta norma ha sido modificada recientemente por la Ley N° 19737 que dispone la elección separada de alcaldes y concejales.⁴⁰

De acuerdo a lo dispuesto en la ley, en las elecciones de concejales un partido político podrá pactar con uno o varios partidos políticos, con independientes o con ambos. Los partidos políticos que participen en un pacto electoral podrán subpactar entre ellos o con independientes, pudiendo excepcionalmente excluir en forma expresa, al momento de formalizarlo, la o las comunas en que no regirá dicho subpacto. Los subpactos estarán siempre integrados por los mismos partidos.⁴¹

³⁸ Porcentaje distribuido de acuerdo al número de regidores de cada Concejo según las Resoluciones: 185-2002-JNE (14/06/20002) y 277-2002/JNE (13/08/02).

³⁹ A diferencia de Perú, para las elecciones municipales en Chile se contempla sólo el nivel comunal manteniendo la figura del Consejo Económico y Social Provincial y de Gobernadores designados por el Presidente de la República en el ámbito provincial o de las gobernaciones.

⁴⁰ A partir de entonces, el alcalde será elegido en votación conjunta y cédula separada de la de los concejales.DFL-1-19704. (27/12701). Anteriormente y como se explica más adelante, era elegido alcalde el candidato a concejal que hubiera obtenido la primera votación siempre y cuando su lista o pacto electoral hubiera alcanzado la más alta votación en la comuna.

⁴¹ Las declaraciones de candidaturas a alcalde y a concejales que presente un pacto electoral y los subpactos comprendidos en él podrán incluir candidatos de cualquiera de los partidos que los constituyan, independientemente de si este se encuentra legalmente constituido en la respectiva región, siempre que lo este en la mayoría de las regiones del país y al menos uno de los partidos suscriptores del pacto se encuentre constituido en el ámbito nacional. Asimismo, los candidatos independientes que participen en un pacto electoral podrán subpactar entre ellos, con un subpacto de partidos integrantes del mismo o con un partido del pacto que no sea miembro de un subpacto de partidos. Finalmente, podrán subpactar con un partido integrante de un subpacto en la o las comunas expresamente excluidas de dicho subpacto.

Igualmente, las candidaturas a alcalde podrán ser patrocinadas por un partido político, pacto de partidos, pacto de partidos e independientes y por independientes.

Las declaraciones de candidaturas independientes a alcalde o concejal deberán ser patrocinadas por un número no inferior al 0.5% de los electores que hayan sufragado en la votación popular más reciente en la comuna o agrupación de comunas respectiva.⁴²

Será elegido alcalde el candidato que obtenga la mayor cantidad de sufragios válidamente emitidos en la comuna, excluidos los votos en blanco y los nulos. En caso de empate, el Tribunal Electoral Regional respectivo determinará mediante sorteo al alcalde electo de entre los candidatos empatados.⁴³

La elección del concejo, se realiza mediante el sistema proporcional. El Tribunal Electoral Regional (TER) establece los votos de lista sumando las preferencias emitidas a favor de cada uno de los candidatos de una misma lista, aplicando la cifra repartidora según el método D'hondt.

Para determinar los candidatos a concejal elegidos dentro de cada lista se observarán las siguientes reglas:

- Si a una lista corresponde igual número de concejales que el de candidatos presentados, se proclamará elegidos a todos estos.

⁴² Entre los patrocinantes no se contabilizarán los correspondientes a afiliados a partidos políticos que superen el cinco por ciento del porcentaje de votantes inscritos para la última elección en la comuna o agrupación de comunas en cuestión. Tampoco podrá figurar el mismo patrocinante en diversas declaraciones de candidaturas independientes. Sin embargo, los independientes que postulen integrando pactos o subpactos no requerirán de patrocinio.

⁴³ No se puede postular simultáneamente a alcalde y concejal en la misma comuna o en comunas diversas. Al postular el alcalde a la reelección en su propia comuna o a concejal quedará suspendido del ejercicio de su cargo. La nueva modalidad para la elección de los alcaldes refuerza la rigurosidad al interior de los pactos de tal manera que para las elecciones municipales del 2004, la negociación será fundamental para definir las candidaturas con mayor probabilidad de obtener la mayoría de votos en cada comuna. Anteriormente a la reforma de la Ley N° 18695 y hasta las elecciones municipales del año 2000, la norma decía lo siguiente: "será elegido alcalde el candidato a concejal que haya obtenido la primera mayoría comunal y cuya lista o pacto haya alcanzado la mayor votación en la comuna. En caso de no verificarse ninguno de los supuestos anteriores, será elegido alcalde el candidato a concejal que haya obtenido individualmente la mayor votación dentro de la lista o pacto mayoritario en la comuna. Si se produjere un empate entre dos o más candidatos que hayan obtenido la primera mayoría individual, será elegido alcalde aquel de los empatados que integre la lista o pacto que haya obtenido la mayor votación. Si se produjere un empate en la primera mayoría individual entre dos o más candidatos que integren una misma lista o pacto, se procederá por el Tribunal Electoral Regional (TER), en audiencia pública, al sorteo del cargo de alcalde entre los candidatos empatados. Si se produjere empate entre dos o más candidatos que hayan obtenido la primera mayoría individual en una misma lista o pacto y este contemplare subpactos, será elegido alcalde el candidato a concejal del subpacto que haya obtenido la mayor votación dentro del pacto. Si se produjere empate entre dos o más candidatos que hayan obtenido la primera mayoría individual en un mismo subpacto, se procederá por el TER, en audiencia pública al sorteo del cargo del alcalde entre los candidatos empatados".

- Si el número de candidatos presentados es mayor que el de los concejales que a la lista corresponda, se proclamará elegidos a los que hubieren obtenido las más altas mayorías individuales, a menos que la lista corresponda a un pacto electoral.⁴⁴

- Si el número de candidatos de una o más listas es inferior al de concejales que le haya correspondido, el cuociente pasará a ser el que le siga en el orden decreciente si el cargo sobrante fuera uno, o el que le siga si fueren dos y así sucesivamente.

- Si dentro de una misma lista, un cargo correspondiere con igual derecho a dos o más candidatos, resultará elegido aquel que haya obtenido el mayor número de preferencias individuales y, en caso de que persista la igualdad, se procederá por el Tribunal Electoral Regional al sorteo en audiencia pública.

- Si el último cargo por llenar correspondiera con igual derecho a dos o más listas o candidaturas independientes, resultará elegido el candidato de la lista o independiente que haya obtenido mayor número de preferencias individuales y, en caso de que persista la igualdad, se procederá por el tribunal electoral regional al sorteo del cargo en audiencia pública.

2.1.3. Comparación del sistema electoral municipal peruano y chileno

En su análisis de los sistemas electorales subnacionales latinoamericanos Molina y Hernández, se preguntan por la existencia o no de rasgos característicos que los diferencien de los sistemas nacionales y por la posibilidad de que en ocasiones, los sistemas subnacionales constituyan laboratorios para cambios en el sistema electoral nacional.⁴⁵ Siguiendo esta línea, en esta parte del trabajo se compara los sistemas electorales empleados para la elección del ejecutivo y

⁴⁴ Para determinar los candidatos elegidos en una lista en la cual existan pactos o subpactos, se aplica la cifra repartidora con el método D'hondt. Si el número de candidatos de algún partido o subpacto fuere inferior al de concejales que les correspondiere, o si el candidato independiente que no se hubiere integrado a un subpacto, obtuviere votos suficientes para elegir más de un cargo, el cuociente electoral aplicable pasará a ser el que siga en el orden decreciente si el cargo sobrante fuera uno, o, el que le siga, si fueren dos y así sucesivamente. Dentro de cada partido o subpacto, los candidatos preferirán entre sí según el número de votos que hubieren obtenido. Cuando un pacto electoral incluya la postulación de uno o más independientes, para los efectos de determinar los cargos a elegir en la lista, los votos de cada candidato independiente, que no forme parte de un subpacto, se considerarán separada o individualmente, como si lo fueran de un partido político integrante del pacto.

⁴⁵ Estos autores realizan un análisis de los sistemas electorales subnacionales de 19 países latinoamericanos encontrando un conjunto de características específicas que los diferencian de los sistemas nacionales como por ejemplo: a) Una menor duración del mandato, que en el nivel subnacional estaría vinculada al mayor énfasis en el control de las autoridades por parte de la población, b) la mayor cantidad de casos en que se permite la reelección, que estaría relacionada con la menor incidencia o peligro de la personalización del poder en los niveles subnacionales frente al nivel nacional, c) la menor exigencia de mayoría absoluta debido a que - a diferencia del ámbito nacional- en este nivel las ventajas de asegurar una mayor legitimidad y estabilidad del gobierno no parecen lo suficientemente importantes como para compensar el costo y el esfuerzo adicional que implica la doble vuelta para los países de la región. Molina, José/ Hernández, Janeth, "Sistemas electorales subnacionales en América Latina" en: NOHLEN, Dieter: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: FCE, IIDH, Universidad de Heidelberg, 1998.

legislativo local con los sistemas electorales nacionales de ambos países, de tal forma que podamos identificar algunas semejanzas y diferencias.⁴⁶

Para una primera aproximación comparativa al sistema electoral empleado en la elección de los ejecutivos locales y nacionales de ambos países, se considera las siguientes variables:

- La participación: se refiere a la posibilidad del elector de expresar su voluntad política en el marco de la alternativa de un voto personalizado. Alude a un mayor o menor grado de identificación entre electores y representantes y una mayor o menor posibilidad del elector de prever las consecuencias de su voto. El parámetro para medirla es el nivel de personalización del voto que se evalúa a través del tipo de lista (bloqueada y cerrada, cerrada pero no bloqueada y abierta). Las listas abiertas por ejemplo, ofrecen una mayor posibilidad al elector de decidir por el candidato de su preferencia y de reordenar la ubicación de los candidatos dispuesta por los partidos; implican por tanto un mayor nivel de personalización del voto y de participación del elector. Esta variable está vinculada a la legitimidad de la elección que se entiende, será percibida como más legítima mientras mayor sea la posibilidad del votante de calcular el resultado final de su preferencia.

- La duración del período: vinculada a una mayor o menor estabilidad del gobierno electo. Una mayor duración favorece la gobernabilidad y las posibilidades de trazar planes de largo plazo mientras que un período menor favorece el control de las autoridades por parte de la población mediante la elección periódica.

- La reelección: se relaciona con la transparencia de los procesos electorales y la prevención de la "personalización" de la política. Pero en ocasiones, cuando por ejemplo el período de gobierno es corto, puede constituir una motivación para las autoridades premiando o castigando su gestión.

- La mayoría requerida: se vincula tanto a las funciones de estabilidad y gobernabilidad como a la legitimidad de los elegidos, en principio se entiende que cuando las autoridades han sido elegidas por mayoría absoluta tendrán mayor legitimidad y un gobierno más estable.

En el cuadro II se compara el sistema electoral empleado para la elección del ejecutivo local en Perú y Chile:

En cuanto a la primera variable, en el caso peruano tenemos un nivel de participación del elector que puede calificarse como semidirecta. Según la ley, resul-

⁴⁶ Para ello tomo como referencia las variables y los datos proporcionados por el análisis de MOLINA y HERNÁNDEZ. Ibid, 1998. Sin embargo en algunos casos la información ha sido actualizada y contrastada con las modificaciones recientes de la legislación electoral.

ta elegido alcalde el candidato que ocupa el primer lugar de la lista que haya obtenido la más alta votación, bajo un sistema de listas cerradas y bloqueadas. Si bien el elector no tiene la posibilidad de determinar el orden de los candidatos de la lista, si tiende a identificar con facilidad al candidato cabeza de la misma otorgándole o negándole sus preferencias. En el caso chileno, con la reforma del sistema electoral introducida en el 2001, es elegido alcalde el candidato que obtiene la mayor cantidad de sufragios válidamente emitidos en la comuna, excluyendo los votos blancos y nulos, independientemente de los votos obtenidos por la lista a la cual pertenece, hablamos por tanto de una participación directa del elector y un elevado nivel de personalización del voto.⁴⁷

La duración del mandato de los ejecutivos de ambos países es igual, teniendo ambos la posibilidad de reelegirse. Finalmente en ninguno de los dos casos se requiere mayoría absoluta o calificada.

CUADRO II. PERÚ Y CHILE: COMPARACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES PARA LA ELECCIÓN DEL EJECUTIVO LOCAL

País	Participación Directa/indirecta	Duración	Reelección	Mayoría exigida
Perú	Semidirecta	4 años	Sí	Simple
Chile	Directa	4 años	Si	Simple

Si comparamos el sistema electoral empleado para la elección del ejecutivo nacional en ambos países (cuadro III), tenemos que en los dos casos se permite la participación directa del elector con una alta personalización del voto. La duración del mandato es mayor por un año en Chile que en el Perú. En ninguno de los dos se permite la reelección, y ambos exigen mayoría absoluta contemplando la realización de una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados, luego de la cual resulta elegido el candidato que obtenga la primera mayoría relativa.

CUADRO III. PERÚ Y CHILE: SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DEL EJECUTIVO NACIONAL

País	Participación Directa/indirecta	Duración del mandato	Reelección	Mayoría exigida	Vueltas electorales posteriores en caso de no lograrse la mayoría exigida
Perú	Directa	5 años	No	Mayoría absoluta	2da vuelta entre dos candidatos más votados
Chile	Directa	6 años	No	Mayoría absoluta	2da vuelta entre dos candidatos más votados

⁴⁷ Hasta antes de las últimas modificaciones en la Ley Orgánica de Municipalidades y como afirmaban Molina y Hernández la participación era semidirecta: era proclamado alcalde el candidato que habiendo obtenido el mayor número de preferencias individuales, contase a lo menos con el 35% de los votos válidamente emitidos siempre que integrase la lista más votada. En caso de no cumplirse estas condiciones el Concejo elegía al Alcalde de entre sus miembros.

El siguiente cuadro compara el sistema electoral empleado para la elección de los ejecutivos locales y nacionales en Perú y Chile. Como puede observarse existen variaciones importantes por ejemplo, en el nivel de participación del elector que para el caso peruano resulta mayor en la elección del ejecutivo nacional mientras que en Chile es igual. En ambos países la duración del mandato tiende a incrementarse para el caso de los ejecutivos nacionales al tiempo que para ellos se exige mayoría absoluta contra la mayoría simple exigida en el nivel local, la reelección finalmente está permitida en el ámbito local más no en el nacional. Las diferencias expresan la existencia de un mayor interés en asegurar la estabilidad y legitimidad de los ejecutivos nacionales frente a los locales. Estos últimos sin embargo aparecen más sensibles a las posibilidades de control de los ciudadanos debido a su menor período de duración. Finalmente, la posibilidad de reelección en el nivel local demuestra una menor preocupación por la personalización de la política en este nivel de gobierno, quizás porque los ejecutivos locales, por su mayor cercanía con respecto a la población, y por su menor duración de mandato son más susceptibles de ser controlados por los ciudadanos.

CUADRO IV. PERÚ Y CHILE: COMPARACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE LOS EJECUTIVOS LOCAL Y NACIONAL

País	Participación Directa / indirecta	Duración del mandato	Reelección	Mayoría exigida
Perú	Semidirecta / directa	4 años / 5 años	Si / No	Simple / absoluta
Chile	Directa /directa	4 años / 6 años	Si / No	Simple / absoluta

Para el análisis de los legislativos locales se considera las siguientes variables:

- Tipo de lista: que puede ser abierta, cerrada pero no bloqueada o cerrada y bloqueada, incidiendo ello en el nivel de personalización del voto y en la participación del elector entendida como la capacidad de prever los resultados de su voto.

- Duración del mandato.

- Circunscripción electoral: entendida como el espacio demográfico electoral donde se compete por la obtención de escaños, curules o bancadas.

- La composición del legislativo: o el número de autoridades a elegir.

- La fórmula electoral: constituye el procedimiento matemático para la conversión de votos en escaños, sirve para elegir los candidatos que obtendrán una curul, y para distribuir el orden de los candidatos electos dentro de la lista del partido o agrupación.

- El tipo de sistema: depende del principio de representación empleado que puede ser proporcional o mayoritario. Es una variable vinculada tanto al criterio de estabilidad como al de legitimidad. En principio, los sistemas mayoritarios favorecen la estabilidad porque tienden a concentrar el poder y estimulan la

formación de una voluntad política. Los sistemas proporcionales en cambio, colocan el énfasis en la representación de las diversas fuerzas políticas y sociales y en una adecuada relación entre votos y escaños.

Con relación a los legislativos locales, el cuadro V nos muestra lo siguiente:

En cuanto a la participación del elector en Perú tenemos que la elección es por lista cerrada y bloqueada, lo que implica una muy limitada personalización del voto y por tanto un nivel indirecto de participación del elector. En el caso chileno, tenemos un sistema basado en listas cerradas pero no bloqueadas donde se establece el voto de las listas sumando las preferencias emitidas a favor de cada uno de los candidatos de una misma lista, aplicando la cifra repartidora. Es decir se puede elegir entre los candidatos al interior de las listas y pactos e incluso subpactos electorales, lo que permite por tanto una mayor participación del elector.

La siguiente variable que consideramos en el cuadro comparativo es la circunscripción electoral o el espacio demográfico electoral donde se compite por la obtención de escaños, curules o bancadas. Ambos sistemas electorales contemplan la circunscripción electoral única y plurinominal, en el caso peruano esta se da en el ámbito provincial y distrital, mientras que el chileno lo hace en el ámbito comunal o de agrupación de comunas.

En cuanto a la composición de los legislativos locales tenemos que en Perú varía entre cinco y quince, con excepción del concejo provincial de Lima que tiene 39 regidores. En Chile, el legislativo local también es variable, oscilando entre seis y diez concejales, dependiendo del número de electores de la comuna o agrupación de comunas.

Ambos países contemplan una duración del mandato de 4 años y emplean la fórmula D'Hondt para la conversión de votos en escaños.

Finalmente, con relación al principio de representación, en el caso peruano observamos un sistema predominantemente mayoritario donde la votación es por lista cerrada y bloqueada y a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidor del concejo municipal o lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuesto por las agrupaciones políticas. El sistema proporcional se aplica en un segundo momento, empleando la cifra repartidora entre todas las demás listas participantes para establecer el número de regidores que les corresponde.

En Chile, tenemos en cambio un sistema proporcional para la elección de los concejales, donde se emplea la cifra repartidora con el método D'Hondt tanto para establecer los candidatos a concejales elegidos dentro de cada lista como dentro de los pactos o subpactos si los hubiere al interior de ella.

**CUADRO V. PERÚ Y CHILE: COMPARACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES
PARA LA ELECCIÓN DEL LEGISLATIVO LOCAL**

País	Tipo de lista	Circunscripción electoral	Composición del legislativo	Duración del Mandato	Fórmula electoral	Principio de Representación
Perú	Cerrada y bloqueada	Plurinominal Única a nivel Provincial y Distrital	Varía entre 5 y 15 regidores con excepción del de Lima que tiene 39	4 años	D'Hondt	Predominantemente mayoritario
Chile	Cerrada no bloqueada	Plurinominal Única en el ámbito comunal o de agrupación de comunas	Varía entre 6 y 10 concejales	4 años	D'Hondt	Proporcional

Siguiendo con el análisis, si comparamos el sistema electoral empleado para la elección de los legislativos nacionales en ambos países (Cuadro VI), observamos lo siguiente:

Mientras en el Perú hay un nivel elevado de personalización del voto con listas cerradas pero no bloqueadas y doble voto preferencial opcional, en Chile la capacidad del elector de prever los resultados de su voto es muy limitada debido al sistema binominal que además incluye un premio para la lista más votada siempre y cuando doble a la segunda, otorgándole los dos escaños.⁴⁸ Ello sin contar los efectos de la existencia de senadores designados sobre la composición final del senado.⁴⁹

⁴⁸ El sistema es el siguiente: "en el caso de elecciones de parlamentarios, el Tribunal proclamará elegidos senadores o diputados a los dos candidatos de una misma lista, cuando esta alcanzare el mayor número de sufragios y tuviere un total de votos que excediere el doble de los que alcanzare la lista o nómina que le siguiere en número de sufragios. Si ninguna lista obtuviere los dos cargos, elegirá un cargo cada una de las listas o nóminas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales de lista o nómina, debiendo el tribunal proclamar elegidos diputados o senadores a aquellos candidatos que, dentro de cada lista o nómina, hubieren obtenido las dos más altas mayorías. Si el segundo cargo correspondiere con igual derecho a dos o más listas o nóminas, el Tribunal proclamará electo al candidato que hubiere obtenido la mayor cantidad de preferencias individuales, en caso de empate entre candidatos de una misma lista o entre candidatos de distintas listas o nóminas, que a su vez estuviesen empatadas, el tribunal procederá en audiencia pública, a efectuar un sorteo entre ellos y proclamará electo al que salga favorecido". (Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, Ley N° 18700, art° 109 bis).

⁴⁹ Estos son: los ex presidentes de la república que hayan desempeñado el cargo durante 6 años en forma continua, por derecho propio y con carácter vitalicio, dos ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por esta en votaciones sucesivas, que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos, un ex contralor general de la República, que haya desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos elegido también por la corte suprema, un ex comandante en jefe del ejército uno de la armada, otro de la fuerza aérea y un ex general director de carabineros que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años elegidos por el consejo de seguridad nacional, un ex rector de una universidad estatal o reconocida por el Estado, que haya desempeñado el cargo por un período no interior a dos años continuos, designado por el presidente de la república, un ex ministro de Estado que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos en períodos presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento, designado también por el presidente de la república.

CUADRO VI. PERÚ Y CHILE: COMPARACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES PARA LA ELECCIÓN DEL LEGISLATIVO NACIONAL

País	Participación/ Tipo de lista	Circunscripción electoral	Composición del legislativo	Duración del Mandato	Fórmula Electoral	Principio de Repre- sentación
Perú	Directa. Listas cerradas no bloqueadas	Múltiple y plurinominal, 25 distritos electorales uno por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao	120 congresistas	5 años	D'Hondt	Proporcional Cifra repartidora doble voto preferencial opcional
Chile	Indirecta Lista Cerrada no bloqueada	Múltiple plurinominal. (los diputados se eligen en 60 distritos electorales establecidos por la ley, los senadores en 19 circunscripciones en consideración a las 13 regiones, cada región constituirá una circunscripción excepto seis de ellas que serán divididas cada una en dos circunscripciones y la región Metropolitana de Santiago)	2 cámaras: Diputados: 120 miembros elegidos en votación directa. Senado: 38 miembros elegidos por votación directa: a cada circunscripción corresponde elegir dos senadores. 8 Senadores designados	Diputados: se renueva en su totalidad cada 4 años Senadores elegidos por votación directa: 8 años, renovación alternada cada 4 años (primero las regiones impares, luego las pares. Senadores designados: 8 años	Mayoría simple	Mayoritario Circunscripciones binominales. Obtienen los dos escaños las dos listas más votadas Si la primera dobla la segunda logra los dos escaños

Por otra parte, ambos sistemas contemplan la circunscripción electoral múltiple. La composición del legislativo peruano es menor, con una sola cámara y 120 congresistas, mientras que el legislativo chileno contempla dos cámaras: la de Diputados con 120 miembros y el Senado con 38 miembros elegidos por votación directa a los cuales se suman ocho senadores designados. La duración del mandato del legislativo peruano es similar a la del ejecutivo, mientras que la del chileno es menor.⁵⁰ En Perú se aplica la cifra repartidora con el sistema D'Hondt, mientras que en Chile tenemos la mayoría simple. El principio de representación también es distinto: proporcional para el caso peruano con el empleo de la cifra repartidora y el doble voto preferencial opcional, y mayoritario en el caso chileno con circunscripciones binominales en las cuales obtienen los dos escaños las dos listas más votadas⁵¹ o en el caso de que la primera lista doble a la segunda en votación esta logra los dos escaños.

⁵⁰ Cuatro años contra seis (considerando solo el caso de los miembros elegidos de manera directa).

⁵¹ Debiendo proclamarse senadores o diputados a aquellos candidatos que, dentro de cada lista o nómina, hubieren obtenido las dos más altas mayorías.

El cuadro VII compara el sistema electoral empleado para la elección de los legislativos locales y nacionales en ambos países y muestra variaciones importantes entre el sistema electoral local y nacional:

CUADRO VII. PERÚ Y CHILE: COMPARACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE LOS LEGISLATIVOS LOCAL Y NACIONAL

País	Tipo de lista	Circunscripción electoral	Duración del Mandato	Fórmula Electoral	Principio de Representación
Perú					
Local	Listas cerradas y bloqueadas	Única y plurinominal en el nivel provincial y distrital	4 años	D'Hondt	Predominantemente mayoritario
Nacional	Listas cerradas no bloqueadas	Múltiple y plurinominal 25 distritos electorales (24 departamentos y Provincia Constitucional del Callao)	5 años	D'Hondt	Proporcional
Chile					
Local	Listas cerradas no bloqueadas	Única-plurinominal en el nivel comunal o de agrupación de comunas	4 años	D'Hondt	Proporcional Mayoritario
Nacional	Listas cerradas no bloqueadas	Múltiple plurinominal 19 circunscripciones senatoriales y 60 distritos electorales para la elección de diputados	4 años	Mayoría simple	

En Perú, se pasa de un sistema de listas bloqueadas y cerradas, con poca personalización del voto en el nivel local a una mayor participación con la introducción del voto preferencial y las listas cerradas no bloqueadas para la elección de los congresistas nacionales. Igualmente, se pasa de la circunscripción única a la múltiple y el período de duración del mandato se incrementa un año para el nivel nacional con respecto al local. En cuanto al principio de representación se produce un cambio importante pasando del principio mayoritario empleado en la elección del legislativo local al principio proporcional aplicado en la elección del Congreso Nacional. En general estos cambios demuestran que para el nivel local se privilegia un mayor control de las autoridades elegidas por la población mediante una duración del mandato menor y la construcción de mayorías que favorezcan la gobernabilidad y estabilidad, otorgando además mayor poder de decisión a los partidos sobre el orden final de las listas. Mientras que en el nivel nacional se busca obtener una representación adecuada de los diferentes grupos políticos y sociales sin descuidar la búsqueda de estabilidad que

estaría asegurada por una mayor duración del mandato. Se favorece así mismo la legitimidad tanto por la proporcionalidad como por el mayor nivel de personalización del voto.

En Chile, observamos la presencia de listas cerradas y no bloqueadas en ambos niveles con la diferencia de que en el ámbito nacional el sistema binominal implica una menor personalización del voto. La circunscripción electoral varía de única a múltiple. El período de duración del mandato es igual en ambos niveles debido a la renovación parcial del Congreso Nacional cada cuatro años. Finalmente en Chile ocurre un cambio en el principio de representación empleado que va en sentido contrario al caso peruano, pasándose del principio de representación proporcional empleado en el ámbito local al mayoritario en el nacional.⁵²

2.2. El nivel regional

2.2.1. Perú: la legislación electoral regional

Las autoridades regionales a elegir son el Consejo Regional (CR) como órgano normativo y fiscalizador y un presidente y vicepresidente como órgano ejecutivo.

El CR tendrá un mínimo de 7 miembros y un máximo de 25, debiendo haber un mínimo de uno por provincia y el resto de acuerdo a ley siguiendo el criterio de la población electoral.

Se considera como circunscripción electoral los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Posteriormente y mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región.⁵³

La elección de todo el Consejo Regional se realizará por sufragio directo, para un período de cuatro años, la votación será por lista cerrada y bloqueada. A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de miembros del Consejo Regional, según sea lo que más le favorezca, de acuerdo al orden de candidatos y provincias propuesto por los partidos políticos y movimientos.⁵⁴ La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participan-

⁵² Como bien afirman Molina y Hernández en el caso chileno la diferencia que existe entre el empleo del sistema proporcional en el nivel local frente al sistema mayoritario aplicado en el ámbito nacional podría explicarse por la existencia de sectores sociales y políticos significativos que presionan por el paso del sistema electoral binominal a un sistema proporcional. En otras palabras el empleo de la proporcionalidad en el nivel local constituiría tanto un ensayo como una concesión frente a estos grupos. MOLINA/HERNÁNDEZ. Op. cit. Actualmente en el Congreso de Chile se viene discutiendo y negociando la reforma de la Constitución con el fin de cambiar el sistema binominal y eliminar la institución de los senadores designados. Dichas reformas sin embargo encuentran una fuerte oposición en los sectores conservadores del bloque UDI-RN.

⁵³ Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar la circunscripción regional. (Ley N° 27680).

⁵⁴ La asignación de cargos se efectúa redondeando el número al entero superior, Ley de elecciones regionales N° 27683 (15/03/ 2002).

tes para establecer el número de miembros que les corresponde, cuidando de no repetir la representación por provincia establecida por la lista que le precede en votación. Cada provincia obtendrá como mínimo un representante en el CR. El presidente y vicepresidente pueden ser revocados.⁵⁵

Las organizaciones políticas regionales que deseen participar del proceso deberán inscribirse acreditando una relación de adherentes del 2.5% del total de electores hábiles en su respectiva circunscripción electoral. Además de considerar candidatos por cada provincia, las listas deberán estar conformadas por no menos de un 30% de hombres o mujeres y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas o pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el JNE.

2.2.2. Chile: la legislación electoral regional

Como mencionamos, en Chile no se introduce aun la elección de autoridades regionales por sufragio universal. La Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional N° 19175⁵⁶ dispone que el gobierno regional está constituido por el Intendente y el Consejo Regional (CR). El Intendente es designado por el Presidente de la República, el Consejo Regional está conformado por consejeros elegidos por los concejales de cada una de las provincias de la región constituidos para tal fin en colegio electoral. Los consejeros duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelegidos, su número se determina de acuerdo a la siguiente distribución:

a) dos consejeros por cada provincia, independientemente de su número de habitantes.

b) diez consejeros en las regiones de hasta un millón de habitantes y catorce en aquellas que superen esa cifra, los que se distribuirán entre las provincias de la región a prorrata de su población consignada en el último censo nacional oficial, aplicándose el método de cifra repartidora.

Las candidaturas a consejeros regionales deben ser presentadas por a lo menos dos concejales de la respectiva provincia.⁵⁷ Para la elección se constituyen Cole-

⁵⁵ Ley de elecciones regionales No 27683 (15/03/2002).

⁵⁶ Cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado es fijado por el DL 291 (20/03/93).

⁵⁷ Sin embargo, la ley 19175 dispone también que cualquier ciudadano que reúna los requisitos para postular a consejero regional podrá declarar su propia candidatura si cuenta para ello con el patrocinio de un número no inferior al 0,5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la provincia respectiva a la fecha de la elección municipal más reciente. La determinación del número mínimo de patrocinantes la hará el director del Servicio Electoral. Para los efectos de la primera elección de los consejeros regionales, la disposición transitoria séptima de la Ley 19175 disponía que el patrocinio ciudadano requeriría la firma de al menos treinta ciudadanos inscritos en los registros electorales de la provincia respectiva.

gios Electorales Provinciales.⁵⁸ La votación se realiza mediante voto personal y secreto de los concejales. Para determinar los consejeros elegidos, se tendrá en cuenta el número de preferencias obtenidas por cada uno de los candidatos. Sin embargo dos o más candidatos podrán sumar sus votos dentro de las 48 horas siguientes al vencimiento del plazo para la declaración de candidaturas a consejeros (hasta 24 horas del octavo día anterior a la elección). En dicho caso, la determinación de los electos se hará por el sistema de la cifra repartidora. Si se produce un empate entre dos o más listas o candidatos al interior de ellas, éste se resolverá por el Tribunal Electoral Regional respectivo mediante sorteo.

2.2.3. Comparación del sistema electoral regional en Perú y Chile

Si bien se trata de dos tipos de elección muy distintos: elección directa y por sufragio universal en Perú y elección indirecta a través de la conformación de colegios electorales, existen algunas variables que pueden ser comparadas como por ejemplo la circunscripción electoral, el número de autoridades que se elige, la inscripción de las candidaturas y la duración del mandato.

En cuanto a la circunscripción electoral observamos en el cuadro VIII, que en Perú es departamental constituyéndose en circunscripciones los 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. En Chile en cambio se trata de 13 regiones.

Las autoridades a elegirse en Perú son el presidente, vicepresidente y el consejo, este último conformado por un mínimo de 7 y un máximo de 25 representantes. En Chile, el número de consejeros a elegir varía entre 12 y 16 dependiendo del tamaño de la circunscripción electoral.

(ver cuadro en página siguiente)

⁵⁸ El Tribunal Electoral Regional (TER) designa de entre los concejales de la provincia por sorteo a los miembros de mesa que dirigirán la elección y sus suplentes, con diez días de anticipación. Luego, el presidente del TER confecciona la nómina de los concejales en ejercicio y la remite al presidente de la Mesa del Colegio Electoral provincial correspondiente.

CUADRO VIII. PERÚ Y CHILE: SISTEMA ELECTORAL REGIONAL

País	Tipo de elección	Circunscripción electoral	Número de autoridades a elegir	Inscripción de candidatos	Duración del mandato
Perú	Directa-sufragio universal	24 Departamentos y la Provincia Constitucional del Callao	Presidente, vicepresidente y consejo conformado por un mínimo de 7 y un máximo de 25 consejeros	La realizan las agrupaciones políticas de ámbito nacional y regional	4 años
Chile	Indirecta-concejales conforman colegios electorales provinciales	13 Regiones	Varía entre 12 y 16 consejeros. 2 por cada provincia independientemente de su número de habitantes. 10 en las regiones de hasta un millón de habitantes y 14 en aquellas que superen esa cifra	La realizan al menos dos concejales de la respectiva provincia. O son patrocinadas por al menos 0.5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la provincia respectiva	4 años

Con relación a la inscripción de candidatos, en el caso peruano son las agrupaciones políticas de ámbito nacional o regional quienes inscriben las listas. Las agrupaciones regionales que deseen participar del proceso deberán inscribirse acreditando una relación de adherentes del 2.5% del total de electores hábiles en su respectiva circunscripción electoral. En Chile los candidatos son presentados por al menos dos concejales de las comunas pertenecientes a provincias que conforman la región, pero también pueden ser patrocinados por un número no inferior al 0,5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la provincia respectiva a la fecha de la elección municipal más reciente. Finalmente en ambos países se observa una duración del mandato de cuatro años.

Conclusiones

La introducción y/o restablecimiento de elecciones en los niveles subnacionales de gobierno en Perú y Chile, forma parte de un proceso más amplio que tiene lugar en la mayoría de países de la región a partir de la década de los ochenta. En los dos países estudiados ocurre en contextos de transición a la democracia de tal manera que la aprobación del marco legal electoral correspondiente forma parte y está influida por dichos procesos.

En el plano regional la introducción de elecciones se produce con mayor lentitud. En Perú hubo una primera experiencia de introducción del sufragio universal hacia finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa. Esta experiencia fue producto de un proceso que tomo diez años en el cual, a lo largo de dos gobiernos constitucionales, las fuerzas políticas surgidas de la transición discutieron y aprobaron las normas correspondientes. Las elecciones regionales que finalmente tuvieron lugar en 1989 y 1990 lo hicieron en un contexto en el que la configuración política del país surgida de aquella transición perdía vigencia frente a la irrupción de los independientes. La posterior interrupción de la democracia significó también el fin del proceso de regionalización y la restauración de un esquema de centralización del Estado.

El retorno a la institucionalidad democrática en el año 2001 implicó nuevamente un impulso al proceso de descentralización en tanto había sido una de las demandas principales de quienes se movilizaron para lograr su recuperación. Instalado el gobierno electo, la presión de los movimientos regionales sobre el mismo y sobre los congresistas ahora elegidos por distrito electoral múltiple, junto con el interés de algunos sectores políticos determinó que se avance con rapidez hacia la aprobación de la legislación electoral correspondiente iniciando un proceso de aprobación del marco legal que aún no concluye y que además sigue un orden totalmente inverso al que ocurriera entre 1979 y 1990.

En Chile todavía no tiene lugar la introducción de elecciones regionales universales y directas. Pero el retorno a la democracia también significó un avance en tanto se pasó de la figura de los Consejos Regionales de Desarrollo conformados por autoridades designadas y con fuerte presencia del estamento militar y privado hacia los actuales Consejos Regionales, elegidos por los concejales municipales de las provincias que conforman cada región. La reticencia frente a la introducción del sufragio universal en este ámbito se vincularía con la coincidencia entre buena parte de las regiones con las circunscripciones senatoriales de tal manera que una eventual elección de consejeros regionales utilizando la proporcionalidad revelaría resultados distintos a los que actualmente se obtiene con el sistema binominal para la elección de senadores.

A pesar de tratarse de dos tipos de elección diferentes existen algunas variables que pueden compararse de manera ilustrativa, estas son: la circunscripción

electoral, el número de autoridades a elegir, la inscripción de candidatos y la duración del mandato. En el caso peruano las circunscripciones electorales son los veinticuatro departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, en Chile están conformadas por trece regiones. El número de autoridades a elegir en el primer país varía entre siete y veinticinco consejeros además del presidente y vicepresidente de la región, mientras que en el segundo se eligen dos consejeros por región independientemente del número de habitantes, a los que se agregan diez en las regiones con menos de un millón de habitantes y catorce en las regiones que exceden esa cantidad de habitantes.

La inscripción de candidaturas es realizada en Perú por las organizaciones políticas nacionales y regionales debidamente inscritas ante el JNE, mientras que en Chile dichas candidaturas requieren ser patrocinadas por al menos dos concejales pertenecientes a las provincias de la región respectiva o por no menos del 0.5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la provincia respectiva a la fecha de la elección municipal más reciente.

Finalmente la duración del mandato de las autoridades regionales es de cuatro años en ambos países.

En el ámbito municipal, la restauración de la democracia significó en ambos casos el restablecimiento de la elección de autoridades mediante sufragio directo. En Chile implicó a su vez un proceso de aprobación de las normas electorales correspondientes. En Perú en cambio se volvió a la Ley N°14669 hasta 1997 año en que se aprueba la actual Ley de Elecciones Regionales N° 26864 en el contexto del gobierno de Alberto Fujimori.

Los sistemas electorales municipales resultantes tienen características particulares que los diferencian de los sistemas empleados en el ámbito nacional. En cada uno de estos ámbitos se privilegia con distinto énfasis las variables que componen el sistema electoral con lo cual se favorece de manera desigual factores como la legitimidad de las autoridades electas, la representación, la estabilidad, el control de las autoridades por parte de la población, el nivel de personalización del voto y la participación del elector y/o de los partidos políticos en la determinación final de las listas.

Por ejemplo, el sistema electoral empleado para los Ejecutivos presenta variaciones importantes entre el plano local y nacional. La participación del elector tiende a incrementarse en el nivel nacional pasando de una participación semidirecta a una directa en Perú, mientras que en Chile es directa en ambos casos. En los dos países la duración del mandato se incrementa cuando se trata de los ejecutivos nacionales al tiempo que se exige mayoría absoluta contra la mayoría simple requerida en el nivel local, la reelección finalmente está permitida en el ámbito local más no en el nacional.

Estas diferencias expresan un mayor interés en asegurar la estabilidad y legitimidad de los ejecutivos nacionales frente a los locales, lo que se lograría por medio de una mayor duración del mandato, una mayor personalización del voto, y el requisito de mayoría absoluta. Los gobiernos locales sin embargo serían más sensibles al control por parte de los ciudadanos debido a su período más corto de duración. La posibilidad de reelección en el nivel local demuestra además menor preocupación por la personalización de la política en este nivel de gobierno, lo que podría explicarse porque, como consecuencia de su mayor cercanía con la población y su menor duración de mandato, los ejecutivos locales son más susceptibles de ser controlados por la población.

Igual sucede con el sistema electoral empleado para la elección de los legislativos local y nacional en el sentido de que existen variaciones importantes entre un nivel y otro. Sin embargo dichas variaciones se producen de manera distinta en los dos países estudiados.

En Perú se pasa de un sistema de listas cerradas y bloqueadas con bajo nivel de personalización del voto en el ámbito local, al sistema de listas cerradas y no bloqueadas con doble voto preferencial empleado en la elección del Congreso. El mandato se incrementa un año para el nivel nacional con respecto al local y se introduce la circunscripción electoral múltiple. En cuanto al principio de representación se produce un cambio importante pasando del principio mayoritario empleado en la elección del legislativo local al principio proporcional en el ámbito nacional. Estos cambios demuestran que para el nivel local se privilegia un mayor control de las autoridades elegidas por la población mediante una duración menor del mandato y la construcción de mayorías que favorezcan la gobernabilidad y estabilidad. Mientras que en el plano nacional la proporcionalidad estaría orientada a alcanzar la representación adecuada de los diferentes grupos políticos y sociales y una mayor legitimidad a través de la personalización del voto y la introducción del distrito electoral múltiple. La estabilidad también quedaría garantizada por una mayor duración del mandato.

En Chile por el contrario, se produce el paso de una personalización elevada del voto en el ámbito local - con listas cerradas pero no bloqueadas cuyo porcentaje de votación se define sobre la base del número de preferencias obtenidas por los candidatos individuales - a una participación menor del elector en la composición final del Congreso debido a las dificultades para prever el resultado del voto que implica el sistema binominal. La circunscripción electoral varía de única a múltiple. El período de duración del mandato es igual en ambos niveles debido a la renovación parcial del Congreso que ocurre cada cuatro años. Finalmente en Chile se registra un cambio importante que va en sentido contrario de lo ocurrido en el caso peruano con el paso del principio de representación proporcional empleado en el ámbito local al mayoritario en el nivel nacional.

En este caso los cambios entre uno y otro nivel van en el sentido de una mayor participación del elector y de la aceptación de una representación proporcional en el ámbito local. Mientras tanto, en el nivel nacional tenemos un sistema electoral binominal que sería expresión de la configuración política surgida de la transición y que encausaría la participación política en dos grandes bloques el del oficialismo y el de la oposición. En ese sentido y como afirman Molina y Hernández, la proporcionalidad en el ámbito local constituiría tanto un ensayo como una concesión frente a sectores sociales y políticos significativos que ejercen presión por la introducción de la proporcionalidad en el sistema electoral nacional como parte de un proceso de profundización de las reformas electorales iniciadas con el proceso de transición a la democracia en 1980.

Bibliografía

- BENSA MORALES, Jessica: *Elecciones regionales en el Perú: una comparación entre 1989-1990 y el 2002*, Lima: ONPE-CIE, 2002. Serie: Documentos de Trabajo N° 2.
- COTLER, Julio: "Crisis política, outsiders y autoritarismo plebiscitario: el fujimorismo". En Cotler, Julio (comp): *Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*. Lima: IEP, 1994.
- DUVERGER, Maurice, SARTORI, Giovanni: *Los sistemas electorales*, San José CR: Cuadernos CAPEL, 1998.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *La representatividad de los sistemas electorales*, San José CR: Cuadernos CAPEL, IIDH-CAPEL, 1994.
- GROMPONE, Romeo: *Las nuevas reglas del juego. Transformaciones sociales, culturales y políticas en Lima*, Lima: IEP, 1999.
- GROMPONE, Romeo: *Nuevos tiempos, nueva política. El fin de un ciclo partidario*, Lima: IEP, 1995.
- IIDH-CAPEL: *Diccionario electoral*, San José CR, 2000.
- JAVED BURKI, Shahid, PERRY, Guillermo, DILLINGER William: *Más allá del centro. La descentralización del Estado*. Washington DC: Banco Mundial, 1999.
- LAGOS Martha: "Elecciones y partidos en Chile 1992-1996". En: RIAL, Juan/ ZOVATTO Daniel (compiladores), *Urnas y desencanto político. Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*, San José CR: IIDH/CAPEL, 1998.
- LYNCH, Nicolás: *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. Lima: Fondo Editorial de la UNMSM, 1999.
- MOLINA, José/HERNÁNDEZ, Janeth: "Sistemas electorales subnacionales en América Latina". En: NOHLEN, Dieter, *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, México: FCE, IIDH, Universidad de Heidelberg, 1998.
- MOULIÁN, Tomás: *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM-ARCIS, 1997.
- NOHLEN, Dieter: "Naturaleza de los sistemas electorales y su impacto en los sistemas políticos". En: IX Curso Internacional de Elecciones y Democracia: "Democracia política y electoral en América Latina y el Caribe ante el nuevo siglo", México DF, Noviembre de 1999.
- NOHLEN, Dieter/PICADO Sonia: *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, IIDH, IFE, México: Universidad de Heidelberg, 1998.
- ONPE: *Compendio electoral peruano*, Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, Julio de 2002.

- PERELI, Carina/RIAL Juan: "Elecciones en el Cono Sur y Chile entre 1992-1996. Análisis y Prospectiva". En: RIAL, Juan/ZOVATTO, Daniel, *Urnas y desencanto político. Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*. San José CR: IIDH/CAPEL, 1998.
- PLANAS, Pedro: *La democracia volátil. Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*. Lima: Fiedrich Ebert, 2000.
- TANAKA, Martín: *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995 en perspectiva comparada*, Lima: IEP, 1998.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: *Perú político en cifras 1821-2001*, Lima: Fiedrich Ebert, 2001.
- ZAS FRIZ BURGA, Johnny: *La descentralización ficticia: Perú 1821-1998*, Lima: Universidad del Pacífico, 1998.
- ZAS FRIZ BURGA, Johnny: *El sueño obcecado. La descentralización política en la América Andina*, Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2001.

ANEXO I. LEGISLACIÓN ELECTORAL REVISADA

Perú:

- Constitución Política del Perú 1979 (derogada)
- Constitución Política del Perú 1993.
- Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 (01/10/97).
- Ley de Elecciones Regionales N° 27683 (15/03/02).
- Ley de Bases de la Regionalización N° 27783 (20/07/02)
- Ley de Elecciones Municipales N° 26864 (14/10/97).
- Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos N° 26300 (18/04/04).
- Ley de Elecciones Municipales N° 14669 (24/09/63-derogada)
- Plan Nacional de Regionalización Ley N° 23878 (20/06/84-derogado)
- Ley de Bases de la Regionalización Ley N° 24650 (19/03/87-derogada)
- Texto Único Ordenado de la Ley de Bases de Regionalización, DS N° 071-88-PCM. (derogado)
- Ley de Elección de Representantes a las Asambleas Regionales N° 25077 (16/07/89-derogada).

Chile:

- Constitución Política de Chile 1925 (derogada)
 - Constitución Política de Chile 1980
 - Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y escrutinios Ley N° 18700 (06/05/88).
 - Ley Orgánica Constitucional del Tribunal calificador de Elecciones Ley N° 18460 (15/11/85).
 - Ley Orgánica sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral N° 18556 (11/09/86).
 - Ley de los Tribunales Electorales Regionales N°18593 (5/01/87).
 - Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos N° 18603 (23/03/87)
 - Ley Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo N° 18605 (6/04/87-derogada)
 - DTO-662 Fija Texto Refundido de la Ley N° 18695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (27/08/92-derogado).
 - DFL-1-19704 Fija Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de la Ley N° 18695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. (27/12/01).
-

ANEXO II. PERÚ, ELECCIONES MUNICIPALES 2002: CONCEJOS PROVINCIALES Y DISTRITALES SEGÚN NÚMERO DE REGIDORES

15 Regidores 6 provincias 1 distrito	Concejos Provinciales de: Arequipa, Callao, Chiclayo, Maynas, Piura y Trujillo. Concejo Distrital de: San Juan de Lurigancho en la provincia de Lima.
13 regidores 5 provincias 7 distritos	Concejos Provinciales de: Coronel Portillo, Cusco, Huancayo, Ica y Santa. Concejos distritales de: Ate, Comas, Los Olivos, San Juan de Miraflores, San Martín de Porras, Villa el Salvador y Villa María del Triunfo e la provincia de Lima.
11 regidores 44 provincias 21 distritos	Los concejos provinciales de: Abancay, Alto Amazonas, Cajamarca, Huamanga, Huancavelica, Huaraz, Lambayeque, Moyobamba, Tacna, y Tumbes entre otros. Los Concejos Distritales de Paucarpata (Arequipa), José Leonardo Ortiz (Chiclayo) y Chorrillos (Lima) entre otros.
09 regidores 61 Provincias 33 distritos	Los Concejos Provinciales de: Bagua, Camaná, Caylloma, Chachapoyas, El Collao, Hualgayoc, Paita, Yungay y Loreto, entre otros. Los Concejos distritales de: Alto Selva Alegre (Arequipa), Bellavista y La Perla (Callao) Parcona (Ica), Jesús María, Lince y Breña (Lima) entre otros.
05 regidores 33 Provincias 1515 distritos	Los Concejos Provinciales de Anta, Antabamba, Antonio Raimondi, Asunción, Bolívar, Cajatambo, Candarave, Canta, Castrovirreyna, Condesuyos, Corongo, General Sánchez Cerro, Huancasancos, Huaytará y La Unión, entre otros, además de los Concejos distritales no enunciados en la resolución del JNE.

La única localidad que posee 39 regidores es la provincia de Lima Metropolitana.

Fuente: Semana Electoral N° 5, ONPE-CIE, cuadro elaborado sobre la base de la Resolución N° 089-2002-JNE del 22/03/02.

ANEXO III. PERÚ, ELECCIONES REGIONALES 2002: AUTORIDADES REGIONALES A ELEGIR POR DEPARTAMENTO

Departamento	Presidentes y vicepresidentes	Consejor Regionales
Amazonas	2	7
Ancash	2	20
Apurímac	2	7
Arequipa	2	8
Ayacucho	2	11
Cajamarca	2	13
Callao	2	7
Cusco	2	13
Huancavelica	2	7
Huánuco	2	11
Ica	2	7
Junín	2	9
La Libertad	2	12
Lambayeque	2	7
Lima	2	9
Loreto	2	7
Madre de Dios	2	7
Moquegua	2	7
Pasco	2	7
Piura	2	8
Puno	2	13
San Martín	2	10
Tacna	2	7
Tumbes	2	7
Ucayali	2	7

Fuente: JNE Resolución N° 187-2002-JNE (14/06/02) y Resolución 204-2002-JNE (13/06/02)

**ANEXO IV. CHILE: RELACIÓN DE ALCALDES Y CONCEJALES EN EJERCICIO
POR REGIÓN Y POR PARTIDOS POLÍTICOS, AÑO 2002**

Región	Cargo	Concertación de Partidos por la Democracia	Unión por Chile	PC(1)	PH(2)	UCCP(3)	IND.(4)	Total
I	Alcaldes	6	4	0	0	0	0	10
	Concejales	30	22	0	0	0	0	52
	Total	36	26	0	0	0	0	62
II	Alcaldes	8	1	0	0	0	0	9
	Concejales	33	14	1	1	0	0	49
	Total	41	15	1	1	0	0	58
III	Alcaldes	6	3	0	0	0	0	9
	Concejales	33	11	1	0	0	0	45
	Total	39	14	1	0	0	0	54
IV	Alcaldes	8	7	0	0	0	0	15
	Concejales	43	26	6	0	1	1	77
	Total	51	33	6	0	1	1	92
V	Alcaldes	21	15	0	0	2	0	38
	Concejales	109	72	8	1	7	1	198
	Total	130	87	8	1	9	1	236
VI	Alcaldes	17	15	0	0	1	0	33
	Concejales	101	52	2	0	13	1	169
	Total	118	67	2	0	14	1	202
VII	Alcaldes	15	14	0	0	1	0	30
	Concejales	83	53	2	0	14	0	152
	Total	98	67	2	0	15	0	182
VIII	Alcaldes	40	12	0	0	0	0	52
	Concejales	185	72	7	0	4	0	268
	Total	226	83	7	0	4	0	320
IX	Alcaldes	17	14	0	0	0	0	31
	Concejales	85	71	0	0	1	0	157
	Total	102	85	0	0	1	0	188
X	Alcaldes	21	21	0	0	0	0	42
	Concejales	123	90	0	0	2	1	216
	Total	144	111	0	0	2	1	258
XI	Alcaldes	4	6	0	0	0	0	10
	Concejales	23	23	1	0	2	1	50
	Total	27	29	1	0	2	1	60
XII	Alcaldes	3	7	0	0	0	0	10
	Concejales	28	21	0	0	2	1	52
	Total	31	28	0	0	2	1	62
R.M.	Alcaldes	35	17	0	0	0	0	52
	Concejales	183	114	4	2	1	0	304
	Total	218	131	4	2	1	0	356
NACIONAL	Alcaldes	201	136	0	0	4	0	341
	Concejales	1059	641	32	4	47	6	1789
	Total	1260	777	32	4	51	6	2130

Fuente: <http://www.servei.cl>

(1) Partido Comunista de Chile

(2) Partido Humanista

(3) Unión de Centro Centro Progresista

(4) Independientes

Historia Electoral

El sufragio de la mujer: Debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932

Roisida Aguilar Gil¹

En el presente artículo analizo los diferentes planteamientos surgidos en el debate sobre el derecho de sufragio femenino en el Congreso Constituyente de 1931-1932, con el objetivo de conocer la razón por la cual se otorgó a las mujeres sólo el voto municipal, negándoles el “voto político” para elegir autoridades nacionales. Analizaré las concepciones de los representantes de la patria, sobre quiénes debían tener derecho al “voto político”, cuál era el papel que las mujeres debían de desempeñar en la sociedad y cuál era la situación civil de las mujeres como “no ciudadanas” en el contexto estudiado.

El trabajo también tiene el objetivo de aproximarse² al entendimiento de la construcción de la ciudadanía³, en el contexto de los cambios sociales y políticos de la sociedad peruana en la tercera década del siglo XX, tales como el desarrollo de la clase media y la presencia de nuevos partidos políticos, como el Partido Comunista del Perú (PC) y la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA). La construcción de la ciudadanía estaba sustentada en las primeras décadas del siglo XX, en la distinción de las responsabilidades entre el varón y la mujer que a su vez respondía a la división de las actividades en esferas de lo público y de lo privado respectivamente, lo que en la práctica resultó marginando del sistema político a la mujer⁴. En nuestro país hasta 1955, año en que se reconoció la ciudadanía de la mujer, los únicos ciudadanos eran los peruanos varones mayores de 21 años que sabían leer y escribir.

El contexto de nuestro trabajo es el de los años 1930-1933, período de dificultades económicas, sociales y políticas, pero al mismo tiempo, coyuntura de cambios que se expresó, entre otros, en el debate sobre la nueva Carta Constitucional del Perú. El trabajo está dividido en tres partes. La primera, aborda los antecedentes legislativos sobre el sufragio femenino; la segunda, corresponde

¹ Historiadora por la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco. Egresada de la Escuela de Graduados de la Pontificia Universidad Católica del Perú, de la cual es investigadora principal de la Dirección Académica de Investigación y miembro ordinario del Instituto Riva-Agüero de dicha Universidad. Investigadora del Centro de Investigación Electoral de ONPE. Ha escrito artículos sobre temas electorales.

al contexto en el que se llevó a cabo el Congreso Constituyente; la tercera se refiere a la composición de éste y al debate sobre el derecho al sufragio femenino, donde se defiende sobre todo, tres planteamientos encontrados entre sí: a) las mujeres no debían sufragar, b) sólo las mujeres calificadas podían tener el derecho al sufragio y c) todas las mujeres debían tener derecho al voto político. Examinaremos también la propuesta sobre el voto femenino municipal y finalmente, terminaremos con algunas anotaciones a modo de conclusiones del trabajo.

Por último, queremos señalar que nuestra exposición está sustentada, principalmente, en la documentación de los Diarios de Debates de la Cámara de Diputados de 1931-1932 y documentos de la época.

1. Antecedentes legislativos

La Constitución de 1920, dada por el gobierno de Augusto B. Leguía (1919-1930), no hizo mención al sexo cuando calificó al ciudadano, señalando que: "Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de veintiún años y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad". Asimismo mencionaba que gozaban del derecho de sufragio "los ciudadanos en ejercicio que [sabían] leer y escribir"⁵. No era necesario aclarar que cuando se hablaba de "ciudadano" se hacía mención solamente al varón, así debía ser implícitamente entendido por la costumbre y por el derecho, sin ninguna duda.

No sólo en la Constitución peruana se había dejado de aclarar el sexo del ciudadano. En Chile, tampoco la Constitución de 1925 aclaraba que sólo el varón era ciudadano. Dicha Constitución también señalaba: "Son ciudadanos con derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido veintiún años de edad, que sepan leer y escribir y estén inscritos en los registros electorales"⁶. Al decir "chilenos" también podía entenderse que se hacía referencia a las mujeres,

² Este texto es el avance de una investigación mayor emprendida frente a la carencia de estudios sobre la construcción de la ciudadanía en la primera mitad del siglo XX, tomando en cuenta al género femenino.

³ A pesar de no haber un concepto único de ciudadanía, como lo señala Sinesio López, en vista de que no existe sobre ella una concepción única y porque tampoco existe un sólo tipo de ciudadanía en la historia del mundo moderno, me atrevo a utilizar el concepto de ciudadanía tomando la descripción más aceptada de T.H. Marshall "ciudadanía como estatus legal que garantiza derechos civiles, políticos y sociales". Tomado de GARCIA GUITIAN, Elena: "Ciudadanía y género: posibilidades de análisis desde la teoría política". En: ORTEGA Margarita, SANCHEZ, Cristina y VALIENTE, Cecilia: *Género y ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 1999. p.55.

⁴ Chiara Sarraceno ha planteado que la diferenciación de los sexos como criterio regulador de la división del trabajo y del poder ha sido y sigue siendo una de las estructuras ocultas en el modo de la construcción de la ciudadanía. SARACENO, Chiara: "La estructura de género de la ciudadanía". En: *Congreso de mujer y realidad social*. Bilbao: Universidad del País Vasco y Gobierno Vasco, 1988, p.123-141.

⁵ GARCIA BELAUNDE, Domingo: *Las Constituciones del Perú*. Lima: Ministerio de Justicia, 1993, p.354.

⁶ Art. 7 de la Constitución Política de la República de Chile promulgado el 18 de setiembre de 1925.

pero ellas recién pudieron votar en 1935 en las primeras elecciones municipales que fueron consideradas elecciones no políticas⁷.

Para el caso del Perú, gracias a la presión ejercida por las mujeres para intervenir en las elecciones políticas de 1931, se aclaró en el Estatuto Electoral del mismo año, elaborado durante la presidencia de la Junta de Gobierno de David Samanez Ocampo, que estaban “obligados a inscribirse en el Registro Electoral Nacional los peruanos varones que sepan leer y escribir y que se hallen en el ejercicio pleno de sus derechos civiles”⁸. Esta aclaración de peruanos “varones” ponía fuera de discusión cualquier interpretación y participación de la mujer en las elecciones. Jorge Basadre, miembro entonces de la comisión de elaboración del Estatuto Electoral, señaló décadas más tarde que fue “un imperdonable error” haberle negado el voto a la mujer quien en la campaña de 1931 tuvo una intensa participación nunca antes vista⁹.

2. La crisis política y la reforma electoral de 1931

Como ya hemos señalado, el escenario político de nuestra investigación corresponde a los años de 1930 a 1933, final del período conocido como la “Patria Nueva” (1919-1930) bajo el gobierno de Augusto B. Leguía y comienzo del tercer militarismo. La caída de Leguía¹⁰ por el levantamiento militar del comandante Luis Sánchez Cerro en Arequipa el 22 de agosto de 1930, nos hizo asistir nuevamente a una de las peores crisis políticas de la historia republicana.

Manuel Burga y Alberto Flores Galindo han señalado que entre febrero y diciembre de 1931 se habían soliviantado dieciocho movimientos militares en diferentes lugares del país¹¹ ello se complicaba aún más con la presencia de huelgas en los centros urbanos¹² y algunos movimientos campesinos¹³. Según dichos autores, la coyuntura de los años 1930-1933 estaba caracterizada por la

⁷ Para dicha elección se inscribieron 76 mil mujeres que correspondió al 20% del total de inscritos. CRUZ COKE, Ricardo: *Historia electoral de Chile 1925-1973*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1984, p.42.

⁸ Art. 6 del Estatuto Electoral N° 7177, dado el 26 de mayo de 1931.

⁹ BASADRE, Jorge: *Elecciones y Centralismo en el Perú (Apuntes para un esquema histórico)*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1980, p.148.

¹⁰ Al respecto véase COTLER, Julio. *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: IEP, 1986. pp.235; BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú 1822-1933*. T. X. Lima: Editorial Universitaria, 1983, pp.127-148; THORP, Rosemary y BERTRAM, Geoffrey. *Perú: 1890 – 1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul editores, 1985, segunda parte.

¹¹ BURGA y FLORES GALINDO, Alberto: *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*. Lima: Rikchay Perú, 1991, p.185.

¹² Al respecto véase SULMONT, Denis: *El movimiento obrero en el Perú, 1900-1956*. Lima: PUCP, 1975.

¹³ Si bien los movimientos campesinos no fueron numerosos y no tuvieron la magnitud de los años anteriores no podemos negar que el campo también se vio alterado en estos años como consecuencia, entre otras causas, por la crisis económica y la difícil situación política del país.

espontaneidad y la “poca articulación entre los movimientos de masas y las organizaciones políticas”¹⁴

En marzo de 1931, Sánchez Cerro, que había asumido la presidencia de la Junta de Gobierno después de la caída de Leguía, dejó el poder a una Junta de Notables presidida por Ricardo Leoncio Elías ante el rechazo de la población y de las filas militares a su intención de auto-elegirse presidente. Ello no calmó el clima de rebeldía de los peruanos, sucediéndose de esta forma varios levantamientos que culminaron con la sublevación de Gustavo Jiménez, que logró un acuerdo entre la Junta Transitoria del Gobierno de Lima y la Junta del Sur de Arequipa. El resultado de la conciliación, fue la designación de David Samanez Ocampo como presidente de la nueva Junta de Gobierno. Para los sureños, esta decisión garantizaba la “pureza del proceso electoral”¹⁵. La realización de las elecciones era una promesa del manifiesto de Arequipa proclamada por Sánchez Cerro la cual había creado mucha expectativa en la población. En dicho pronunciamiento se había manifestado que se convocaría a “elecciones generales, dando para ello las más amplias garantías, como no hay antecedentes en nuestra vida republicana”¹⁶. De esta forma, Samanez Ocampo se hizo cargo del gobierno desde el 11 de marzo de 1931 hasta el 8 de diciembre del mismo año, lapso marcado por huelgas y rebeliones militares¹⁷.

La nueva Junta Nacional de Gobierno respondiendo al clamor de la población, convocó inmediatamente a elecciones para la Presidencia de la República y para el Congreso Constituyente por Decreto-ley N° 7160 dado el 26 de mayo de 1931. Desde ese momento, la lucha electoral se convertiría en el escenario de la actividad política.

Las elecciones debían realizarse bajo un nuevo estatuto electoral que garantizara el proceso electoral, para ello el gobierno nombró una comisión integrada

¹⁴ BURGA y FLORES GALINDO, Alberto. Op.cit. p.190. Este hecho también fue provocado por la represión que sufrió el Partido Comunista, muchos de sus dirigentes pasaron a la clandestinidad y otros fueron apesados y llevados a prisión. La Confederación General de Trabajadores del Perú fue declarada ilegal, finalmente se le impidió al partido participar en el proceso electoral, que tampoco era uno de sus objetivos principales. El APRA que en ese momento era el partido político más organizado llegó a tener 27 representantes en el Congreso Constituyente y fue el grupo opositor más agudo al gobierno, pero, la represión y el destierro terminaron por debilitarlo, esos eran las consecuencias de la aplicación de la Ley de Emergencia, que le dio al Poder Ejecutivo “la facultad de escoger a los acusados, dar sentencia sobre ellos sin oírlos y aplicarla inclusive con facultad para confinar y expatriar”. BASADRE, Jorge. Op.cit. T. X, p.203.

¹⁵ Véase sobre la revolución de febrero de 1931 y la Junta del Sur: DEUSTUA, José y RENIQUE, José Luis: *Intelectuales, indigenismo y descentralismo en el Perú 1897-1931*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos “Bartolomé de las Casas”. 1984, pp.103-113.

¹⁶ MOLINARI MORALES, Tirso Aníbal: *Formación del Partido Unión Revolucionaria, crisis política y proceso electoral de 1931, una aproximación al movimiento sancheherrista*. Tesis (Mgr.) Lima: PUCP, 1996.

¹⁷ La situación política de esos meses se ve reflejada en una carta que Samanez Ocampo envió a su esposa el 22 de marzo de 1931: “Este ir y venir de hombres armados, aquí dentro de Palacio significa nada menos que el terror, la desconfianza de un movimiento revolucionario que puede producirse en cualquier momento y con cualquier pretexto. Antes de ayer se sublevó el batallón de infantería N° 5 acuartelado en Santa Catalina a las 6 de la tarde y se vino directamente a atacar Palacio”. DEUSTUA, José y RENIQUE, José Luis. Op.cit. p.11.

por intelectuales reconocidos como Jorge Basadre, Luis E. Valcárcel, César Antonio Ugarte, Federico More, Alberto Arca Parró, Luis Alberto Sánchez, Carlos Manuel Cox y Carlos Telaya, para preparar un anteproyecto de reforma electoral. Dicho anteproyecto se sustentó en los siguientes puntos: registro electoral, voto secreto obligatorio, organismo electoral centralizado y representación de minorías con el sistema de lista incompleta. Por primera vez, se ponía en práctica esta representación en nuestro país, lo que significaba que cada "elector sólo podía votar por las dos terceras partes del número de curules parlamentarias señaladas para su distrito"¹⁸. Fue una innovadora propuesta para la época. Terminado el anteproyecto, fue aceptado por la Junta Nacional de Gobierno y con algunas pequeñas observaciones, promulgado como Estatuto Electoral por Decreto-ley N° 7177 el 26 de mayo de 1931.

Bajo el marco legal de este Estatuto Electoral se realizaron las elecciones para Presidente y para el Congreso Constituyente sobre la base de representaciones por circunscripción departamental. El número de miembros que conformarían la Constituyente quedó fijado en 145 representantes¹⁹. Las elecciones se realizaron el 11 de octubre de 1931 con el resultado favorable al Comandante Sánchez Cerro del Partido Unión Revolucionaria²⁰ quien obtuvo 152,149 votos, representando el 51 % de los votos válidos, porcentaje que logró con el apoyo de los grupos conservadores, para quienes Sánchez Cerro y su partido representaban "el mal menor" frente a los partidos de izquierda (APRA y PC)²¹. El segundo lugar fue ocupado por Víctor Raúl Haya de la Torre, de la Alianza Popular

¹⁸ Las minorías tuvieron los siguientes escaños según los departamentos: 5 en Lima; 4 en Arequipa y Cusco (total 8); 3 en La Libertad, Puno, Cajamarca y Junín (total 12); 2 en Loreto, Piura, Ancash y Ayacucho (total 8); 1 en Amazonas, Callao, San Martín, Huancavelica, Huanuco, Apurímac, Ica y Lambayeque (total 8); no tuvieron representación Tumbes, Madre de Dios, Moquegua y Tacna. En total correspondía 43 escaños a la representación de minoría. BASADRE, Jorge. Op.cit. T X, p.158.

¹⁹ La elección para el Congreso Constituyente por circunscripción departamental fijo la distribución de la siguiente manera: Tumbes, Madre de Dios y Moquegua, 1; Tacna, 2; Amazonas, Callao y San Martín, 3; Huancavelica y Huanuco, 4; Apurímac, Ica y Lambayeque, 5; Loreto, 6; Piura, 7; Ancash y Ayacucho, 8; La Libertad y Puno, 9; Cajamarca y Junín, 10; Arequipa, 12; Cusco, 14; y finalmente Lima, 15 . BASADRE, Jorge. Op.cit. T X, p.150.

²⁰ El Partido Unión Revolucionaria tiene su origen en el Comité de Saneamiento y Consolidación Revolucionaria que se formó después del golpe de Estado, fundado en 1930, se basó en la implementación de sanciones a los leguistas y en las denuncias de la corrupción producido durante la dictadura de Leguía. Sánchez Cerro fue un candidato carismático, popular, era el líder "de todos", el "cholo", el "héroe", el "macho" porque había derrotado a la dictadura frente a la antítesis de "el otro", "el mal", la "antipatria" hasta el "antirreligioso", representado por Haya de la Torre, durante su campaña puso énfasis en el descentralismo, en la subsanación del déficit fiscal y en el presupuesto equilibrado, incentivó las inversiones y proyectos de colonización sin alterar la estructura existente de la propiedad. Véase al respecto UGARTECHE, Pedro. *Sánchez Cerro: Papeles y recuerdos de un presidente del Perú*. Edit. Universitaria. Lima, 1969 y MOLINARI MORALES, Tirso Aníbal: *Formación del Partido Unión Revolucionaria, crisis política y proceso electoral de 1931, una aproximación al movimiento sancheherrista*. Tesis (Mgr.) Lima: Facultad de Sociología en la Escuela de Graduados de la PUCP. 1996.

²¹ Véase al respecto BASADRE, Jorge. Op.cit. T. X, pp.178-179.

Revolucionaria Americana (APRA)²², que logró 106.088 votos equivalentes al 35%, seguido por José María de la Jara y Ureta representante por el Partido Acción Republicana²³ quien alcanzó 21.950 votos, correspondientes al 7% y finalmente resultó elegido Antonio Osorio por el Partido Constitucional Renovador del Perú²⁴ con 19.640 votos representando el 7% de los votos válidos²⁵.

3. Congreso Constituyente de 1931-1932

El Congreso Constituyente se instaló el 8 de diciembre de 1931, presidido por Luis Antonio Eguiguren. Su finalidad principal era la de expedir una nueva Constitución. En un contexto de crisis política, como dice Carmen Rosa Balbi, se buscaba "dar respuesta a dos cuestiones fundamentales: a la necesidad de legitimación del nuevo régimen y a la necesidad de una nueva institucionalidad que garantizara la estabilidad del sistema político"²⁶. Para alcanzar al país una nueva Constitución, se formó una comisión de Constitución que estuvo presidida por Clemente J. Revilla. Dicha comisión presentó al pleno del Congreso, su proyecto por partes para el debate, empezando el 23 de diciembre de 1931.

La distribución de los escaños en el Congreso Constituyente estuvo dividida de la siguiente manera: 67 representantes pertenecían al Partido Unión Revolucionaria, número que se elevó a más de 80 representantes luego de algunas alianzas; 27 representantes militaban en el APRA, calificada de "revolucionaria" por José Pareja Paz Soldán²⁷; 20 eran descentralistas²⁸; 4, socialistas²⁹ y 6, independientes³⁰. El Partido Comunista del Perú que fue uno de los partidos más

²² Véase al respecto KLAREN, Peter: *La formación de las haciendas azucareras y los orígenes del APRA*. IEP, Lima, 1976, MURILLO GARAYCOCHEA, Percy: *Historia del APRA 1919-1945*. Editora Atlanta S.A. Lima: 1976 Y SÁNCHEZ, Luis Alberto: *Apuntes para una biografía del APRA*. 3 tomos. Lima: Mosca Azul, 1978.

²³ Partido fundado por Manuel Vicente Villarán en 1931. Este partido había recibido el apoyo de la Alianza Nacional que se formó para restar fuerza a los partidos de la Unión Revolucionaria y al APRA. La Alianza Nacional estuvo conformada por los partidos Unión Popular, Demócrata, Liberal y Progresista. TUESTA, Fernando: *Perú político en cifras 1821-2001*. Lima: Ed. Friedrich Ebert., 2001. p.674.

²⁴ Partido fundado en 1931 por la fusión del Partido Constitucional y la Coalición Nacional. TUESTA, Fernando. Op.cit. p.674

²⁵ TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. Op.cit. p.607. Sobre el proceso electoral de 1931 véase BURGA y FLORES GALINDO, Alberto. Op.cit. pp.192-206. También sobre la campaña electoral véase BALBI, Carmen Rosa. *El APRA y el Partido Comunista en 1931*. Tesis (Br.) Lima: PUCP, 1977. pp.198-242.

²⁶ BALBI, Carmen Rosa y Laura MADALENGOITIA: *Parlamento y lucha política*. Lima: Desco, 1980. p.56

²⁷ PAREJA PAZ-SOLDÁN, José: *Historia de las constituciones nacionales*. Lima, 1944, p.200

²⁸ El descentralismo fue un movimiento de las clases medias provincianas, principalmente de la región sureña, quienes reclamaban una nueva demarcación política, la eliminación del latifundio y la solución al problema del indio. Este Partido apoyó la candidatura de José María de la Jara y Ureta. Sobre el descentralismo véase ROMERO, Emilio: *El Descentralismo*. Lima: TAREA, 1987 y DEUSTUA, José y RENIQUE, José Luis: *Intelectuales, indigenismo y descentralismo en el Perú 1897-1931*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos "Bartolomé de las Casas", 1984.

²⁹ El Partido Socialista del Perú fundado por Luciano Castillo Coloma en 1930, fue una escisión del Partido Comunista del Perú.

³⁰ El número de representantes por partido está basado en el trabajo de BURGA, Manuel y FLORES GALINDO, Alberto. Op.cit.p.204.

radicales en ese momento, no estuvo representado en el Congreso Constituyente por no participar en las elecciones a consecuencia de la represión de que era objeto y porque el mismo partido no le atribuyó mayor importancia a la participación electoral³¹. Una de las características que tuvo este Congreso Constituyente fue la presencia de representantes del sector obrero y del sector artesanal.³²

3.1. Los planteamientos sobre el sufragio femenino

Cuando el sufragio femenino se puso en debate en el Congreso Constituyente peruano en 1931-1932, los únicos países que habían otorgado el sufragio femenino, en todo el Continente Americano, eran Canadá (excepto la provincia de Québec) en 1918, Estados Unidos, en 1920, y Ecuador, en 1929.

El debate sobre el derecho al sufragio, donde también se discutió el sufragio femenino, empezó el 26 de diciembre de 1931 y terminó el 12 de enero de 1932. En las siete sesiones de debate del Congreso, una representación de mujeres estuvo siempre presente. El debate sobre el sufragio femenino se dividió en tres posiciones que podemos identificar fácilmente: los representantes del Partido Descentralista del Perú fueron los que más se declararon contra el sufragio femenino; los parlamentarios apristas defendieron como partido en bloque, el sufragio calificado o restringido, y muchos partidarios del gobierno o de la Unión Revolucionaria, el voto irrestricto o voto amplio de la mujer. Los demás representantes, pertenecientes al Partido Socialista del Perú y los independientes, estuvieron distribuidos en las tres posiciones confrontadas entre sí (ver anexo 1).

3.1.1. Las mujeres no deben sufragar: ¿Quién cuidará del hogar?

Esta posición fue defendida, como lo hemos señalado, por el Partido Descentralista del Perú. La mayoría de sus defensores eran representantes de los departamentos de Puno y Cusco. El sustento de sus argumentos consistió en:

a) La naturaleza de la mujer

La exclusión política de la mujer sobre el sustento de su naturaleza fue un argumento que se utilizó en Francia en la segunda mitad del siglo XVIII para impedir la participación de la mujer en la política³³.

³¹ Ibid, p.195.

³² Ibid, p.204.

³³ ORTEGA LÓPEZ, Margarita: "Huérfanas de ciudadanía, pero guardianas de la casa". En: ORTEGA, Margarita; SÁNCHEZ, Cristina y VALIENTE, Cecilia: *Género y Ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 1999 p.164.

Sherry Ortner en su trabajo *Is female to male as nature is to culture?* (¿Es la mujer al hombre lo que la naturaleza a la cultura?) (1970) sugiere que “identificamos, o asociamos simbólicamente a las mujeres con la naturaleza, y a los hombres con la cultura. Dado que la cultura aspira a controlar y dominar la naturaleza, es ‘natural’ que las mujeres, en virtud de su proximidad a la ‘naturaleza’, experimenten el mismo control y dominio”³⁴.

Uno de los argumentos defendidos por la posición de negar el voto a la mujer se sustentó en razón de su naturaleza. La naturaleza había hecho diferentes al hombre y a la mujer y por lo tanto, el papel que debía cumplir cada género en la sociedad era diferente de acuerdo a la anatomía y a la función fisiológica de cada uno.

En su defensa, el representante por Puno del Partido Socialista del Perú, Francisco Pastor, había señalado que la mujer por la función biológica de la maternidad tenía una contextura peculiar y que por sus diferencias anatómicas y fisiológicas, no era ni inferior ni superior al hombre, tan sólo diferente. La diferencia asignaba roles: a la mujer por ser psicológicamente más sentimental y emotiva que el hombre, se le había asignado el hogar y la familia y era allí donde la mujer debía “afirmar sus virtudes”; mientras que el hombre por ser “más intelectual”, estaba preparado para la “lucha por la vida”³⁵.

Por otro lado, Manuel Ignacio Frisancho, representante por Puno señalaba que no se le quitaba a la mujer ningún derecho sino que la “Naturaleza ha dispuesto que se imponga trabajo conforme a las facultades de ella” por ello “le ha asignado el hogar, dominio de la familia y al hombre le ha señalado también la lucha y el velar por los intereses generales de los pueblos”³⁶.

³⁴ Sherry Ortner con el objetivo de descubrir el sistema de valores culturales por el cual las mujeres parecen “más próximas a la naturaleza” abrió una nueva vía por medio del análisis del simbolismo del género para la comprensión del problema de la subordinación de la mujer. La pregunta formulada por Ortner: ¿Qué tienen en común todas las culturas para que, sin excepción, valoren menos a la mujer que al hombre? Llevó a responder que todas las culturas relacionan a la mujer con algo que subestiman y para la autora es la “naturaleza” en sentido amplio: “Todas las culturas reconocen y establecen una diferencia entre la sociedad humana y el mundo natural. La cultura trata de controlar y dominar la naturaleza para que se pliegue a sus designios. La cultura es, por tanto, superior al mundo natural y pretende delimitar o ‘socializar’ la naturaleza, con objeto de regular y supervisar las relaciones entre la sociedad y las fuerzas y condiciones del medio ambiente”. En este sentido la “mujer crea de forma natural desde el interior de su propio ser, mientras que el hombre es libre de crear artificialmente, o está obligado a ello, es decir, a crear sirviéndose de medios culturales y con la finalidad de perpetuar la cultura”. Por lo tanto el papel de la mujer esta próximo a la naturaleza o sea al círculo doméstico, su actividad gira en torno a las relaciones intrafamiliares e interfamiliares, frente a la participación del hombre en los asuntos públicos y políticos de la sociedad. ORTNER, Sherry. *Is female to male as nature is to culture?* En: MOORE, Henrietta L. *Antropología y feminismo*: Ediciones Cátedra, Madrid, 1996, pp.27-29.

³⁵ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1931*. T. I. (28 de noviembre de 1931 a 23 de enero de 1932) p.491.

³⁶ *Ibid*, p.567.

Asimismo, Manuel J. Bustamante de la Fuente, representante por Arequipa y de la posición política descentralista, argumentó que la naturaleza desde tiempos primitivos había encomendado a la mujer, ser la conservadora de la especie, del hogar, la familia y sus tradiciones³⁷. Además señaló que siendo la mujer “sumamente sugestionable y emotiva”, su voto no sería independiente sino representaría la opinión de las personas que la rodean o sea del marido, padre, hermano, autoridad etc. Terminó aseverando que ninguno de los representantes que estaba a favor del voto femenino desearía “encontrar, al regresar a su hogar, cansado de la lucha cotidiana, en vez de la paz y tranquilidad que necesita, del halago suave y sedentario de una mujer cariñosa y femenina, un ambiente caldeado por la lucha y las pasiones políticas”³⁸. Existió, pues, un rechazo muy conservador a la participación de la mujer en asuntos públicos, porque se creía que el orden establecido hasta ese momento desdibujaría el hogar tradicional al que se estaba acostumbrado.

b) El hogar será una anarquía

Desde el punto de vista de los que no querían aceptar el cambio al que asistía el mundo contemporáneo, la participación de la mujer en asuntos públicos hacía presagiar el caos en el hogar. Emilio Venero, descentralista y representante por el Cusco, expuso que si la mujer participaba en la política “llegarían a suceder una serie de cuadros pavorosos; como luchas, lágrimas, el abandono de los menudos hijos, separación, divorcio, etc.” Venero no hubiera permitido que se “destroquen esos santuarios del amor, allí donde se cultiva, la dignidad, el honor y la fidelidad; que se tenga que romper la unidad conyugal para ver al hombre por un lado y a la mujer por otro lado”; pero no defendía a todas las mujeres, sino a aquellas que “sabían amar” y no a las que ya habían “embalsamado su corazón”³⁹. También Manuel J. Bustamante de la Fuente apoyaba esta defensa, diciendo “que la intervención de la mujer en los asuntos públicos llevaría al hogar el germen de las disensiones y a matar la paz y tranquilidad que en él deben existir”⁴⁰. La participación de la mujer en los asuntos públicos era negada por lo considerado hasta entonces como bueno y funcional.

Pero allí no terminaba la generación del caos en el hogar, éste se agudizaría si la opinión de la mujer en las juntas electorales prevaleciese sobre la de su marido. En ese supuesto, y así lo pensaba Emilio Abril Vizcarra, independiente y representante por el departamento del Cusco, ¿cuál sería la situación de éste dentro del hogar, del cual era Jefe? Permitiendo el voto político a la mujer, “se habría conseguido (...) sembrar la anarquía y el caos en el seno del hogar” en el que los roles estarían confundidos.⁴¹

³⁷ Ibid, p.568.

³⁸ Ibid, p.568-569.

³⁹ Ibid, p.596.

⁴⁰ Ibid, p.569.

⁴¹ Ibid, p.615.

C H I R I G O T A
M O D E R N I S M O



—¡Te marchas! Y qué me hago con esta criatura!
— Cuidala bien, cretino!
Mientras que yo, en mi Centro, cumpliendo mi destino,
hablo de la importancia de la puericultura
y de la trascendencia del voto femenino.

Frente a la negativa de que no era “posible arrancar a la mujer del hogar para lanzarla a atender los altos intereses nacionales”⁴² se aceptaba en última instancia según Ignacio Frisancho representante por Puno, la intervención de la mujer en intereses municipales o sea en los asuntos de la localidad, o como sostenía Abril Vizcarra, la labor de la mujer estaría en la beneficencia, señalando como ejemplo el trabajo de Elvira García y García quien en el departamento del Cusco había fundado con gran éxito un Asilo de Niños Huérfanos⁴³.

En las primeras décadas del siglo XX, algunas mujeres como María Jesús Alvarado Rivera, Miguelina Acosta Cárdenas, Dora Mayer, Zoila Aurora Cáceres, entre otras habían luchado por sus congéneres. Una victoria feminista fue la promulgación de la Ley N° 4526 promulgada el 23 de setiembre de 1922, donde se expresó que las mujeres mayores de treinta años podían formar parte de las Sociedades Públicas de Beneficencia, aunque antes de esta ley, con muy pocas excepciones, ya la mujer había sido incorporada en esta institución, como fue en el caso de Elvira García y García, pero la ley abría posibilidades a la participación de mujeres más allá del hogar. En la ciudad de Lima, en cumplimiento de la expresada ley, fueron elegidas para la Beneficencia de dicha ciudad, María Lacroix de Olavegoya y Virginia Candamo de Puente⁴⁴

Siguiendo los argumentos de Abril Vizcarra, la mujer por ser “abnegada y virtuosa” podía desempeñarse en el campo de la beneficencia porque dicha actividad era cercana a su papel de madre. Si por alguna circunstancia, salía fuera del marco del rol que desempeñaba en el hogar y en el seno de la sociedad, se perderían la ecuanimidad y el señorío que la hacían tan grande y soberana dentro del “santuario de la familia”, y entonces muy fácilmente se precipitaría por la “pendiente de la degradación”⁴⁵.

Desde esta visión, la mujer estaba condenada a que sus actividades se limitaran al espacio privado, el hogar y a lo más a la actividad de la beneficencia o a asuntos de su localidad porque no se consideraba, como actividad política.

c) “Bajo protección del marido”

La posición conservadora que hemos visto hasta aquí, era compatible con el espíritu paternalista del código civil vigente. El derecho civil que regía en el

⁴² Ibid, p.567.

⁴³ Ibid, p.615.

⁴⁴ BASADRE, Jorge. Op.cit. T. IX, p.428.

El Consejo Nacional de Mujeres fue el organismo representativo de todas las asociaciones afiliadas. Durante el Oncenio, las instituciones que se destacaron fueron la Liga Antituberculosa de Damas, la Asociación Humanitaria, la Sociedad de Roperos Infantiles, las cunas anexas a la Junta de Defensa de la Infancia, el Comité Patriótico de Damas entre otras.

⁴⁵ *Diario de los Debates...* p.615.

contexto de la época era el que se había aprobado en 1852. A pesar de los varios intentos por reformar dicho código, éste no se lograría hasta 1936.⁴⁶ El Código Civil de 1852 convertía a la mujer, sobre todo a la casada en dependiente del marido. El Art. 28º señalaba que la mujer casada estaba bajo la potestad de su marido; o sea bajo la potestad de “otro” y bajo la potestad de éste estaban también los menores de edad, los huérfanos y hasta 1854 estaban los esclavos. Esto significaba que las mujeres eran consideradas como menores de edad (¿deberíamos entender que las mujeres hasta la abolición de la esclavitud fueron concebidas, de cierta manera, como esclavas?). En el Art. 175º decía que “El marido debe proteger á la mujer, y la mujer obedecer al marido”. En el siguiente, art. 176º, citaba: “La mujer esta obligada á habitar con el marido, y á seguirlo donde él tenga por conveniente residir”. El art. 177º consignaba que “El marido está obligado á tener en su casa a la mujer, y á suministrarle todo lo preciso para las necesidades de la vida, según sus facultades y situación”⁴⁷. El articulado no deja dudas sobre el papel que le tocó cumplir a la mujer en total dependencia del marido.

Algunos defendieron desde este punto de vista conservador al código civil vigente. Francisco Pastor señaló que la mujer “no [estaba] humillada por el Código Civil, ni por ninguna legislación sino que la ley, [había] interpretado las condiciones específicas de la mujer, no para inferiorizarla, sino para protegerla [sic]”⁴⁸ por consiguiente la “alta sugestionabilidad” de la mujer estaba amparada por la ley en su amplio concepto de amparo y de humanidad⁴⁹.

Pero no todos compartían este punto de vista, Emilio Abril Vizcarra prefería que primero se le otorgara a la mujer el amplio ejercicio de sus derechos civiles antes que otorgarle como una “gracia” el ejercicio de los derechos políticos, que no representaba una verdadera necesidad⁵⁰, porque de acuerdo a las disposiciones del Código Civil “la mujer se [hallaba] sujeta a una completa dependencia. Según esa ley, la mujer casi nunca [salía] de la Patria Potestad; [además no podía] con toda amplitud, ejercitar sus derechos civiles; (...) adquirir bienes, ni menos enajenar sus bienes propios, sino con el consentimiento de su marido;

⁴⁶ En 1922 se formó una comisión reformadora del Código Civil de 1852 que concluyó con el Código Civil de 1936. Este código se había formulado según Fernando Sessarego con una visión todavía positivista, fundada en una concepción de carácter individualista y patrimonialista. FERNÁNDEZ SESSAREGO, Carlos: “Doctrina y Legislación peruana sobre la persona en el siglo XX”. En: GUEVARA PEZO, Víctor: *Instituciones del Derecho Civil Peruano (Visión Histórica)*. T. I. Lima: Fundación Manuel J. Bustamante De la Fuente. 1966. pp.267-313.

Sobre los antecedentes del Código Civil de 1936, véase GUERRA MARTINIERE, Margarita. “Antecedentes históricos del Código Civil peruano de 1936”. En: GUEVARA PEZO, Víctor. Op cit. pp.133-206.

⁴⁷ *Código Civil de 1852*. Impr. Del Gobierno Eusebio Aranda. Lima, 1952. pp.16-33.

⁴⁸ Francisco Pastor señaló, por ejemplo, que si se le concediese la facultad de ser fiadora, la mujer se arruinaría. *Diario de los Debate...* p.492.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Diario de los Debates...* p.615.

(...) ser fiadora, testigo testamentario, etc.”⁵¹. La condición de mujer casada le quitaba cualquier tipo de libertad si es que la había tenido antes, porque siendo soltera estaba bajo la potestad del padre, del hermano o de la autoridad. Igualmente Emilio Romero y Francisco Pastor, no creían justo que se le diera el voto de la mujer cuando todavía no se había resuelto la legitimidad de la madre y de los hijos ilegítimos⁵².

Pero la mujer, pese a la legislación y a la dependencia del “otro” pudo escapar a esta supremacía; sino, cómo se explicaría el trabajo a favor de sus congéneres de María Jesús Alvarado⁵³, Elvira García García, Dora Mayer, Zoila Aurora Cáceres, Magda Portal entre otras muchas lideresas, aunque sus posiciones de feminismo no planteaban confrontaciones con los varones⁵⁴.

d) “Las atribuciones específicas de la mujer”

Otro de los puntos que afloró en el debate fue la situación de la educación en el Perú. La educación, como dice Carlos Contreras, desde inicios del siglo XX hasta 1970 había sido promovida y pensada desde el Estado “como la estrategia más eficaz para lograr la irresuelta tarea de integración nacional de la población y abrir el camino a la prosperidad con justicia”⁵⁵ pero durante la década de los años 20 hasta la mitad de los 30, el gasto en educación se había estancado prefiriéndose invertir en obras públicas⁵⁶. En las primeras décadas del siglo XX el índice de analfabetos era alto y el nivel primario estuvo mejor extendido que el nivel secundario.⁵⁷ Como la educación de la mujer había sido la más descuidada con respecto a la del varón, como veremos más adelante, para algunos congresistas, ésta fue la causa incuestionable para que “el índice promedial de la capacidad de la mujer [estuviese] por debajo del índice promedial de la capacidad del hombre” y a ello se debía que eran “sugestionables”⁵⁸. Otros congresistas habían hecho énfasis en la falta de centros de enseñanza y en lo mal organizados que estaban⁵⁹. Por consiguiente, la falta de educación de la mujer no la favorecía para entrar en el campo de la actividad del varón.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibid, p.604.

⁵³ Fundó la asociación Evolución Femenina, el 21 de febrero de 1914, fue la primera organización femenina con una vertiente moderna. La propuesta de María Jesús Alvarado hacia las mujeres fue lograr la autonomía de sus conciencias mediante el trabajo y la educación, convirtiéndose en sujeto activo del progreso y de la integración nacional. Exigió derechos civiles y políticos para la mujer. VILLAR MÁRQUEZ, Eliana: *Por mérito propio Mujer y Política*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 1994.

⁵⁴ BURNS, Kathryn. “Mas allá del “esencial femenino”: Los comienzos del feminismo peruano”. En: *Socialismo y Participación*. N° 22. Lima.1983, p.119.

⁵⁵ CONTRERAS, Carlos: *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Documento de trabajo, N° 80. Lima: IEP, 1996. p.5.

⁵⁶ Ibid, p.9.

⁵⁷ Ibid, p.37 y ss.

⁵⁸ Planteamiento de Francisco Pastor. *Diario de los Debates...* p.492.

⁵⁹ Planteamiento de Emilio Romero. *Diario de los Debates...* p.495.

Así como se había planteado que la mujer debería dedicarse a la labor de la beneficencia, esta vez, siguiendo a Gabriela Mistral, se sustentó que la mujer debería dedicarse al magisterio, encargándose de la instrucción primaria, porque era “la primera maestra en el hogar y porque pedagógicamente, en la educación, hay que seguir un proceso maternal educativo (...). Igualmente en la Medicina Infantil, la Puericultura y en una serie de sectores que el hombre ha usurpado, deberían ser de la atribución específica de la mujer”⁶⁰ Se señalaba que en estas actividades la mujer podía realizar una acción mucho más eficiente. Para Francisco Pastor, “este sería el ideal moderno, científico y humano de la conquista de la mujer y no una grotesca igualdad con los hombres”.⁶¹

e) “Sugestionables y clericales”

Según Manuel Ignacio Frisancho, no era conveniente dar el voto a las mujeres porque en ellas pesaban la “sugestión religiosa” y la gran masa de las mujeres sobre todo de las provincias, según el congresista, pensaban bajo el “prisma del clericalismo” que significaba el “estancamiento y la paralización de todo progreso”. Por lo tanto no era conveniente “imponer a la mujer la obligación de votar alejándola del hogar e introduciendo por otra parte en el seno de la familia el desquiciamiento social”; sobre todo no “estando emancipada la mujer en su conciencia, no teniendo el criterio sereno que requieren los asuntos del Estado y no estando libre su pensamiento de ciertos “prejuicios” no era posible que se le concediera el voto a la mujer.”⁶²

Víctor Colina, descentralista y representante por el departamento de Junín, señalaba que si se consideraba el voto de la mujer, quien había recibido una educación “esencialmente mística y sobre las bases afectuosísimas de la obediencia ciega y el respeto irreflexivo (...) el voto femenino entre nosotros sería el voto de los religiosos” y eso significaría “aumentar el electorado del conservadurismo ultramontano”⁶³.

f) “No manchemos sus blancas manos”

Finalmente, no era posible concederle el voto a la mujer en el Perú porque ella no lo había luchado. El descentralista, Emilio Romero se opuso al voto femenino señalando que la mujer debía conquistarlo como sucedió en otros países, se tenía el ejemplo de las mujeres de Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, de esa forma sería más honroso y digno que la mujer por su propio esfuerzo lograra el derecho de sufragio, por su nueva posición ideológica, no porque los congresistas “galantemente” se lo otorgaran, tal vez “demasiado temprano”, porque de ser así se desprestigiara rápidamente; en último caso, aceptaba que

⁶⁰ Planteamiento de Francisco Pastor. *Diario de los Debates...* p.491.

⁶¹ *Diario de los Debates...* p.491.

⁶² *Ibid*, p.567.

⁶³ *Ibid*, p.604.

la mujer participara de forma gradual porque así había sido el avance de la participación de las mujeres en otros países como Inglaterra, por ejemplo⁶⁴.

Además el voto de la mujer no correspondía a ninguna necesidad social, no satisfacía ningún anhelo, que si bien había un grupo de señoras y señoritas que propugnaban el voto femenino, ellas no representaban al resto de la República⁶⁵. Esto era una realidad, las mujeres que lucharon por el sufragio femenino en el Perú se habían limitado a la ciudad de Lima. El movimiento estuvo dirigido por Zoila Aurora Cáceres⁶⁶ bajo su organización Feminismo Peruano, fundado en 1924, que no pudo irradiarse en el ámbito nacional a pesar de sus intentos de crear sedes en los demás departamentos.

Los temores paternalistas de los defensores de la oposición al sufragio femenino se resumían en la defensa de Emilio Romero, quien pedía a sus congéneres no cometer la injusticia de reconocer el derecho político de la mujer sólo para traerla al “festín político electoral” –decía- “no manchemos sus manos con la tinta de las huellas digitales; conservemos las manos de la mujer blancas e inmaculadas hasta que la hayamos colocado en el verdadero sitio que le corresponde”⁶⁷. Asimismo, Francisco Pastor señalaba, que la vida política con sus pasiones y sus luchas había “enlodado demasiado a los hombres, para que las mujeres, con su pureza, penetren en sus encrucijadas”⁶⁸ por lo tanto traer a la mujer al campo de las actividades políticas era un desacierto político y social.

Estos congresistas no dejaban de tener razón cuando se refirieron a las elecciones como un “festín político” donde los hombres se habían enlodado en enfrentamientos electorales sangrientos durante toda la vida republicana. A pesar de los esfuerzos del gobierno de Nicolás de Piérola y Guillermo Billinghurst por reformar los procesos electorales mediante leyes electorales expedidos en 1896 y 1912 respectivamente, ésto no se había logrado. Durante las primeras décadas del siglo XX todavía se libraban asaltos armados a los locales de votación para obtener mayoría en las elecciones tanto parlamentarias como presidenciales⁶⁹.

⁶⁴ Planteamiento de Francisco Pastor. *Diario de los Debates...* p.494-495.

⁶⁵ Planteamiento de Manuel Ignacio Frisancho. *Diario de los Debates...* p.567.

⁶⁶ Zoila Aurora Cáceres (Lima 1872 – Madrid 1958) Fue hija del general Andrés A. Cáceres, héroe de la Breña y Presidente de la República 1886-1894 y 1894-1895. Vivió en Inglaterra, Francia, Italia, Alemania y Buenos Aires. Fundó en Lima el Centro Social de Señoras en 1905, con la finalidad de favorecer la educación femenina; colaboró en *El Comercio* con el seudónimo de Evangeliana; en París fundó la Unión Literaria de los Países Latinos en 1909; en Lima inició conferencias populares desde 1911, entre otras muchas actividades. Publicó varias obras. TAURO DEL PINO, Alberto. *Enciclopedia ilustrada del Perú*. T. 3. Lima: PEISA. 2001, p.435.

⁶⁷ *Diario de los Debates...* p.495.

⁶⁸ Planteamiento de Francisco Pastor. *Diario de los Debates...* p.492-493

⁶⁹ Para las reformas electorales y procesos electorales en las primeras décadas del siglo XX véase VILLARÁN, Manuel Vicente: “Costumbres electorales”. En: *Mercurio Peruano* T. 1. Lima. 1918 y AGUILAR GIL, Roisida: *Así fueron las elecciones parlamentarias en 1917: el caso Palcaro*. Lima: PUCP, 2002, pp.95-113.

3.1.2. El sufragio condicionado al trabajo y al estudio

La posición por el voto restringido de la mujer fue defendida disciplinadamente por el Partido Aprista Peruano.⁷⁰ Los representantes del partido aprista integraron mayoritariamente la comisión en minoría sobre el derecho de sufragio⁷¹. En el dictamen de dicha comisión en minoría que presentaron al Congreso Constituyente sustentaron que tenían derecho de sufragio todos los peruanos que sabían leer y escribir, mayores de 18 años⁷², sin distinción de sexos; pero que las mujeres para ejercer tal derecho deberían poseer algunos requisitos como: ser casada o madre de familia, profesional, empleada, profesora, ejercer alguna industria o comercio propio, obrera o ser autora de libros⁷³. La posición del partido aprista, con respecto al derecho de la mujer al sufragio, fue defendida dentro de una perspectiva de promover la defensa de los derechos de la mujer trabajadora como veremos más adelante.

a) Que la “costilla bíblica” se transforme en ciudadana

Ricardo Reyna Feijóo, miembro de la comisión de minoría y representante del departamento de Amazonas, sostuvo en el Congreso que la mujer para tener el derecho de sufragio debía alcanzar su independencia económica porque la mujer que trabajaba era “consciente” y sabría por quién iba a votar⁷⁴. Respondiendo a José Matías Manzanilla Barrientos, ex civilista y representante por el departamento de Ica, quien había señalado que todas las mujeres trabajaban, refiriéndose incluso al trabajo que realizaban en el hogar; expuso que “una cosa es el trabajo como pena, como obligación, y otra cosa, es el trabajo como distracción”⁷⁵. En esta línea, también, el aprista Miguel Cuculiza, representante de Huanuco, señalaba que estaba de acuerdo con que se le dé el voto a la mujer, pero a “la mujer que trabaja y que haya sentido amargarse su espíritu por la voz del patrón y por la explotación de su esfuerzo por el capital; el voto para la mujer que estudia y que haya sentido morir sus ilusiones al beber en la fuente envenenada de la filosofía; y, así, para tantas otras mujeres que se encuentran en semejantes circunstancias: desviadas de su destino por la cobardía de los hombres y por la injusticia social”⁷⁶. O sea se comprendía que el nuevo rol penoso y sacrificado que estaban asumiendo las mujeres en la sociedad era el resultado del cambio social que los hombres no habían podido detener.

⁷⁰ *Diario de los Debates...* p.499.

⁷¹ Firmaron aceptando el dictamen de minoría: M. Cuculiza, Toribio Sierra M., N. Saturnino Vara Cadillo, Erasmo Roca, Luis Alberto Sánchez, Enrique Ávila, Francisco Pastor, C. Doig y Lora y Emilio Romero, pero éste último a pesar que firmó no estuvo de acuerdo con dicho dictamen. *Diario de los Debates...* p.402.

⁷² Con respecto a la edad, representantes de otros partidos señalaron que la edad adecuada para la mujer era tener 25 años porque por sus ocupaciones en el hogar disponía de pocas oportunidades para enterarse de los problemas políticos.

⁷³ *Diario de los Debates...* p.402.

⁷⁴ *Ibid*, p.490.

⁷⁵ *Ibid*, p.490.

⁷⁶ *Ibid*, p.579.

Luis Alberto Sánchez, representante aprista por el departamento de Lima, respondía a los argumentos de Manzanilla señalando que: Una de las condiciones fundamentales del trabajo [era] la retribución; el salario [era] su condición esencial" y refiriéndose al planteamiento de su partido decía, "nosotros sostenemos en primer término, que sólo tiene derecho político quien lo gana por su esfuerzo"⁷⁷. Asimismo, sobre la base de la posición de Duguit, tratadista de derecho constitucional, señaló que creía "en el voto femenino a medida que se agrupen en sindicatos profesionales; es decir, a medida que vayan trabajando"⁷⁸; lo que implicaba la participación en la vida política, sólo de las mujeres que trabajaban por una remuneración y que estaban agrupadas en gremios, sindicatos u otras organizaciones partidarias. Para ser favorecida con el sufragio, era necesario además que la mujer hubiera salido del hogar o sea del espacio privado. Era evidente que se refería a las mujeres que trabajaban en sus pequeños negocios, profesión o en las fábricas, sobre todo, en las fábricas textiles donde había mayor porcentaje de trabajadoras, en comparación a otros centros laborales⁷⁹.

Contrario al grupo de los opositores al sufragio femenino, los apristas pedían la experiencia de la mujer en el ámbito público a través del trabajo o del estudio. Luis Alberto Sánchez citando a Bertrand Russel planteó que "la mujer salga del hogar para obtener su derecho político y no que ella lo gane por seguir siendo una señorita"⁸⁰, se referían a las mujeres del sector alto. Por lo tanto "decir que la mujer que trabaja en su casa es una trabajadora, apesar [sic] de que no gana salario ni realiza el trabajo pena [según los apristas] era sencillamente demagogia"⁸¹.

Pero no solamente defendieron el voto de las trabajadoras obreras y empleadas de las ciudades si no también de aquellas mujeres de la sierra que poseían una propiedad en el cual trabajaban; en general de todas las pequeñas propietarias, las pequeñas comerciantes e industriales porque también eran explotadas por el "gran capital" -decían- "Somos un partido que alinea en su frente a las clases productoras. Excluimos a los parásitos"⁸² era una defensa a las mujeres del sector medio y bajo enfrentándose a las mujeres del sector alto.

⁷⁷ Ibid, p.496.

⁷⁸ Ibid, p.498.

⁷⁹ Sobre el trabajo de las mujeres en las fábricas de Lima, véase SANBORN, Cynthia: "Los obreros textiles de Lima: redes sociales y organización laboral, 1900-1930". En: PANFICHI H. Aldo y PORTOCARRERO, Felipe: *Mundos Interiores: Lima 1850-1950*. Lima: Universidad del Pacífico, 1995. p.187-215.

⁸⁰ *Diario de los Debates...* p.498.

⁸¹ Ibid, p.584.

⁸² Ibid, p.584 y 725.

Magda Portal, del partido aprista, estaba también de acuerdo por el voto de la mujer calificada señalaba que "el voto de valor ha de ser el de calidad y no el de cantidad, así el voto de la mujer que trabaja junto al de la que vive parasitariamente, tiene el innegable valor de su superioridad como elemento de producción". PORTAL, Magda: *El Aprismo y la mujer*. Lima: Atahualpa, 193?, p.17.

El escritor Manuel Seoane, también representante aprista por Lima, mencionó que los apristas como intérpretes políticos de un partido de trabajadores manuales e intelectuales, habían sostenido que el “Perú debía ser una república de trabajadores”. “Pues si nosotros creemos que la democracia se apoya en la economía y que el principal fundamento de la economía es el trabajo, el trabajador es el que debe tener derecho de crear el sistema que ha de regir esa democracia”⁸³. Más adelante siguió sustentando: “el voto es un derecho que emana de la actividad económica que desarrolla el individuo. Es una consecuencia de su contribución de trabajo en la sociedad. Pero no del trabajo-deporte, del trabajo-entretenimiento, sino del “trabajo-obligación, del que cumple el individuo, no para distraer su tiempo, sino porque tiene la necesidad de ganarse el sustento en la lucha por la vida. Todo el que se encuentra frente a la necesidad de trabajar para poder satisfacer sus necesidades vitales, no solamente colabora en el proceso económico de la sociedad, sino que crea su derecho propio para intervenir en el gobierno, en la orientación de la sociedad”⁸⁴. Para los apristas el trabajo era el filtro para que la mujer pudiera intervenir en las actividades políticas eligiendo y siendo elegida.

El representante aprista de Lambayeque Luis E. Heysen Inchaústegui, también señaló que el voto de la mujer que trabaja, estudia o piensa no era cuestión de edad o sexo sino era una cuestión económica y espiritual en la lucha por lograr que la “costilla bíblica” se transforme en ciudadana. Los apristas con su doctrina y con su ideología querían redimir a la mujer y querían que la mujer elija y sea elegida, de modo que la mujer “aportando las armas y los instrumentos de su propia liberación concorra con los ciudadanos, con los trabajadores manuales e intelectuales, las clases medias, obrera y campesina, a transformar el Estado Peruano, haciendo no un estado opresor; sino un estado de libertad, de justicia y de igualdad económica”⁸⁵

El requisito de trabajo y cultura, para que la mujer pudiera votar, tenía que ver con la condición de que la mayoría de las mujeres eran religiosas y veían en el trabajo la forma de sacudirse de sus ideas religiosas, así lo sustentaron discrepando con la postura del dictamen de la mayoría: “El misticismo de la mujer se atempera a medida que ésta se basta a sí misma por acción del trabajo y la cultura. Por consecuencia sobre estas bases cabe conceder el derecho del sufragio a la mujer”⁸⁶. Si en el ámbito mundial la mujer había conquistado todos sus derechos, en el Perú se consideraba un peligro darle el voto irrestrictamente pues su propia voluntad podría favorecer a sus opresores⁸⁷.

⁸³ *Diario de los Debates...* p.616.

⁸⁴ *Ibid*, p.616.

⁸⁵ *Ibid*, p.612.

⁸⁶ *Ibid*, p.402.

⁸⁷ *Ibid*, p.577.

b) Peligro de reacción "Ultramontana"

Dos hechos referidos a la relación Estado-Iglesia durante el gobierno de Augusto B. Leguía fueron muy mal vistos por los nuevos sectores políticos e intelectuales: el otorgamiento de la Iglesia a Leguía, el honor papal de ser "Caballero de la Suprema Orden Militar de Cristo" en febrero de 1929 y el intento de consagrar la Nación al Sagrado Corazón de Jesús el 23 de mayo de 1923, acto que no se efectuó al realizarse una marcha de protesta de los estudiantes de la Universidad de San Marcos – reabierta después de su receso - y de los obreros de las Universidades Populares González Prada, bajo el liderazgo de Víctor Raúl Haya de la Torre. Como era de esperar, los sectores liberales habían condenado ésta relación y pedían la separación del Estado y la Iglesia.

Al interior del Congreso Constituyente, la posición de la comisión de minoría discrepó de la posición de la comisión de mayoría que estaba a favor del voto sin restricciones, porque: "La mujer peruana [era] fundamentalmente mística y su incorporación a la vida política del país en forma irrestricta, provocaría el peligro de segura reacción ultramontana perjudicial a la natural evolución del derecho"⁸⁸.

Plantearon que la religión era "la esencia de la mujer" por lo tanto era por "esencia religiosa". Ricardo Fejoo Reyna, señaló que la mujer estaba sujeta a la influencia formidable de la religión católica y por eso se pronunció para que se le concediera el voto con excepciones y después de que cumpliera los 25 años, porque hasta dicha edad las mujeres estaban sometidas a la "influencia decisiva de las monjas y en el momento de las elecciones, no sabría por quién votar y lo haría por recomendación de las religiosas o lo haría tal vez, por las súplicas del novio o por la imposición del confesor"⁸⁹.

Luis Alberto Sánchez, mientras tanto, en tono más suave planteaba que los apristas respetaban la religión que abrazaba cada cual. Decía: lo que "queremos es que cuando se abrace una religión se abrace con plena deliberación, que sea el sujeto libre y consciente y en consecuencia si sufre la presión mental ello sea consciente y deliberadamente, no la presión que lo sojuzgue, la aniquile, sin deliberación alguna. Queremos que la mujer conquistando su ritmo en el mundo, siga sin vacilaciones y sin temores su marcha hacia la emancipación"⁹⁰.

Asimismo señalaron, "diferimos, con quienes quieren otorgarles ciudadanía, a la muñequita o a la niña de sociedad, que siendo una desocupada no produce y que siendo una desocupada está al mismo tiempo expuesta a sufrir influencias extrañas, si se quiere clericales, que pueden contravenir las transformaciones especiales (...) nos oponemos al voto de la muñequita, niña de salón"⁹¹. Este

⁸⁸ Ibid, p.402.

⁸⁹ Planteamiento del aprista Arturo Sabroso Montoya, representante por Lima. Ibid, p.490.

⁹⁰ Ibid, p.497.

⁹¹ Planteamiento de Luis E. Heysen Incháustegui. Ibid, p.611.

rechazo al voto de las mujeres del sector alto, también correspondía a que muchas de ellas, desde fines del siglo pasado hasta 1930 habían sido las más activas en crear y mantener organizaciones religiosas femeninas como la Unión Católica de Señoras⁹², entre otras.

Al mismo tiempo, los representantes aclaraban que el Partido Aprista no era ni religioso ni antirreligioso sino laico y que por lo tanto, "tratándose de evitar que el clero, por intermedio de la mujer, transformara el estado laico en estado religioso" se oponían "consecuentemente a que estas influencias clericales actúen en la política nacional y ésta tenga el sentido pernicioso y perjudicial que se da al clero, (...) que estuvieron acordes en declarar al extirpado Caballero de Cristo de acuerdo con sus órdenes". Expusieron que la política nacional, con la intervención de la mujer que piensa, que trabaja y que estudia iba a dignificarse y adquirir mayor categoría.

El progreso del Perú no sería tan sólo responsabilidad de la acción de los peruanos, sino también de las peruanas "calificadas".

c) Educación y población femenina

La educación que planteaba el Partido Aprista, debía estar orientada de acuerdo a la economía. Víctor Raúl Haya de la Torre en un discurso pronunciado en la Plaza de Toros de Lima, el 23 de agosto de 1931, decía con respecto a la educación: "Tenemos que preparar a los hombres para el trabajo y por el trabajo. Tenemos que establecer formas de educación práctica, de un carácter técnico, de un carácter actual, de un carácter moderno, un carácter integral. Una educación pública formada en la escuela única, que acaba con las diferencias que hoy existen establecidas por las escuelas primarias privadas y las escuelas primarias del Estado. La escuela única del Estado, es, sin duda, una medida conducente a la formación de la conciencia nacional y a la formación de un buen concepto de la política y del trabajo en el país"⁹³

Uno de los defensores del voto calificado para las mujeres, Ricardo Reyna Feijóo, no sólo criticó la educación en el Perú por su "carácter conventual", si no también la educación al interior de las familias del sector alto, señalando que los hijos se encontraban abandonados por la madre, por encontrarse éstas, más preocupadas en el club y el tocador, mientras las hijas estaban abandonadas y quedaban sujetas a la "educación esencialmente conventual".

Considerando que la educación del hogar tenía una influencia fundamental, según Feijóo, ésta en general estaba descuidada en el país pues la mujer no realizaba su verdadera misión, su verdadero papel, lo cual era peligroso porque

⁹² Sobre la historia de La Unión Católica y la sección de señoras, véase, KLAIBER, Jeffrey S.J.: *La Iglesia en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1996, pp.118-124.

⁹³ HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl: *Discurso programa de 1931 el aprismo en su línea*. Serie de Documentos. Lima, 1963. p.38.

de la educación del hogar dependía si el hombre era “desgraciado” o no, ya que de adulto actuaba tanto en su vida privada, como en su vida pública, según como había sido educado en su hogar, “obedeciendo a sus móviles íntimos, a sus hábitos formados en la niñez”⁹⁴. En efecto no todas las mujeres biológicas cumplían estrictamente con el quehacer que se les había encomendado: crianza y educación de los niños, muchas mujeres del sector alto y medio tenían a alguien que las ayudaba a cuidar y educar a los niños.

Otro de los argumentos para negar el voto amplio a la mujer fue el porcentaje de la población femenina. Luís Alberto Sánchez, en el debate había alegado que la población femenina iba en aumento, los datos que presentaba en la Asamblea para el caso de Lima así lo demostraba:

AÑOS	VARONES	MUJERES
1866	66,700	54,000
1908	89,000	83,000
1919	113,000	110,000 ⁹⁵

Además señalaba que habría que considerar a aquellas mujeres que se habían puesto reacias al censo.

A esta estadística se añadía el dato de que la educación no había tenido un desarrollo significativo sobre todo con respecto a la educación de la mujer⁹⁶. En 1929 funcionaban en el Perú, 3,553 escuelas primarias, con un alumnado de 318, 735 y los normalistas en servicio eran 919, mientras que el número total de maestros fue de 6,268. Además, de los 36 colegios nacionales que había, 29 eran de varones y 7 correspondía a mujeres⁹⁷. La educación secundaria era la menos extendida, en 1920 el número de alumnos varones matriculados era de 3,350 y el de mujeres tan sólo 144. Para el año de 1933, la relación era 8,310 varones y 1,130 mujeres (ver anexo N° 2). Era necesario que todos los partidos analizaran esta realidad, tanto por los partidos que pedían como condición el saber leer y escribir, como el Partido Aprista, que estuvo a favor del voto de los analfabetos.

La preocupación por la población femenina quedó planteada en el dictamen de minoría de la siguiente manera: “siendo el número de mujeres mayor que el de los hombres, según lo demuestran las estadísticas, no parece prudente exponer al país a las transformaciones inciertas que podría originar la incorporación, sin restricciones, a la vida política de un electorado mayor que el masculino y sin ningún hábito en el ejercicio de la trascendental función del sufragio”⁹⁸.

⁹⁴ *Diario de los Debates...* p.489-490.

⁹⁵ *Ibid*, p.497.

⁹⁶ *Ibid*, p.497.

⁹⁷ BASADRE, Jorge. Op. cit. T. XI, pp.59-60.

⁹⁸ Fue la primera consideración que expuso la comisión de la minoría en su dictamen contra el voto amplio de la mujer. *Ibid*. p.402.

d) Igualdad de derecho civiles

El Partido Aprista había considerado en su Programa Mínimo de 1931 reconocer los derechos civiles y políticos de la mujer y su independencia⁹⁹. Seoane por eso manifestó: “Nosotros hemos sostenido, no solamente la igualdad política, sino también la igualdad civil. Que la mujer no sea una dependiente del hombre en el Código Civil, como lo es ahora; que no sea considerada como una incapaz, lo mismo que los menores, los idiotas y los criminales sino que sea considerada como un ser que tiene autonomía civil, que ejercita plenamente sus derechos civiles”¹⁰⁰. Como ya señalamos, el Código Civil que regía en ese momento era el de 1852. Este código imponía a la mujer la autoridad del marido, mientras no estuviera involucrada en alguna causa criminal. En el Art. 179º de la sección tercera que correspondía a los derechos y deberes que nacen del matrimonio se señalaba que: “La mujer no puede presentarse en juicio sin autorización de su marido; pero no la necesita, cuando es acusada en causa criminal”. Art. 180º “El marido es administrador de los bienes de la sociedad conyugal. Tiene esta administración desde que ha cumplido la edad de diez y ocho años, salvo el privilegio de la restitución correspondiente á su menor edad”. Además la mujer no podía ser testigo testamentaria al igual que los menores de edad, los mendigos, locos, etc., (Código Civil 1852: 33 y 111)

Ricardo Reyna Feijoo después de una larga exposición del papel de la mujer en la historia universal, sobre todo europea, y de los avances en la lucha por sus derechos civiles y políticos, exaltó la labor de la mujer en la búsqueda de dichos derechos, trayendo además al recuerdo una parte del contenido de la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana donde se señaló que: “La mujer nace libre y es igual al hombre ante el derecho”¹⁰¹ se pronunció porque se le concediera a la mujer derechos políticos y en especial, el derecho de sufragio en forma restringida: “porque estoy convencido de que la mujer ejerce su papel en la política en una forma velada. Cuántas veces cuántos decretos, cuántas leyes, señores Representantes, han brotado de las súplicas o de los consejos que tienen su origen en los labios femeninos (...) Es necesario concederle ese derecho, para que así, se responsabilice en esa forma, [y] actúe en la vida pública del país”¹⁰². Había pues, un intento de compartir responsabilidades con las mujeres en el quehacer del desarrollo del país, porque era sabido que la mujer influía de alguna manera y en forma limitada desde el espacio privado. De otro lado, si bien hasta ese entonces la mujer no intervenía en las elecciones emitiendo su voto a favor de algún candidato de su preferencia, no se podía negar que estaba involucrada en las campañas electorales; para comprobarlo,

⁹⁹ Partido Aprista Peruano: *Programa mínimo o Plan de acción inmediata*, Lima: 1931, p.5.

¹⁰⁰ *Diario de los Debates...* p.617.

¹⁰¹ *Ibid*, p.488.

¹⁰² *Ibid*, p.489.

basta revisar cualquier periódico durante la última campaña electoral y confirmar su participación activa.

3.1.3. Voto irrestricto para las mujeres letradas

La defensa del voto femenino para todas las mujeres se inicia con la presentación del dictamen en mayoría sobre el derecho de sufragio, al Congreso Constituyente. Dictamen firmado por socialistas, un independiente, pero sobre todo por representantes del partido Unión Revolucionaria. En esta posición resaltaron las figuras de Víctor Andrés Belaúnde¹⁰³ y José Matías Manzanilla Barrientos¹⁰⁴.

La comisión sustentó que se les debía conceder el voto político a las mujeres. La posición se fundaba en los postulados de "equidad, justicia y utilidad social"¹⁰⁵ ya que no se encontraba motivo alguno para establecer diferencia entre el hombre y la mujer. También porque consideraron que tanto la mujer como el hombre tenían interés en el desarrollo del Estado, por lo que señalaron, respecto a la mujer: "hay que darle, en consecuencia, la aptitud para que lo traduzca, con el voto, en la satisfacción de las necesidades públicas. La del voto será una de las mejores formas para canalizar el ascendrado [sic] patriotismo de la mujer en el país y para que se interese en los negocios públicos, generalmente descuidados en el Perú"¹⁰⁶.

La comisión en mayoría presentó su propuesta de la siguiente manera: "Tienen derecho al sufragio los peruanos mayores de veintiún años, sin distinción de sexo, que sepan leer y escribir. También los tienen los casados o casadas o las madres de familia de dieciocho años, y los emancipados, siempre que sepan leer y escribir"¹⁰⁷.

Para la comisión de mayoría, la participación de la mujer en la vida política mediante la emisión de su voto en las elecciones políticas tendría "el hondo sentido de una democracia sincera e igualitaria, ajena al criterio de diferencias, no sólo innecesarias, sino abiertamente injustas"¹⁰⁸.

¹⁰³ Belaunde en protesta, cuando el gobierno de Sánchez Cerro en febrero de 1932 deportó a los representantes apristas del Congreso, también dejó el Congreso, pero volvió a pedido de la Iglesia. En el Parlamento "se convirtió en la voz de la causa católica". KLAIBER, J. Op. Cit, pp.320-322.

¹⁰⁴ Los congresistas que firmaron el dictamen en mayoría y que estuvieron de acuerdo con el sufragio femenino sin restricciones fueron Clemente J. Revilla; Lucio Fuentes Aragón; Víctor Andrés Belaúnde; J.M. Manzanilla; P. A. del Solar; M. Jesús Gamarra; Alfredo Herrera; E. Lozada Benavente; Gerardo Balbuena y C. Chirinos Pacheco. Ibid. p.401.

¹⁰⁵ Ibid, p.400.

¹⁰⁶ Ibid, p.400.

¹⁰⁷ Ibid, p.401.

¹⁰⁸ Ibid, p.400.

Criticaron a quienes consideraron, sin contemplar el verdadero avance de la civilización, a la mujer sólo como la conservadora de la especie humana, madre de familia, dedicada al hogar, etc¹⁰⁹.

a) Igualdad civil para liberar a la mujer

También los defensores del voto sin restricciones para la mujer, criticaron el Código Civil de 1852. Sostuvieron que las leyes habían sido dadas por los hombres viendo sus conveniencias como por ejemplo, al separarse la pareja, el hijo podía quedarse con la madre, sólo hasta cumplir los 3 años y luego era “arrancado de sus brazos para ir con el padre”¹¹⁰.

Dada esta circunstancia, Elías Lozada Benavente, representante de Arequipa, planteaba que no se podía dejar de contemplar la “dolorosa realidad de la situación de inferioridad en que se encontraba la mujer bajo la potestad del marido”. Estaba de acuerdo, sin pensar si el voto de la mujer iba a favorecer a los católicos o no, en que se conceda los derechos políticos a la mujer para que “por mano propia conquiste su emancipación jurídica en el propio espíritu y forma de la legislación civil y comercial”¹¹¹.

Esta situación civil de la mujer había llevado a algunas asociaciones feministas a alcanzar a la Comisión reformadora del código civil en 1923, algunas reformas en favor de la mujer. La Liga Peruana de Laboradoras Pacifistas había pedido reformas para la situación de la mujer casada y reformas sobre la administración de los bienes de la sociedad conyugal; la Sociedad Evolución Femenina también había demandado reformas civiles favorables para la mujer casada y para la condición de los hijos ilegítimos.¹¹²

José Matías Manzanilla Barrientos, excivilista y representante por Puno, tomando la declaración de Stuart Mill en el parlamento inglés el año 1867, se mostró a favor del sufragio femenino porque no se podía concebir el sufragio universal, ni constituciones políticas serias y progresistas si no se daba primero el voto a la mujer¹¹³. Además planteó: “Hoy, todos nosotros, señores, hacemos leyes a gusto, leyes que, evidentemente, se inspiran en el bien público, pero en el bien público visto a través de nuestro criterio de hombre!”¹¹⁴. Más adelante continuó argumentando “(...) queremos tratar a la mujer apartándola, exactamente como el noble trata al plebeyo, y exactamente como el patrón trata al

¹⁰⁹ Ibid, p.591 y 594-595.

¹¹⁰ Ibid, p.421.

¹¹¹ Ibid, p.570.

¹¹² GUERRA MARTINIERE, Margarita: Op.cit. p.206.

¹¹³ *Diario de los Debates...* p.425.

¹¹⁴ Ibid, p.421.

obrero. Nosotros que hoy consideramos realmente inícua [sic] la situación de privilegio de un noble en los tiempos históricos, en relación con el plebeyo; y que nos asombra, en los tiempos contemporáneos, la de superioridad del patrón sobre los trabajadores, es claro que no podemos incurrir en ese mismo pecado de lesa humanidad”¹¹⁵.

Por consiguiente, era necesario revolucionar el Código Civil ya que representaba la opresión de la mujer, porque queriendo proteger a la mujer, la oprimía. Era necesario que la mujer ingresara a la vida política para que ella misma cambiara el Código Civil en su favor; como lo dice Elena Beltrán, la desigualdad del derecho respondía a una situación de dominio y de subordinación¹¹⁶.

La defensa de Lucio Fuentes Aragón, representante por Puno del Partido Unión Revolucionaria, radicaba en que la mujer había demostrado mundialmente, a plenitud el ejercicio de todos sus derechos. Así lo había demostrado durante y después de la Primera Guerra Mundial. La mujer se había “convertido en un elemento de trabajo, capaz de actuar en todos los campos de la actividad humana; en la ciencia, en el arte, en la industria; en una palabra, ha llegado a ocupar un lugar igual al del hombre”¹¹⁷. Por consiguiente, la capacidad de la mujer había sido demostrada suficientemente para que se le otorgue el voto político.

Teniendo conocimiento además, que el Comité Central del Instituto de Derecho Internacional Pan Americano, con fecha 31 de octubre del año 1931, había establecido como base primordial el principio de la igualdad de la mujer ante el derecho, señalando que no habría “distinción alguna basada en sexo en sus leyes y prácticas relativas a nacionalidad” (el mismo principio se había sostenido en la Conferencia de La Habana, el año 1928 y en la V Conferencia Pan Americana inaugurada en Santiago de Chile el año 1923) Fuentes Aragón argumentaba que también el Parlamento debía sostener ese principio, ya que el derecho de la mujer estaba plenamente estudiado y reconocido por dicha institución jurídica¹¹⁸.

Otros sustentaron desde el punto de vista de dos mitades de la humanidad destinadas a complementarse, por lo tanto debían tener los mismos derechos en lo civil y en lo político “porque si el varón y la mujer conviven en el orden privado, lógicamente deben convivir en el orden público, y esta convivencia hará más sólida su vida”¹¹⁹. Además, señalaba Carlos E. Uceda representante de La

¹¹⁵ Ibid, p.421.

¹¹⁶ Para una comprensión de la teoría jurídica feminista véase, BELTRÁN, Elena: “Las dificultades de la igualdad y la teoría jurídica contemporánea”. En: ORTEGA, Margarita, SÁNCHEZ, Cristina y VALIENTE, Cecilia: *Género y Ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado*. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1999.

¹¹⁷ *Diario de los Debates...* p.419.

¹¹⁸ Ibid, p.596.

¹¹⁹ Ibid, p.615.

Libertad, que existía un contrasentido en el hecho de que había mujeres propietarias, que tenían negocios con el que contribuían al movimiento económico del Estado y se preguntaba si “¿será posible que mientras sus subordinados, económica e intelectualmente inferiores a ellas, tomen parte en las funciones públicas [mientras] las mujeres estén privadas de esa intervención?”¹²⁰

b) Economía y trabajo

Como ya vimos, el trabajo reenumerado y la independencia económica de la mujer había sido uno de los argumentos de los defensores del voto femenino restringido, con lo que no estaban de acuerdo, como era lógico, los que postulaban por el voto amplio. El argumento era de que no sólo las mujeres en los talleres o ejerciendo alguna profesión eran las únicas que trabajaban, sino que había que considerar a aquellas que realizaban pequeños trabajos y que no estaban organizadas en sindicatos, así como a aquellas mujeres que trabajaban en un conjunto de asociaciones femeninas como la Sociedad Entre Nous, la Sociedad Femenil y otras sociedades caritativas que ayudaban a los pobres, a los ancianos y a los niños, o a las mujeres que estaban al cuidado de su hogar. Todas las mujeres por lo tanto, tenían derecho al sufragio. El voto calificado por otro lado, establecía privilegios y la Asamblea Constituyente y el siglo XX desecharon los privilegios: era necesario que la democracia del Perú beneficiara a la mujer dándole el voto¹²¹.

Víctor Andrés Belaunde, de posición independiente y representante de Arequipa, sustentó que no había derecho de negarle el voto a la mujer que trabajaba en el hogar. “No importaba si el voto de la mujer iba a las filas de la izquierda, eso no importaba, -decía- si se trataba de justicia por eso el sufragio debía ser general irrestricto y obligatorio. No podemos concederlo como un favor, una gracia o un privilegio del que se pueda usar. Estamos embarcados en la lógica inflexible de la democracia integral. Puede ser que ella envuelva un riesgo, pero corrámoslo con ánimo optimista y exaltado”¹²².

Los representantes del Partido Socialista del Perú, Hildebrando Castro Pozo y Luciano Castillo Coloma, ambos representantes de Piura apoyaron también el voto sin restricciones pero pedían romper primero con las restricciones del sufragio masculino, para hacerlo extensivo a la mujer. Los socialistas exigieron, al igual que los apristas, el voto de los analfabetos y a partir de los 18 años¹²³. Los socialistas en su Primer manifiesto y Programa de reivindicaciones inmediatas, aprobados en la Primera Conferencia Nacional del Partido realizada en

¹²⁰ Ibid, p.605.

¹²¹ Planteamiento de José Matías Manzanilla. Ibid, p.422-423.

¹²² Ibid, p.575.

¹²³ Ibid, p.501.

setiembre de 1931, se habían pronunciado por “el sufragio universal, sin restricción alguna. Voto secreto y obligatorio. Representación proporcional en el parlamento. Distrito nacional único. Lista de partidos”. Con respecto a la mujer, demandaron “el derecho a ser elegida para las funciones parlamentarias y municipales”¹²⁴. Para el Partido Socialista la distinción fundamental de la sociedad de entonces no estaba entre los que trabajaban y los que no trabajaban, sino “entre burgueses y proletarios, entre los que detentan los medios de producción y los que no poseen sino la fuerza de sus brazos”¹²⁵. Por lo tanto pedir el voto para los que trabajan, en un momento en que la economía moderna creaba el fenómeno de la desocupación podía ser “en el hecho reclamarlo para los burgueses, para los propietarios, y negárselos a los proletarios”¹²⁶ y si la mujer no había tenido experiencia hasta ese momento en actuar y elegir en la vida pública debía asumir el reto y responder a sus propios intereses.

Mientras los representantes del oficialismo argumentaron que si el obrero y la obrera en la fábrica podían formarse una concepción de la lucha de clases eso no significaba que los otros varones y mujeres no tuvieran “aptitud mental y sentimental” para intervenir en la solución política de los problemas nacionales. Además, cuanto más se ampliara el ejercicio de las facultades de la mujer, el radio de actividad de sus condiciones espirituales, políticas y de trabajo, “armozará más con el hombre y hará que este encuentre en la mujer una verdadera compañera, un complemento fundamental (...)”¹²⁷ “factor eficiente de la vida y del progreso” en los destinos de la patria¹²⁸.

c) ¿Educación o capacidad?

Algunos defensores del voto femenino irrestricto (pero que no querían el voto universal) vieron en la capacidad jurídica el motivo para restringirlo, por lo tanto el sufragio debía otorgarse a todos los capaces y esa capacidad se obtenía a la edad de 21 años y se vinculaba al saber leer y escribir¹²⁹. Además consideraron que, no había ninguna diferencia entre los dos sexos porque educados en la misma forma lograban el mismo resultado¹³⁰. Asimismo señalaron que “la mujer es lo que es la educación”, con una educación amplia y elevada, la mujer sobresalía y así lo habían demostrado Mercedes Cabello de Carbonera y Clorinda Matto de Turner¹³¹.

¹²⁴ Partido Socialista del Perú: *Primer Manifiesto y Programa de Reivindicaciones Inmediatas, Aprobadas por la Primera Conferencia Nacional del Partido*, Lima, 1933, p.12-13.

¹²⁵ *Diario de los Debates...* p.501-502.

¹²⁶ *Ibid*, p.501.

¹²⁷ Planteamiento de Carlos Sayán Álvarez, representante por Lima del Partido Unión Revolucionaria. *Ibid*, p.589.

¹²⁸ Planteamiento de Lucio Fuente Aragón. *Ibid*, p.419.

¹²⁹ Planteamiento de José Matías Manzanilla. *Ibid*, p.420.

¹³⁰ Planteamiento de J.M. Calmell del Solar. *Ibid*, p.730.

¹³¹ Planteamiento de Carlos E. Uceda. *Ibid*, p.605.

Víctor Andrés Belaunde señalaba que no se podía negar el voto a las mujeres que no habían recibido instrucción pública porque ellas habían compensado en sus hogares "centros de verdadera cultura" y la cultura valía más que la instrucción, -decía- en el "hogar de nuestra clase media, el hogar de los españoles y mestizos aún en poblaciones modestas del Perú" se había cultivado la educación. Entonces preguntaba ¿Con qué derecho quitaríamos el voto a las mujeres que trabajan en el hogar de un modo más desinteresado y generoso?¹³²

d) El nacionalismo femenino

También se defendió el voto femenino resaltando el coraje de las mujeres que habían demostrado durante la Primera Guerra Mundial, por lo que los estados de Europa les habían concedido el voto. Estos países habían tenido la "oportunidad de medir la eficacia, la trascendencia y el aporte de la mujer mientras el hombre se debatía en las trincheras". Elías Lozada Benavente, representante de Arequipa, quien había entendido que no se podía copiar ciegamente la experiencia de los países europeos, señalaba que tampoco se podía "vivir encerrados como dentro de una campana neumática" y desechar la experiencia de estos pueblos que realmente era provechosa en esa materia. Argumentaba que, "hemos visto cómo la mujer lo ha reemplazado con ventaja en las usinas, en las fábricas, en los talleres, en los trabajos más graves y trascendentales, siempre con una abnegación y quizás con una mayor honradez que el hombre"¹³³, que "mientras los hombres guerreaban, las mujeres cultivaban los campos, manejaban los ferrocarriles, formaban la tripulación de los buques y otras en las fábricas preparaban los fusiles y municiones de guerra"¹³⁴.

En el Perú también la mujer había demostrado patriotismo durante la Guerra del Pacífico. Para Fuentes Aragón esta demostración se había expresado en que "las mujeres del Perú se despojaron de sus anillos, de sus collares y de cuanto tenían de valor, para la defensa de la Patria"¹³⁵. La mujer había contribuido en las movilizaciones contra la dictadura de Leguía, en la reconstrucción nacional y estuvo involucrada en la última campaña electoral que ayudó a que Sánchez Cerro llegara a la presidencia¹³⁶. Todo ello quería decir que las mujeres habían defendido en forma entusiasta la validez de diferentes intereses nacionalistas.

Se resaltó el trabajo de Zoila Aurora Cáceres, como digna representante de la cultura femenina, quien había defendido los derechos de la mujer y establecer la Escuela Social logrando, sólo después de una esforzada gestión y de "grandes

¹³² Ibid, p.573.

¹³³ Ibid, p.570.

¹³⁴ Planteamiento de Lucio Fuentes Aragón. Ibid, p.595.

¹³⁵ Ibid, p.419.

¹³⁶ Ibid, p.420.

luchas" en la Cámara de Senadores, la dación de fondos públicos a esa obra de instrucción popular¹³⁷.

La labor de otras mujeres como Juana Alarco de Dammert y de Matilde Guerra de Miró Quesada fue enaltecida. Ellas en medio de "grandes batallas" también, pudieron conseguir "una miserable" parte de las rentas públicas a fin de que sirviera para sostener las cunas maternas. Afrontaron en su oportunidad, la dura oposición que venía del Senado señalando "que era mala inversión de los fondos públicos dedicarlos a la infancia desvalida"¹³⁸.

e) El peligro de la influencia religiosa: "dejémonos de literaturas baratas"

Se planteó que no se podía calificar a la mujer de incapaz para gobernar por el hecho de tener sentimientos religiosos, había que considerar, dentro de los ideales de progreso, a la mujer como una verdadera asociada, como lo era en el hogar¹³⁹. En todo caso, según Elías Lozada Benavente, los gobiernos no debían ser otra cosa que el reflejo de la realidad del conjunto social de un país y no su "defraudación"¹⁴⁰.

Pero quien tuvo una respuesta contundente a los opositores del voto amplio por cuestiones de influencia religiosa, fue Víctor Andrés Belaunde. Belaunde había criticado indicando que el único argumento que se había esgrimido contra el voto irrestricto era que las mujeres que no trabajan en el taller y que no eran profesionales estaban sometidas a la influencia clerical: "Yo quiero que se me señale en qué forma nociva para la nacionalidad se ha ejercido la influencia clerical. Dejémonos de literaturas baratas mandadas recoger hace cincuenta años"¹⁴¹. La Iglesia en un momento en que se debatían las reformas sociales del país, buscando el progreso no se ejercitaría nunca en contra de las orientaciones justas, en contra de las orientaciones del espíritu moderno, por lo tanto la "mujer religiosa no es una sometida, sino un ser dotado de libertad espiritual"¹⁴². Criticó a sus detractores de demagógicos.¹⁴³

¹³⁷ Ibid, p.422.

¹³⁸ Ibid, p.422.

¹³⁹ Ibid, p.420.

¹⁴⁰ Ibid, p.570.

¹⁴¹ Ibid, p.574.

¹⁴² Ibid, p.574.

¹⁴³ Ibid, p.574-575. Señalando excepciones, dijo que las influencias peligrosas eran las influencias demagógicas, por desgracia en los partidos de izquierda la tendencia a la demagogia era inevitable. Señaló: "Yo me he inclinado ante los radicales sinceros y socialistas convencidos y he rendido al más notable de ellos, el homenaje más grande; del de dedicarle todo un libro". Se refería a José Carlos Mariátegui y a su libro *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*.

Desde otra perspectiva, Hildebrando Castro Pozo, representante de Piura por el Partido Socialista del Perú, señaló que no les amedrentaba que la mujer fuera fanática porque ellos como representantes de un partido político no tenían exclusivamente una finalidad electoral¹⁴⁴. Los socialistas tenían fe en la labor trascendental de su partido político, y no los amedrentaba que la mujer sea “completamente religiosa” porque creían que el problema estaba subordinado al desenvolvimiento económico. El problema de la influencia religiosa en la educación se resolvía organizando un profesorado que orientara hacia la enseñanza laica, y al no haber profesores con tendencia laica, por el momento la educación iba a quedar por muchos años, en manos del clero. Por eso, sostenían que antes que “lamentarse de que la mujer sea religiosa, hay necesidad de constituir la escuela laica y transformar toda la enseñanza en el Perú”¹⁴⁵. Su programa político había planteado el voto de la mujer sin restricciones, sobre todo, el de la mujer del sector bajo y el derecho de que pueda ser elegida como parlamentaria o para realizar funciones municipales¹⁴⁶.

Finalmente, los defensores del voto irrestricto argumentaron que dando el voto a la mujer la Asamblea rendiría un tributo a la “civilización y una reparación a la justicia y al principio de igualdad humana [y] para que el Perú llene su sagrada misión en la historia”¹⁴⁷. Era el momento de dar el voto a la mujer. Si no era una Asamblea imbuida de la voluntad popular la que destruía las costumbres conservadoras, ¿quién iba a destruirlas? Dicha Asamblea debía consagrar el sufragio femenino porque el voto de la mujer representaba la justicia social¹⁴⁸.

3.1.4. Una solución de transición: el voto femenino solo para las municipalidades

Esta propuesta vino de la iniciativa del congresista M. Arévalo del Partido Unión Revolucionaria y representante del departamento de San Martín, quien estando en discrepancia con el dictamen de la mayoría y de la minoría sobre el derecho de sufragio femenino para las elecciones políticas, planteó una alternativa de conciliación “entre el principio y la realidad nacional”, planteando el voto facultativo de la mujer en las elecciones municipales, en la forma siguiente: “Tienen también derecho a sufragio, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de veinte años, las casadas o que lo hayan estado y las madres de familia, aún antes de esta edad, cuando sepan leer y escribir”¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Para los socialistas aquellos que buscaban solo la función electoral, esos no constituían un partido político, sino eran un grupo de ciertos elementos que querían exclusivamente beneficiarse de ello. *Ibid.*, p.594.

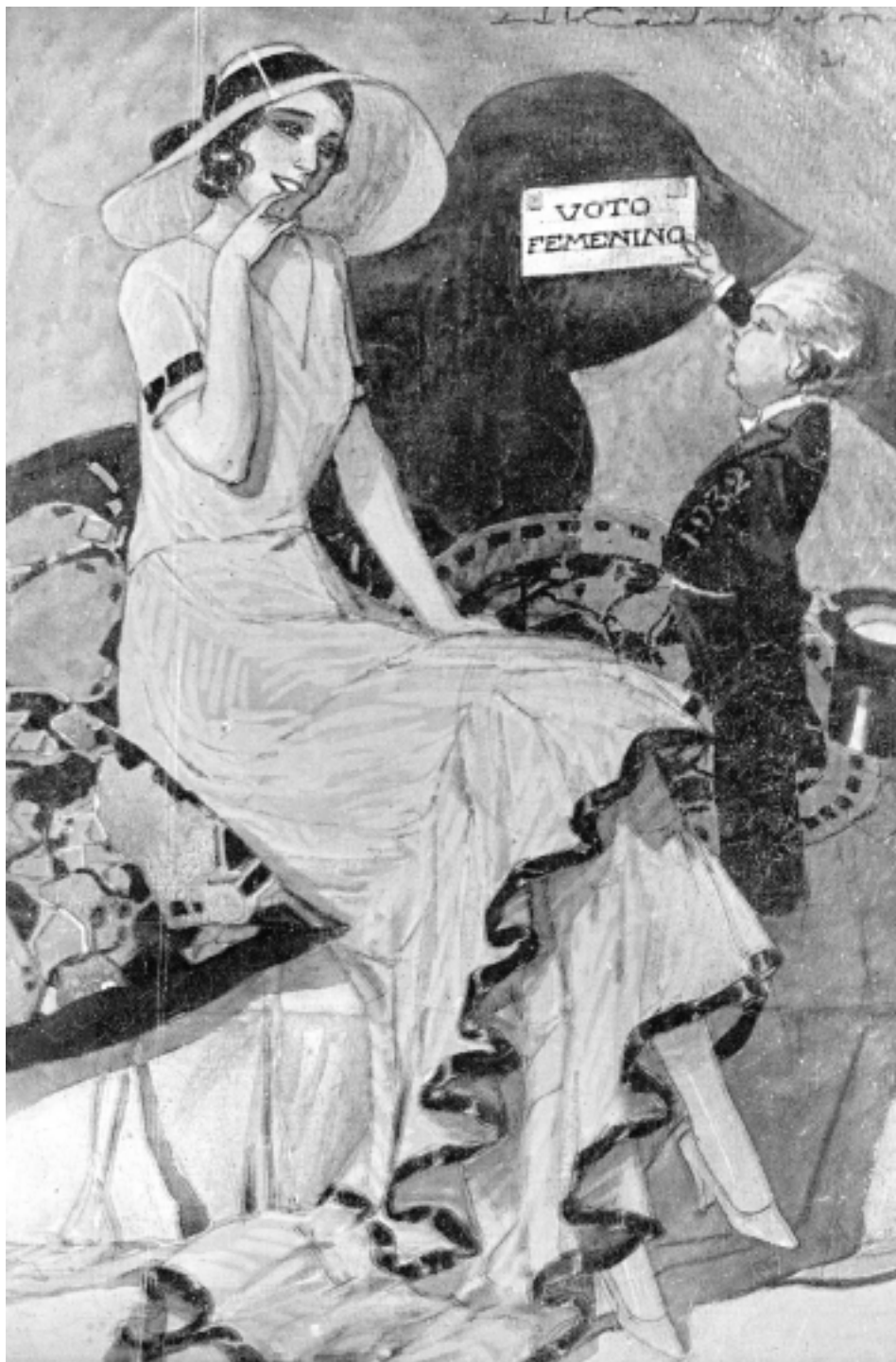
¹⁴⁵ *Ibid.*, p.594.

¹⁴⁶ *Ibidem.*

¹⁴⁷ Planteamiento de Lucio Fuente Aragón. *Ibid.*, p.420.

¹⁴⁸ Planteamiento de José Matías Manzanilla. *Ibid.*, p.421 y 505.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.406. Una nueva propuesta presentada a la Asamblea Constituyente fue el voto familiar cuyo artículo debía señalar lo siguiente: “El padre que sea jefe de familia, tendrá derecho a un voto más, por cada dos hijos sujetos a su patria potestad”. Los argumentos se sustentaban porque el padre de familia desde el punto de vista



Los argumentos que sustentaban esta propuesta fueron: la población femenina era superior a la masculina y concederle el derecho al sufragio “sería crear un privilegio para la mujer con detrimento del varón”¹⁵⁰; la mujer de acuerdo a la legislación civil siempre estaba sujeta a la autoridad del padre o del marido por lo tanto no se le podía dar derecho para decidir en asuntos de la colectividad nacional cuando por sí sola no podía actuar en asuntos civiles, individuales y de índole privada y porque la mujer peruana era esencialmente religiosa y dándoles el derecho de sufragio resultaría un gobierno clerical lo que sería un riesgo para la “natural evolución de nuestras instituciones”¹⁵¹.

El debate en el Congreso Constituyente sobre el derecho al sufragio femenino, terminó rechazando los dictámenes de las comisiones de mayoría y minoría. Sin embargo, gracias a la oportuna intervención de Víctor Andrés Belaunde, de posición política independiente y representante del departamento de Arequipa, se logró que la propuesta de M. Arévalo terminara siendo aceptada por una votación de 69 contra 36 votos¹⁵². Al respecto, los congresistas descentralistas aceptaron la propuesta entendiendo que el voto municipal y el voto político eran cosas distintas y siendo las municipalidades organismos próximos de la vida comunitaria, era aplicable el voto irrestricto a la mujer¹⁵³. El partido aprista, entendiendo que las municipalidades deberían ser las células del Estado peruano, siguieron sustentando el voto restringido, porque pensaban que las actividades municipales no debían ser únicamente localistas¹⁵⁴. La posición de la Unión Revolucionaria era acorde con que “se le conceda siquiera el voto municipal”¹⁵⁵.

Finalmente, en la Constitución de 1933 se reconocía el derecho de sufragio de la mujer para elecciones municipales. En el Art. 86° de dicha Constitución se decía: “Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad [21 años] las casadas o que lo hayan estado, y las madres de familia aunque no hayan llegado a su mayoría”¹⁵⁶. Les concedieron el derecho de participar en las elec-

de la obligación del trabajo, se encontraba para cumplirla, sometido a mayores deberes y solicitudes; desde el punto de vista del consumo, la familia consumía más que el individuo aislado o el célibe; el padre de familia contribuía más que el que no lo era; la dirección de los negocios y de la administración pública afecta más considerablemente a la familia que al simple individuo; habiéndose instituido el divorcio absoluto era preciso conceder a la familia el voto como medio de defensa; la familia era el elemento básico, la verdadera célula social de la nacionalidad y del Estado y; porque los hijos menores que formaban la familia eran también miembros de la colectividad política y civil y su representación política estaba representada por el padre. Pero no se creó mayor debate al respecto en el Congreso Constituyente, pero los responsables de la propuesta finalmente defendieron el voto restringido. Los congresistas que firmaron dicha posición fueron Víctor J. Guevara, Ricardo Reyna Feijoo y J. E. Maraví, con fecha 22 de diciembre de 1931. Ibid, p.404.

¹⁵⁰ Ibid, p.405.

¹⁵¹ Ibid, p.405.

¹⁵² Ibid, p.736.

¹⁵³ Ibid, p.731.

¹⁵⁴ Ibid, p.731.

¹⁵⁵ Ibid, p.371.

¹⁵⁶ GARCÍA BELAUNDE, Domingo: *Las Constituciones del Perú*. Lima: Ministerio de Justicia. 1993, p.386.

ciones municipales sin considerarlas ciudadanas¹⁵⁷, al igual que en Argentina, cuando en 1864 el gobernador Sarmiento de San Juan les permitió por ley votar en las elecciones municipales y así desde 1927, pudieron participar en las elecciones provinciales. Pero fue recién en 1947 que se reconocieron los derechos políticos de la mujer argentina, gracias a la activa participación de María Eva Duarte de Perón, quien había logrado la promulgación de la ley 13010.

En Chile también se logró en primer lugar, la participación de la mujer en las elecciones municipales desde 1935, ya que se consideraba que no se trataba de asuntos políticos. En el Perú las elecciones municipales no se realizaron hasta 1963. Los alcaldes y concejales eran designados por los Ministros de Gobierno de turno. El reconocimiento de la ciudadanía de la mujer peruana se logró recién en 1955, durante el gobierno de Manuel Apolinario Odría y por primera vez, ella pudo votar en las elecciones de 1956, cuando en muchos países, hacía tiempo, se había reconocido dicho derecho a las mujeres (Véase anexo N° 3 y 4)

3.2. Algunas anotaciones finales

1. Hasta la década de los años treinta del siglo XX, el Código Civil vigente fue el de 1852. En este código no estaban señalados los derechos civiles de la mujer peruana. La mujer estuvo bajo la potestad y dependencia de la figura masculina de la familia al igual que los menores de edad, los huérfanos y hasta 1854, los esclavos. El código había encasillado a la mujer en la función de conservadora de la especie humana, al cuidado de los niños, del hogar y de la familia, en resumen a las actividades en el ámbito privado. El Código civil de 1852, en lo que respecta a los derechos civiles de las personas y de los derechos y deberes que nacían del matrimonio, no había sido modificado en lo mínimo durante casi 80 años, en tanto que en ese recorrido de años, la sociedad peruana había presenciado cambios sustanciales en lo económico, político y social. A pesar de que desde inicios del siglo XX hubo mujeres que exigieron los derechos civiles de sus congéneres -cabe recordar en estas luchas a María Jesús Alvarado, Elvira García y García, Zoila Aurora Cáceres entre muchas otras- pues, queda la pregunta ¿por qué no se había reformado este aspecto del Código Civil a lo largo de casi ochenta años? ¿Respondió a algún interés en particular?

En la mayoría de los parlamentarios de las diferentes posiciones políticas que habían intervenido en el debate sobre el sufragio femenino en el Congreso Constituyente de 1931-1932, hubo un consenso en otorgar los derechos civiles a las mujeres. En sus discursos habían denunciado la excesiva dependencia de la mujer pero, sobre todo, de la mujer casada respecto a su marido, sin poder incluso, disponer de los bienes heredados de sus progenitores. Hubieron sin

¹⁵⁷ El Art. 84 de la Constitución decía: "Son ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de dieciocho años y los emancipados". Ibid, p.385.

embargo, quienes siguieron pensando que dicho Código no humillaba a la mujer, sino que la protegía por ser ésta "sugestionable".

2. Respecto al papel de la mujer en la sociedad y el derecho de sufragio, como ya habíamos señalado, la mayoría de los parlamentarios pedían que se les reconocieran sus derechos civiles, pero de esta mayoría no todos participaban de ese mismo reconocimiento cuando se trataba de compartir atribuciones en el espacio público que hasta ese momento había sido de su exclusividad.

El rechazo a la aceptación del derecho de sufragio femenino pasaba por la concepción que se tenía del papel que desempeñaba la mujer en la sociedad y por la calificación de la actividad que ésta realizaba en el ámbito privado y público que debía ser reconocida y aceptada como trabajo.

Los parlamentarios que querían seguir manteniendo el status quo de la mujer en la sociedad, no estaban de acuerdo con el voto femenino. Ellos le asignaban las actividades que la "madre naturaleza" le había encomendado en el ámbito privado ser la conservadora de la especie, la protectora del hogar y de la familia bajo el amparo del varón quien debía protegerla y cuidarla, pese a que en última instancia aceptaron que interviniera en labores de beneficencia y de magisterio porque ambas actividades eran la prolongación de un proceso maternal.

Los congresistas que valoraban el trabajo de la mujer fuera del hogar, estaban de acuerdo en que saliera del espacio privado al público para estudiar o trabajar (entendiendo al trabajo como aquel esfuerzo que se realizaba fuera del espacio privado, por el cual se recibía un sueldo, salario o se obtenía una renta o ganancia como resultado de un pequeño negocio), lo que significaba contar con los medios para tomar conciencia de su realidad en la sociedad y "sacudirse" de las influencias religiosas a las que habían estado "sometidas". Estos legisladores aceptaban que sólo las mujeres que trabajaban o estudiaban tenían derecho al voto, porque ellas gracias a su trabajo o estudio se habían ganado ese derecho.

Por otro lado, la posición que reconocía como trabajo a la actividad que desempeñaba la mujer en el ámbito público y privado, estaba a favor del voto femenino sin restricciones; se aceptaba que todas trabajaban. Tanto la posición por el voto femenino restringido o calificado como sin restricciones, habían reconocido la importancia de la participación de la mujer en las actividades del ámbito público como complemento al trabajo del varón en el desarrollo de nuestro país.

3. La negativa de otorgar a la mujer el voto político para las elecciones de autoridades de representación nacional: Presidente de la República y representantes al Congreso, creemos que se debió en primer lugar, al rechazo mayoritario de los parlamentarios a la influencia religiosa católica en las mujeres -tanto los que estaban en contra del voto femenino como los que estaban a favor del voto femenino restringido, habían señalado que el voto de la mujer sería el voto

de los religiosos y como consecuencia se tendría a un gobierno católico, lo que desde su perspectiva perjudicaría el desarrollo del Perú. Este rechazo se debía, entre otros, a la manera como la Iglesia se había comportado durante el gobierno de Augusto B. Leguía, gobierno que acababa de caer después de casi once años de gobierno. Recordemos el espíritu de libertad que reinaba en este contexto, contrario a lo que la Iglesia representaba.

En segundo lugar, la población femenina alcanzaba a casi la mitad de la población total. Más allá de que si estaba educada o no, su participación en las elecciones causó temor porque su voto podía realmente dar resultados inesperados al margen de que fuera consciente o no. Así lo habían sustentado los representantes de la comisión en minoría en su dictamen: que siendo el número de mujeres mayor que el de los hombres “no parecía prudente exponer al país a las transformaciones inciertas que podría originar la incorporación, sin restricciones, a la vida política de un electorado mayor que el masculino y sin ningún hábito en el ejercicio de la trascendental función del sufragio”.

Por otro lado, los legisladores vieron la participación de la mujer como un atentado a sus privilegios a la hora de elegir a los candidatos y ser elegidos. Había un prejuicio en compartir los mismos derechos políticos, lo cual podemos ver claramente en la posición del congresista M. Arévalo, representante de la Unión Revolucionaria, quién abogó por el voto femenino de carácter facultativo para las elecciones municipales, señalando que darle el voto político “sería crear un privilegio para la mujer con detrimento del varón”. Un sector mayor de los parlamentarios compartiría este mismo pensamiento. Si a este sector le sumamos a aquellos contrarios al sufragio femenino, tenemos pues un alto porcentaje de detractores a “conceder” el voto político a la mujer.

A pesar de que el dictamen de la comisión en mayoría en ese momento, representaba la posición de una parte del partido de gobierno a favor del sufragio femenino y que tenía en el Congreso más de ochenta representantes, en el momento de la votación, pesaron más los prejuicios de género en contra de los derechos políticos de la mujer.

Finalmente insinúo, que al tratarse de mujeres que representaban a sus madres, hermanas, hijas etc., la mayoría accedió a aceptar el voto femenino para las elecciones municipales, sin reconocer la ciudadanía a las mujeres ya que estas elecciones eran consideradas elecciones menos políticas. Sin embargo, esta “concesión” nunca se puso en práctica porque las elecciones municipales fueron suspendidas hasta 1963.

La persistencia de la mujer en exigir sus derechos políticos no cesó hasta conseguir su reconocimiento de ciudadana en 1955, empezando a participar en las elecciones políticas desde 1956 hasta nuestros días, ganando cada vez mayor espacio en su derecho de ser elegida al igual que los varones.

Bibliografía

- AGUILAR GIL, Roisida: "Así fueron las elecciones parlamentarias en 1917: el caso Palcaro" En: GUERRA MARTINIÈRE, Margarita, HOLGUÍN CALLO, Oswaldo y GUTIÉRREZ MUÑOZ, César (Eds). *Sobre el Perú: homenaje a José Agustín de la Puente Candamo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.
- BALBI, Carmen Rosa: *El APRA y el Partido Comunista en 1931*, tesis (Br.) Lima: Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP, 1977.
- BALBI, Carmen Rosa y MADALENGOITIA, Laura: *Parlamento y lucha política: Perú 1932*. Lima: DESCO, 1980.
- BASADRE, Jorge: *Historia de la República del Perú 1822-1933*. T. IX, X y XI. Lima: Editorial Universitaria, 1983.
- _____: *Elecciones y Centralismo en el Perú (Apuntes para un esquema histórico)*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1980.
- BELTRÁN, Elena: "Las dificultades de la igualdad y la teoría jurídica contemporánea". En: ORTEGA, Margarita, SÁNCHEZ, Cristina y VALIENTE, Cecilia. *Género y Ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado*. Lima: Universidad Autónoma de Madrid, 1999.
- BURGA, Manuel y FLORES GALINDO, Alberto: *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*. Lima: Rikchay Perú, 1991.
- BÜRNIS, Kathryn: "Mas allá del 'esencial femenino': Los comienzos del feminismo peruano". Lima: En: *Socialismo y Participación*. N° 22, 1983.
- Código Civil de 1852. Lima: Impr. del Gobierno, 1952.
- CONTRERAS, Carlos: *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Documento de trabajo, N° 80. Lima: IEP, 1996.
- COTLER, Julio: *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: IEP, 1986. 235 pp.
- CRUZ COKE, Ricardo: *Historia electoral de Chile 1925-1973*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1984.
- DEUSTUA, José y RENIQUE, José Luis: *Intelectuales, indigenismo y descentralismo en el Perú 1897-1931*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos "Bartolomé de las Casas", 1984.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1931. T.I. (28 de noviembre de 1931 a 23 de enero de 1932).
- FERNÁNDEZ SESSAREGO, Carlos: "Doctrina y Legislación peruana sobre la persona en el siglo XX". En: GUEVARA PEZO, Víctor: *Instituciones del Derecho Civil Peruano (Visión Histórica)*. Lima: T.I. Fundación Manuel J. Bustamante De la Fuente, 1966.

- GARCÍA BELAUNDE, Domingo: *Las Constituciones del Perú*. Lima: Ministerio de Justicia, 1993.
- GARCÍA JORDÁN, Pilar: *Iglesia y Poder en el Perú contemporáneo 1821-1919*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", 1991.
- HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl: *Discurso programa de 1931 el aprismo en su línea*. Lima: Serie de Documentos, 1963.
- HEYSEN, Luis E: *El ABC de la Peruanización*. Cusco: Edit. APRA, 1931.
- KLAIBER, Jeffrey S.J.: *La Iglesia en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1996.
- KLAREN, Peter: *La formación de las haciendas azucareras y los orígenes del APRA*. Lima: IEP, 1976.
- GUERRA MARTINIÈRE, Margarita; HOLGUÍN CALLO, Oswaldo y GUTIÉRREZ MUÑOZ, César (Editores): *Sobre el Perú: homenaje a José Agustín de la Puente Candamo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.
- GUERRA MARTINIÈRE, Margarita: "Antecedentes históricos del Código Civil peruano de 1936". En: GUEVARA PEZO, Víctor: *Instituciones del Derecho Civil Peruano* (Visión Histórica). Lima: T.I. Fundación Manuel J. Bustamante De la Fuente, 1966.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio: *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas, 1997.
- MIRO QUESADA LAOS, Carlos: *Autopsia de los Partidos Políticos*. Lima: Páginas Peruanas, 1961.
- MOLINARI MORALES, Tirso Aníbal: *Formación del Partido Unión Revolucionaria, crisis política y proceso electoral de 1931, una aproximación al movimiento sanhecerrista*. Tesis (Mgr.) Lima: Facultad de Sociología en la Escuela de Graduados de la PUCP, 1996.
- MOORE, Henrietta L.: *Antropología y feminismo*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1996.
- MURILLO GARAYCOCHEA, Percy: *Historia del APRA 1919-1945*. Lima: Editora Atlanta S.A., 1976.
- ORTEGA LÓPEZ, Margarita: "Huérfanas de ciudadanía, pero guardianas de la casa". En: ORTEGA, Margarita; SÁNCHEZ, Cristina y VALIENTE, Cecilia: *Género y Ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 1999.
- ORTEGA, Margarita, SÁNCHEZ, Cristina y VALIENTE, Cecilia: *Género y Ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 1999.

- PAREJA PAZ-SOLDÁN, José: *Historia de las constituciones nacionales*. Lima: 1944.
- PARTIDO APRISTA PERUANO: *Programa mínimo o Plan de acción inmediata*. Lima: Imp. Minerva, 1931.
- PARTIDO SOCIALISTA DEL PERÚ: *Primer Manifiesto y Programa de Reivindicaciones Inmediatas, aprobadas por la Primera Conferencia Nacional del Partido*. Lima: Edit. Rímac S. A., 1933.
- PORTAL, Magda: *El Aprismo y la mujer*. Lima: Atahualpa, 1937.
- RIVA-AGÜERO, José de la: *Obras completas. Epistolario*. T. XIV, Vol II. Lima: Instituto Riva-Agüero-PUCP, 1997.
- ROMERO, Emilio: *El descentralismo*. Lima: TAREA, 1987.
- SÁNCHEZ, Luis Alberto: *Apuntes para una biografía del APRA*. 3 tomos. Lima: Mosca Azul, 1978.
- SANBORN, Cynthia: "Los obreros textiles de Lima: redes sociales y organización laboral, 1900-1930". En: PANFICHI H. Aldo y PORTOCARRERO, Felipe: *Mundos Interiores: Lima 1850-1950*. Lima: Universidad del Pacífico, 1995.
- SARACENO, Chiara: "La estructura de género de la ciudadanía" En: *Congreso de mujer y realidad social*. País. Bilbao: Universidad del País Vasco y Gobierno Vasco, 1988.
- SULMONT, Denis: *El movimiento obrero en el Perú, 1900-1956*. Lima: PUCP, 1975.
- TAURO DEL PINO, Alberto: *Enciclopedia ilustrada del Perú*. T. 3. Lima: PEISA, 2001.
- THORP, Rosemary y BERTRAM, Geoffrey: *Perú: 1890 – 1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul editores, 1985.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: *Perú político en cifras 1821-2001*, Lima: Ed. Friedrich Ebert., 2001.
- UGARTECHE, Pedro: *Sánchez Cerro: Papeles y recuerdos de un presidente del Perú*. Lima: Edit. Universitaria, 1969.
- VALCARCEL, Luis E.: *Memorias*. Lima: IEP, 1981.
- VILLAR MÁRQUEZ, Eliana: *Por mérito propio Mujer y Política*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 1994.
- VILLARÁN, Manuel Vicente: "Costumbres electorales". En: *Mercurio Peruano* 1, Lima: 1918.

ANEXO I. PARLAMENTARIOS QUE INTERVINIERON EN EL DEBATE DEL CONGRESO CONSTITUYENTE EN 1931-1932 SOBRE EL DERECHO DE SUFRAGIO FEMENINO

No aceptan el voto femenino

Bustamante de la Fuente, Manuel J.	Arequipa	PDP(1)
Romero, Emilio	Puno	PDP
Colina, Víctor	Junín	PDP
Venero, Emilio	Cusco	PDP
Delgado, Alberto	Cusco	PDP
Abril Vizcarra, Emilio	Cusco	Independiente
Pastor, Francisco	Puno	PSP(2)
Frisancho, Manuel Ignacio	Puno	—

Aceptan el voto restringido o calificado

Sánchez, Luis Alberto	Lima	APRA(3)
Seoane, Manuel	Lima	APRA
Sabroso Montoya, Arturo	Lima	APRA
Heysen Inchaústegui, Luis E.	Lambayeque	APRA
Cox Roose, Carlos Manuel	La Libertad	APRA
Cuculiza, Miguel	Huánuco	APRA
Cáceres, José Raúl	Apurímac	APRA
Arca Parró, Alberto	Ayacucho	PSP
Cosío Medina, Félix	Cuzco	UR(4)
Erasmó Roca	Ancash	PDP
Guevara Yáñez Víctor J.	Cuzco	Independiente
Feijóo Reyna, Ricardo	Amazonas	—

Aceptan el voto para todas las mujeres

Manzanilla Barrientos, José Matías	Ica	UR
Fuentes Aragón, Lucio	Puno	UR
Lozada Benavente, Elías	Arequipa	UR
Sayán Álvarez, Carlos	Lima	UR
Herrera, Alfredo	Lima	UR
Calmell del Solar, Javier L.	Junín	UR
Belaúnde Díez Canseco, Víctor A.	Arequipa	Independiente
Castillo Coloma Luciano	Piura	PSP
Castro Pozo, Hildebrando	Piura	PSP
Uceda, Carlos E.	La Libertad	—

(1) PDP: Partido Descentralista del Perú

(2) PSP: Partido Socialista del Perú

(3) Alianza Popular Revolucionaria Americana

(4) UR: Unión Revolucionaria

Fuente: *Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 1931-1932*; MIRO QUESADA LAOS, Carlos. *Autopsia de los Partidos Políticos*. Lima: Páginas Peruanas. 1961. pp. 469-490; RIVA-AGÜERO, José de la. *Obras completas*. Epistolario. T. XIV, Vol II. Lima: Instituto Riva-Agüero-PUCP. 1997. p. 1022-1024; VALCARCEL, Luis E. *Memorias*. Lima: IEP. 1981. pp. 271-276. BURGA, Manuel y FLORES GALINDO, Alberto. *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*. 5ª Ed. Lima: Rikchay Perú. 1991.

**ANEXO II. NÚMERO DE ALUMNOS MATRICULADOS EN
EDUCACIÓN SECUNDARIA POR DEPARTAMENTO 1920 Y 1933**

Departamentos	1920	1933
Amazonas	36	121
Ancash	156	493
Apurímac	25	107
Arequipa	379	1,186
Ayacucho	91	332
Cajamarca	227	574
Cusco	426	578
Huancavelica	47	141
Huánuco	66	171
Ica	440	467
Junín	376	908
La Libertad	291	546
Lambayeque	133	399
Lima	905	2,126
Loreto	—	212
Madre de Dios	—	—
Moquegua	43	65
Pasco	—	—
Piura	132	289
Puno	135	311
San Martín	34	124
Tacna	—	290
Tumbes	—	—
Hombres	3,350	8,310
Mujeres	144	1130

Fuente: CONTRERAS, Carlos. "Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX". Documento de trabajo, N° 80. Lima: IEP. 1996. Cuadro 11. Corresponde a colegios estatales.

**ANEXO III. DERECHO DE SUFRAGIO FEMENINO
EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA OEA**

País	Año
Canadá *	1918
Estados Unidos	1920
Ecuador	1929
Brasil	1932
Uruguay	1932
Cuba	1934
El Salvador (limitado)	1939
República Dominicana	1942
Jamaica	1944
Guatemala (limitado)	1945
Panamá	1945
Trinidad y Tobago	1946
Argentina	1947
Venezuela	1947
Suriname	1948
Chile	1949
Costa Rica	1949
Haití	1950
Barbados	1950
Antigua y Barbuda	1951
Dominica	1951
Grenada	1951
Santa Lucía	1951
San Vicente y las Grenadines	1951
Bolivia	1952
San Kitts y Nevis	1952
México	1953
Guyana	1953
Honduras	1955
Nicaragua	1955
Perú	1955
Colombia	1957
Paraguay	1961
Bahamas	1962
Belice	1964

Fuente: <http://www.oas.org/cim/Spanish/Historia5.htm>

*Excepto en la Provincia de Quebec donde se concedió el derecho al voto a la mujer en el año 1952.

**ANEXO IV. DERECHO DE SUFRAGIO FEMENINO
EN PAÍSES DE EUROPA Y OTROS**

País	Año
Nueva Zelanda	1893
Australia	1901
Finlandia	1906
Noruega	1913
Dinamarca	1915
Islandia	1915
Holanda	1917
Rusia	1917
Reino Unido	1918 (+30 años)
Alemania	1918
Suecia	1919
Irlanda	1922
Austria	1923
Checoslovaquia	1923
Polonia	1923
España	1931
Francia	1945
Italia	1945
Suiza	1971

Fuente: <http://clio.rediris.es/udidactica/sufragismo2/triunsufrag.htm>

Ciudadanía y etnicidad en las Cortes de Cádiz

Scarlett O'Phelan Godoy¹

El propósito de este artículo es analizar cómo percibieron los diputados reunidos en las Cortes de Cádiz, de 1810 a 1814, la conformación del nuevo cuerpo político que, desde ese momento, debía legislar sobre España y sus extinguidas colonias, que ya eran parte integrante de la monarquía.² Me interesa enfatizar el papel que jugó la etnicidad en el momento de establecer quienes estaban en condiciones de ser considerados ciudadanos, dentro del proyecto constitucional de 1812, y quienes no.³ Con este objetivo es importante precisar y destacar cuáles fueron los argumentos que se tejieron en torno a la participación, visiblemente restringida, de los indios y sobre todo de las "castas." Los alcances limitados de su actuación son un reflejo de la cultura política de quienes, a pesar de su declarada tendencia liberal, no pudieron desprenderse de los prejuicios raciales que arrastraban a partir de la experiencia colonial, donde indios y "castas" habían sido sistemáticamente postergados de una representación política alturada.

1. Los tres reinos

Tan temprano como en 1742, un indio serrano, adoctrinado por los jesuitas, predicaba en la selva central del Perú "que en este mundo no hay más que tres reinos: España, Angola y su Reino, y que él no ha ido a robar a otro reino, y que a los españoles se les acabó su tiempo y a él le llegó el suyo."⁴ Pero, su discurso era aún más excluyente, convocaba a los indios pero estableciendo que no vinieran ni españoles ni negros a su presencia. De acuerdo a su versión, Juan Santos Atahualpa, que así se llamaba éste dirigente indígena, había pasado a España al servicio de un sacerdote jesuita, habiendo estado también en el África, que él identificaba con Angola. La alusión no es casual, ya que era precisamente en Angola donde se bautizaban a los pobladores negros luego de haberles proporcionado una mínima instrucción, estando involucrados en la catequesis – que además se impartía en la lengua denominada "angola" – misioneros jesuitas.⁵ A

¹ Historiadora por la Pontificia Universidad Católica del Perú, doctora en Historia por la Universidad de Londres, estudios de post doctorado en la Universidad de Colonia, Alemania y en la Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, España.

pesar de ello, Juan Santos en su discurso agregaba "que él tenía sus hijos indios y mestizos, y los negros comprados con su plata."⁶ Es decir, eran sus hijos exclusivamente aquellos negros a los cuáles lo unían los vínculos de paternalismo que se prodigaban a los esclavos domésticos.

Lo interesante de éstas reflexiones, vertidas medio siglo antes de que se formulara la constitución de Cádiz, es su capacidad de definir la autonomía de tres reinos, por un lado, y su carácter excluyente frente a "los negros y viracochas," por otro. Entrando al siglo XIX un coyuntural y demagógico acercamiento entre españoles e indios sería propuesto en las Cortes, pero los orígenes africanos no serían pasados por alto con la misma facilidad que los ancestros indios. Como observaremos en el presente estudio, tanto la mancha de la esclavitud como el no poder remontar sus orígenes a un glorioso pasado Incaico, colocarían a los descendientes de africanos en una posición de marcada desventaja frente a los vasallos indios.

2. Limpieza de sangre y la mácula del color negro

Quisiera plantear en este trabajo que cuando en el siglo XVIII se habla de "limpieza de sangre" o de "pureza de sangre" a lo que se alude, en principio, ya no es exclusivamente a la mala raza de moros judíos o recién convertidos, sino también a aquellos que tienen la mácula del color negro.⁷ Es decir, a los descendientes de africanos. El notable libro de Verena Stolke sobre el caso cubano es profusamente ilustrativo en éste sentido. Como ella establece, el argumento de la limpieza o pureza de sangre está basado en "una noción metafísica de la sangre."⁸ Los ejemplos y la fraseología para describir su alcance abundan. Así, la oposición al hecho de que un contrayente blanco desposara a una joven perteneciente a las "castas de color" siempre llevaba a referencias del tipo "el color mancha a la familia," "llevará eternamente en su frente el sello de la esclavitud," "introducir en la misma familia un individuo por cuyas venas no circula sangre blanca."⁹ Como concluye Stolke, en el contexto cubano "impureza de sangre"

² Una versión preliminar de este artículo se presentó como ponencia en el congreso "Political Cultures in the Andes, 1750-1950." Urbana, Illinois. Marzo 23-26, 2000. Agradezco la colaboración de Juan Fuentes como asistente de investigación.

³ La constitución liberal de Cádiz se aprobó el 23 de Enero de 1812, y se le promulgó en España los días 18 y 19 de Marzo.

⁴ LOAYZA, Francisco A: *Juan Santos El Invencible*. Lima, 1942. p.4.

⁵ VILA VILAR, Enriqueta: "La evangelización del esclavo negro y su integración al mundo americano" En: Berta Ares Queija y Alessandro Stella (coords.) *Negros, mulatos y Zambaigos. Derroteros africanos en los mundos ibéricos*. Sevilla, 2000. p.195.

⁶ AMICH, José: *Historia de las Misiones del convento de Santa Rosa de Ocopa*. Lima, 1975, p.157.

⁷ Por ejemplo, para ingresar al Seminario de Nobles de Madrid se estipulaba que el candidato debía ser "limpio de toda mala raza de moros, judíos, *mulatos*, *negros* y recién convertidos." Hubo indios que ingresaron a este claustro, como Dionisio Inca Yupanqui. Archivo Nacional de Madrid. Universidades Leg.667(II) N° 64.

⁸ STOLKE, Verena: *Racismo y Sexualidad en la Cuba colonial*. Madrid, 1992. p.43.

⁹ *Ibid.* p.44.

llegó a significar mala raza, origen africano y condición de esclavo.¹⁰ Es más, el impuro no podrá desprenderse del estigma africano, ni siquiera remontándose a la tercera generación. De allí que haya novias rechazadas por la familia del contrayente, bajo el argumento de que “su abuela procedía de África.” Existía, además, la opinión consensual de que evitar un enlace con miembros de estas castas era un favor que se hacía a los eventuales hijos que pudiera engendrar esta unión, pues era obvio que estos vástagos serían despreciados y estarían incapacitados de hacer carrera, debido a su color.

Se podrá argüir que el caso de Cuba es extremo por la polarización racial entre blancos y negros, pero en el caso de México y el Perú, donde al masivo componente indio se sumó la presencia marginal de las castas de color, la discriminación racial también estuvo presente. En México, por ejemplo, es posible percibir el temor a la “contaminación racial” transmitida por medio de la sangre.¹¹ De allí que el canónigo Beye de Cisneros, representante de Nueva España en las Cortes de Cádiz, señalara en uno de sus discursos: “los españoles y los indígenas se unen sin problema a las mulatas, pero no se casan con ellas para no transmitir a su descendencia *la infamia del color*.”¹²

La raza es una construcción social, y en la colonia – tanto en Meso América como en los Andes – sólo hubo espacio, desde un inicio, para dos repúblicas: la de indios y la de españoles.¹³ Los negros y las castas,¹⁴ como se pondrá en evidencia en las Cortes de Cádiz, no tuvieron cabida, ni aceptación, ni reconocimiento, dentro de la sociedad colonial. Y esto a pesar de que llegaron tempranamente a América en calidad de esclavos de los primeros conquistadores. Quizás, precisamente debido a esta “degradante condición” se les mantuvo relegados. Así, la población negra no estuvo representada por una “república” y ello hizo que su presencia política fuera más marginal que, incluso, la de los indios. En éste sentido debo discrepar con la afirmación de que los españoles consideraban a “los indios, negros y castas, *gente sin honor*.”¹⁵ Mi impresión es que hubo niveles dentro de la discriminación y, en el caso de los descendientes de africanos, ésta se potenció. De allí que cuando se hablaba de la mala raza, se incluía a “moros, judíos y mulatos,” pero nada se decía de los indios.

Inclusive, cuando en alguna ocasión se trató de igualar a los indios con los negros sometiéndolos a un régimen de trabajo similar, los indígenas protesta-

¹⁰ Ibid.

¹¹ COPE, R. Douglas: *The Limits of Racial Domination Plebeian Society in Colonial Mexico City, 1660-1720*. The University of Wisconsin Press, 1994. p.49.

¹²RIEU-MILLAN, Marie Laure: *Los Diputados Americanos en la Cortes de Cádiz*. CSIC. Madrid, 1990. p.159.

¹³ COPE, R. Douglas. Op. cit. p.50.

¹⁴ Vale la pena destacar que en el contexto de las Cortes de Cádiz el término “casta” era aplicable a cualquier individuo que tuviera un antepasado africano.

¹⁵ BOYER, Richard: “Honor among Plebeians. *Mala sangre* and social reputation.” Lyman L. Johnson y Sonya Lipsett-Rivera. *The Faces of Honor in colonial Latin America*. University of New Mexico Press. 1998. p.155.

ron airadamente. Así, en 1811, en una carta enviada por el cabildo de Lambayeque, un grupo de indios se lamentaba que “el trato que se les da, *es igual al de los negros*, asegurándose que comen de la paila común, se les hace madrugar a las horas *que éstos esclavos lo verifican* para salir al trabajo...”¹⁶ Se puede observar, entonces, que, para los indios, el sólo percibir que se les estaba dando un tratamiento equivalente al de los esclavos provocaba un rechazo inmediato. Los indios eran vasallos, no eran esclavos. No estaban sujetos a un sistema de compra-venta, y todo parece indicar que esta diferencia la habían procesado con bastante claridad.

Es probable que, en el caso del Perú, negros y castas de color no llegaran a ganarse un espacio bien afianzado en la sociedad colonial, por no estar sujetos al tributo. Es decir, no eran vasallos del Rey. Aunque en el período borbónico hubo intentos por hacer tributar a mulatos y zambos, éstos no prosperaron. Primero quedaron neutralizados por la gran rebelión y luego, aunque el virrey Gil de Taboada llevó a cabo un censo general en 1795,¹⁷ donde se incluía a negros y pardos libres, la extensión del tributo a “las castas de color” no llegó a ponerse en práctica. De ser así, es muy probable que pagar tributo les habría significado la posibilidad de negociar una representación en las Cortes de Cádiz. Se entiende entonces que los diputados de México y América Central fueran más proclives a la integración de las castas, ya que en ambos lugares éstas tributaban. Y, en este sentido, no debe limitarse la defensa de las castas exclusivamente al argumento de que eran una población marginal –y no una amenaza– en lugares como México y América central. Es oportuno señalar que en el caso particular de Nueva España, no era sólo su presencia minoritaria, sino también el hecho de que las castas pagaban tributo, lo que las hacía elegibles a la ciudadanía. Pienso por lo tanto, que ésta es una variable que no hay que desestimar.

Por otro lado, la marca de la esclavitud colocaba a los descendientes de africanos en la base de la pirámide social. Y es que, no sólo la élite blanca poseía esclavos. También la nobleza indígena y los artesanos indios tenían la opción de adquirir esclavos, o bien para el servicio doméstico, o bien para entrenarlos como aprendices. Los ejemplos abundan. Así, en 1741 Francisco Clemente Coya, alcalde de indios del Cercado de Lima, vendía un esclavo que había comprado a don Agustín de Cargoraque, cacique principal y gobernador de Cajamarca¹⁸. Igualmente, en 1782, Baltasar Pacha, indio de Lurín, compró a don Bruno Francisco de Pereyra un negro bozal de casta “benguela,” que desde el puerto de Valparaíso había traído el navío “La Encalada.”¹⁹

¹⁶ HÜNEFELDT, Christine: “Los indios y la constitución de 1812.” *Allpanchis Phuturinga*, N° 11/12 (1978) p.41.

¹⁷ FISHER, John: *Government and Society in Colonial Peru. The Intendent System, 1784-1814*. Londres, 1970. Apéndice II. Tablas finales.

¹⁸ HARTH-TERRÉ, Emilio: *Negros e Indios. Un estamento social ignorado del Perú colonial*. Lima, 1973. p.113.

¹⁹ *Ibid.* p.97.

Dentro de éste contexto de postergación, no debe llamar la atención que eventualmente los pobladores negros y las castas quedaran excluidos de las proposiciones presentadas por los americanos a las Cortes.²⁰ Al hablar de igualdad entre europeos y americanos se especificaba que este tratamiento debía aplicarse "así a españoles como indios y los hijos de ambas clases." En el discurso se obviaban por omisión a los negros y sus descendientes. Se entiende entonces que el representante limeño Morales Duárez no tuviese reparos en señalar categóricamente: "*los negros no son oriundos, son africanos, por lo tanto quedan excluidos en la proposición, así como se excluye a los mulatos.*" Su opinión era un reflejo de cómo percibían los sectores blancos una participación política más activa por parte de las castas de color. En todo caso, parece que la propuesta de exclusión de la población negra fue ardorosamente defendida, sobre todo, por los delegados americanos. Por lo menos a ellos se la atribuyó el representante de Asturias, Agustín Argüelles, al argumentar "aunque es cierto que a todas las clases se debe considerar iguales, no se ha creído conveniente que todos gozasen el derecho de ciudadanos como son los negros y otros que están reducidos a la durísima suerte de sufrir el pesado trabajo de que se les impone (la esclavitud): *y por razón de política los mismos señores americanos exigieron que fuesen excluidos nominalmente todos estos individuos del ejercicio activo de los derechos de ciudadanos...*"²¹

Siguiendo esta línea de argumentación, el diario *El Investigador del Perú*, en su edición del 18 de Enero de 1814, se preguntaba: "¿Es posible que hasta a los negros bozales hemos de ver como legisladores de ésta ciudad? No hay ejercicio que a esta gente baja se destine, que nadie le ponga medida, *no siendo ciudadanos.*"²² Meses más tarde, el 15 de noviembre del mismo año, *El Investigador* acogía otro reclamo, esta vez relativo a la anulación de unas elecciones llevadas a cabo en la catedral: "se pone en noticia de Vuestra Excelencia que el pueblo noble de Lima no está conforme con lo que se haya actuado en orden a estas elecciones, y que... se rehaga la votación, *no entre mulatos, sino entre españoles ciudadanos como debe ser, y si no fuera así, estaríamos en el laberinto de que hasta los negros votasen...* no es regular que en un país civilizado se eche manos a individuos cuya indecencia es notoria."²³ Parece que de hecho hubo casos en que se filtraron representantes mulatos en los cabildos de regiones donde la presencia de las castas era significativa como, por ejemplo, Guayaquil. Así, *El Investigador*, una vez más, recogió las denuncias de que en el pueblo de Borondón "*ocupan empleos de cabildantes pardos, que ni aún en el color*

²⁰ CHUST, Manuel: *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*. Valencia, 1999. p.167. Se calcula que alrededor de cuatro y medio millones de negros y castas quedaron marginados de sus derechos políticos.

²¹ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Imprenta Real, Cádiz 1811. Sesión del 23 de enero. p.66.

²² Citado en AGUIRRE, Carlos: *Agentes de su propia libertad*. Lima, 1993. p.34. La referencia proviene de *El Investigador del Perú*. N° 25. Lima, 25 de julio de 1814.

²³ *El Investigador del Perú*. N° 137. Martes, 15 de noviembre 1814. Gaspar de Vargas y Aliaga.

tienen apariencia que disimule la elección que se hizo en ellos, además de ser unos hombre ineptos, bárbaros y despreciables."²⁴ Las múltiples adjetivaciones peyorativas son un claro indicio del trato discriminatorio al cual estaban sujetos los africanos y sus descendientes dentro de la sociedad colonial.

Lo que no queda claro, sin embargo, es por qué en el caso de los mulatos, nacidos en territorio americano, la discriminación también se aplicó. Otro representante a las Cortes, el padre Florencio del Castillo, diputado de Costa Rica, traería éste tema a colación, señalando en el debate, "*que las castas eran españoles que habían nacido y vivido en suelo español*"; por lo tanto, no era justo tratarlos como extranjeros en su propio país, y *rehusar contar con ellos políticamente los convertía de hecho en esclavos*. Una cosa era negarles la ciudadanía y otra negarles representación política."²⁵ Pero, la mácula a la que se alude tenía un doble carácter: los negros procedían de varios puntos del África y, además, eran mahometanos. En efecto, muchos de los negros africanos se habían convertido al Islam, como respuesta a la importante presencia de predicadores musulmanes en la zona occidental subsahariana. Sin ir más lejos, los mandinga eran seguidores de la secta de Mahoma y como tales no habían recibido el bautizo.²⁶ Aquí entraba entonces a tallar el argumento referente a la religión, no en vano se declaró que la religión oficial de las Cortes era la católica;²⁷ pero esto se dictaminó pensando más en términos de lo que representaba la amenaza protestante, antes que haciendo referencia explícita a los seguidores de Mahoma.

Adicionalmente, la sangrienta rebelión negra ocurrida en Santo Domingo o Haití, también provocó sentimientos encontrados. Hubo en las Cortes quienes consideraron que si no se les daba la ciudadanía a las castas, éstas podrían levantarse en armas, "*de que es funesto ejemplo la catástrofe de la isla de Santo Domingo*." Pero también hubo quienes opinaron que manteniendo a los negros sujetos a su condición de esclavos, se hacía más manejable evitar una posible insurrección. Al respecto se puso como ejemplo la isla de Cuba, colonia española que tenía una población negra equivalente, concluyéndose que "sólo el yugo durísimo de los franceses (en el caso de Santo Domingo) pudo producir aquel efecto que no se ha verificado entre nosotros (en Cuba) que procuramos *suavizar la esclavitud*."²⁸ Este último planteamiento – vigencia de la esclavitud pero más blanda – pesaría en forma definitiva para apartar a la población de color del

²⁴ *El Investigador del Perú*, N° 57. Viernes, 26 de agosto de 1814.

²⁵ RODRÍGUEZ, Mario: *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*. FCE. México, 1984. p.91.

²⁶ CASARES, Aurelia Martín: "Cristianos, musulmanes y animistas en Granada: identidades religiosas y sincretismo cultural." Berta Ares Queija y Alessandro Stella (coords.). Op. cit. p.208.

²⁷ FONTANA, Joseph: *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833*. Barcelona, 1979. p.91. "La religión de la nación española es la católica, apostólica y romana, única verdadera, con exclusión de cualquier otra."

²⁸ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 3, año 1811. Sesión del 25 de enero. pp. 91-92. Discurso del delegado Sr. Guridi y Alcocer.

nuevo cuerpo político que se estaba conformado, por su condición de esclavos o descendientes de esclavos. Así lo expresó enfáticamente el delegado por Caracas, Esteban Palacios, al declarar "*en cuanto (a que) se destierre la esclavitud, lo apruebo como amante de la humanidad; pero como amante del orden político, lo repruebo.*"²⁹ Sin duda su lugar de procedencia – Caracas – donde la presencia negra era gravitante y el temor a la pardocracia latente, definió su punto de vista. De esta manera, los negros y sus vástagos, procedentes de un "tercer reino" sin representatividad, y carentes de una "república" autónoma, fueron considerados extranjeros – "alienígenas de la América,"³⁰ como los describió el delegado José Miguel Guridi y Alcocer – a pesar de que muchos de ellos habían nacido en territorio americano. La máxima concesión que se propuso para los esclavos fue que tuvieran un representante, pero que éste no actuara como diputado, sino exclusivamente "como apoderado que expusiera sus derechos".³¹

No obstante, a pesar de estas restricciones, se les dejó una posibilidad abierta. De acuerdo al artículo 22, en casos especiales de servicios meritorios las castas podrían solicitar a las Cortes su ciudadanía. Pero, este trato excepcional se prestaba a arbitrariedades, dependiendo de quién presentaba la solicitud, con qué respaldo y, sobre todo, a partir de quién la evaluaba. Así, la concesión de *la carta de ciudadano* se restringía a quienes "siendo hijos de padres libres, casado con mujer libre y ejerciendo una profesión con capital propio, hicieren servicios calificados a la patria o que se distinguan por su talento, aplicación y conducta."³² Se requería, por lo tanto, de esfuerzo y trabajo; la ciudadanía no venía gratuita. Esto concuerda con una editorial posterior del periódico *El Investigador*, en la cuál se resaltaba: "somos libres mientras un árbol genealógico, un diploma, una carta de gracia, una executoria y un pergamino tengan el influxo necesario para hacer más honorífica en la sociedad *la ociosidad que los servicios, la nulidad que el mérito, el vicio que la virtud.*"³³

3. Estereotipos Sociales: Ferocísimos Africanos

Otro ingrediente que se sumó a la "mácula del color," para apartar a los sectores negros de la obtención de la ciudadanía, fue la percepción – bastante difundida – de que tenían una inclinación natural para la delincuencia. Así, en 1814, *El Investigador* publicaba una carta donde se demandaba que el camino del Callao se limpiara "*de doce ferocísimos africanos que andan robando...*"³⁴ Inclusive, el

²⁹ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 2, año 1811. Sesión del 9 de enero. pp.316-317.

³⁰ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 3, año 1811. Sesión del 25 de enero. pp.91-92.

³¹ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 3, año 1811. Sesión del 23 de enero. p.61. Discurso del delegado de Lugo, Sr. Quintana.

³² FONTANA, Joseph: Op. cit. p.91. Cita la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de Mayo de 1812. Imprenta Real. Cádiz, p.9.

³³ *El Investigador del Perú*. N° 61. Martes, 30 de Agosto de 1814.

³⁴ *El Investigador del Perú*. N° 16. Sábado, 16 de julio de 1814.

mismo periódico, en otro artículo contrastaba la imagen de los "miserables (humbles) indios" frente a los "malhechores africanos." En este sentido el 23 de julio *El Investigador* daba cuenta de que "el martes 12 del presente mes en el que fueron víctimas de sus crueldades nueve o diez indios, que de vuelta de esta ciudad regresaban para sus parcelas con el dinero de las cargas que habían introducido, entre estos llevando uno por desgracia su escopeta, de la que quiso usar *a la vista de catorce o quince africanos, de los que es caudillo el famoso Francisco Chala de Buena Vista*; pero fue recompensado con un par de balazos que llevó el cuerpo en tierra ..." ³⁵

Además de ser acusados de delincuentes los negros tenían el agravante de ser señalados como herejes, debido a su procedencia africana. De esta manera *El Investigador* dio cuenta en diciembre de 1814 de "una caterva de africanos (que) se reunían de noche a celebrar funciones eclesiásticas, *cuya dignidad según parece, no conocen ni por lo exterior*. El jueves a las diez de la noche reunidos en congreso *veinte africanos y seis mujeres de la misma calaña*, representando el cabildo eclesiástico, arzobispo y virrey, revestidos de sus correspondientes trajes fueron aprehendidos... se les encontraron varias sotanas, sobrepellices, bonetas, misal, mitra y hasta la banda figurada de la gran cruz con que representaba uno de esta ilustre asamblea el distinguido papel de virrey." ³⁶ Se aludía, por lo tanto, a que los africanos apresados se estaban mofando de instituciones y autoridades coloniales respetables como lo eran la Iglesia y el Virrey, lo que provocaba escándalo en la ciudad. Además, de acuerdo a la nota, su irreverencia lindaba con la herejía: una razón más para suscitar un sentimiento de rechazo.

Es interesante constatar la manipulación de la opinión pública por parte de los periódicos, precisamente cuando se hallaba fresca la álgida discusión mantenida en Cádiz sobre el tema de la ciudadanía. En este sentido se puede observar en los artículos que *El Investigador* publicó sucesivamente, la intencionalidad de presentar a los pobladores negros como ladrones, criminales y herejes para ratificar, de esta manera, la decisión de no otorgarles la ciudadanía. En otras palabras, da la impresión que el objetivo de estas notas periodísticas hubiera sido estereotipar a las castas de color como gente vil y como tal, incapaces de ser representados en las cortes.

Probablemente, frente a la presión ejercida por la prensa, el 30 de julio de 1814 el virrey José Fernando de Abascal promulgó un bando en el que decretaba que "toda persona de cualquier clase y condición que sea" debía recogerse a su casa a más tardar a las once de la noche porque de lo contrario se le encarcelaría, poniéndosele en libertad si quedaba fuera de sospecha "*pero si fuera de*

³⁵ *El Investigador del Perú*. N° 23. Sábado, 23 de julio de 1814.

³⁶ *El Investigador del Perú*. N° 156. Domingo, 4 de diciembre de 1814.

color se destinarían a la limpieza y aseo de las calles por ocho días, pasando los cuales se les daría soltura amonestándolos que en caso que reincidieran sufrirían la misma pena por doble tiempo... Una vez más se ponía de manifiesto el trato discriminatorio frente a las castas de color. Adicionalmente, Abascal puntualizaba en el mencionado bando que si alguno de los que fueran apresados tuviera en su poder un arma prohibida sería penalizado, agregando que *"a los de color se les prohíban aún las (armas) permitidas con el nombre de defensivas... Exceptuándose sin embargo los oficiales de estas castas que podían usar armas como la espada o el sable, por razón de sus empleos militares."*³⁷ No hay que olvidar que en Lima existía un batallón de pardos libres, constituido por miembros de las castas de color, los cuales estaban habilitados para portar armas.³⁸ De esta manera, el ejército se convertiría en una de las pocas instituciones que le proporcionó a la población parda la posibilidad de escalar posiciones y conseguir una mejor ubicación dentro de la sociedad colonial.³⁹

4. La "minoría de edad" de los indios

Si bien en el caso de los negros se argumentó que su condición de esclavos, sus orígenes africanos y la mácula de su color eran obstáculos para alcanzar la ciudadanía, en el caso de los indios se aludió a su minoría de edad, es decir, a la incapacidad e ignorancia que se les atribuía, como impedimento para otorgarles plenos derechos de representación. No en vano – se señalaba – necesitaban ser gobernados por caciques, y contar con un protector de naturales.⁴⁰

En este sentido la discusión sobre el tema se suscitó, en un principio, entre los delegados peninsulares que acudieron a las Cortes. De acuerdo al punto de vista de José Pablo Valiente, representante de Sevilla, los indios eran conocidos por *"la pequeñez de su espíritu, su cortedad de ingenio, su propensión al ocio, a la oscuridad y al retiro, alejándose siempre del concurso de las demás clases..."*⁴¹ Así como el negro era estereotipado como inclinado a la delincuencia, el indio era visto como inclinado al ocio y al ostracismo. No obstante, otro fue el argumento que trajo a colación Felipe Anir de Esteve, delegado de Cataluña, para quien era absolutamente indispensable abolir la minoría de edad de los indios, *"pues para ser diputados y electores había de ser de mayor edad."*⁴² Es más,

³⁷ *El Investigador del Perú*, Nº 30. Sábado 30 de julio de 1814.

³⁸ CAMPBELL, Leon: *The Military and Society Colonial Peru, 1750-1810*. Philadelphia, 1978. p.18.

³⁹ Al respecto existen trabajos para el caso mexicano. Consúltese el artículo de VINSON III, Ben: "Los milicianos pardos y la construcción de la raza en el México colonial." *Signos Históricos*. Nº 2:4 (diciembre 2000).

⁴⁰ Sobre el tema se puede consultar el libro de RUIGÓMEZ GÓMEZ, Carmen: *Una política indigenista de los Habsburgo: el protector de indios en el Perú*. Madrid, 1988; y el de BONNETT, Diana: *El Protector de Naturales en la Audiencia de Quito. Siglos XVII y XVIII*. Quito, 1992.

⁴¹ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 3. Año 1811. Sesión del 23 de enero. pp.75-76.

⁴² *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 7. Año 1811. Sesión del 21 de agosto. pp.441-442.

para Anir de Esteve no había motivo para que los indios no fueran oídos y juzgados en las audiencias como los demás españoles, "pues todos somos iguales y mucho más en atención a que V. M. quiere darles representación en las Cortes futuras, y esto no lo podría tener si se considerasen todavía como menores."⁴³

Adicionalmente, se produjo la acalorada defensa de parte de los delegados hispanoamericanos. Vicente Morales Duárez, por ejemplo, expresó que le resultaban intolerables los argumentos que se habían esgrimido sobre la incapacidad de los indios e incluso enfatizó la notable diferencia entre falta de ilustración (es decir falta de educación) y falta de capacidad. Culpaba a la corona española de haber sepultado a los indios en las minas descuidando su educación. Pero, a la vez advertía la presencia de "indios educados en las ciudades, que en nada varían de las gentes cultas."⁴⁴ Otro delegado, el Sr. Castillo, opinaba que la ignorancia del indio provenía "del abandono con que se les ha privado, y de la falta de escuelas de los indios por nuestras leyes," aunque también admitía la presencia de "varios indios que han hecho grandes progresos en las letras y han merecido ser condecorados con los grados mayores de universidad."⁴⁵

La defensa del representante peruano Ramón Feliú recurrió a otra línea de argumentación. Intentó demostrar que los indios del antiguo Perú no eran ni brutales ni tiranos, increpando a los delegados peninsulares su ignorancia frente a "los famosísimos obeliscos y estatuas de Tiahuanacu, de los mausoleos de Chachapoyas, de los edificios de Cuzco y Quito... de las fortalezas de Xaxahuamán..."; preguntándoles también si habían leído "sus idilios, sus elegías y sus odas." Feliú concluyó su disertación recordando a los delegados que si hubiesen tenido interés en conocer el pasado histórico de los indios a los que menospreciaban "todo esto y mucho más hubieran sabido, hubieran visto, hubieran leído, hubieran oído: no habrían osado llamar brutal a un pueblo que nos ha dejado pruebas tan recientes e incontrastables de su pericia en la escultura, la arquitectura civil, militar, subterránea y metalúrgica; en la hidráulica y agricultura; en la astronomía, en las artes, en la poesía y en la música..."⁴⁶

Finalmente, el delegado de Buenos Aires, López Lisperguer, coincidía con el representante de Cataluña en que los indios no carecían de capacidad, sino de oportunidad y que, además, el sistema colonial los había tratado como a seres inferiores. Dentro de este planteamiento señalaba en su discurso que "Esta rudeza (de los indios), además de no ser tanta como se pinta, es efecto de la opresión y tiranía de las autoridades; *no es por falta de talentos ni aptitud, sino*

⁴³ Ibid. p.460.

⁴⁴ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 3. Año 1811. Sesión del 21 de agosto. pp.460-461.

⁴⁵ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 7. Año 1811. Sesión del 21 de agosto. p.462.

⁴⁶ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 3. Año 1811. Sesión del 30 de enero. pp.163-164.

por la sinrazón con que los tratan..."⁴⁷ Precisamente esta opresión se materializaba en los servicios personales o mitas, que apartaban a los indios de la educación, pero que eran el mecanismo que se les había impuesto para que solventaran sus tributos. Adquirir la mayoría de edad implicaba, entonces, liberarse de ambas imposiciones: tributos y mitas. Este era, además, un paso obligado para obtener la ciudadanía y la representación en las Cortes.

Eventualmente se sometería a los indios a una legislación étnicamente selectiva. Así pues, el indio podría elegir (voto activo) pero no ser elegido (voto pasivo), salvo que demostrara ser excepcionalmente ilustrado. De esta manera se aumentaban los asientos asignados a los representantes americanos, pero sin correr el riesgo de que los indios ocuparan más asientos que los criollos, a pesar de ser numéricamente superiores a éstos últimos.⁴⁸ No obstante, parece ser que no *todos* los indios tenían derecho al voto, ya que hubo casos en que se excluyeron a los dependientes. Es decir, a los que se desempeñaban como sirvientes domésticos.⁴⁹

Así, de acuerdo a la constitución de Cádiz de 1812, los ciudadanos españoles (entre los que se incluían los indios y mestizos) casados, viudos o solteros, que tenían un lugar de residencia fija, contaban con una ocupación honesta y no habían sido despojados por la constitución de los privilegios que otorgaba la ciudadanía, podían votar. Los sirvientes domésticos que recibían un salario no podían votar; mientras que los jornaleros, aunque residieran en haciendas y estancias, al no caer en la categoría de sirvientes domésticos, tenían derecho al voto.⁵⁰ Al igual que en Francia y en los Estados Unidos, los constituyentes gaditanos optaron por implementar el voto indirecto, a partir del cual se establecía una suerte de jerarquías entre los denominados "ciudadanos", a nivel de requisitos y derechos; restringiéndose de esta manera la actuación política por parte de las comunidades indígenas.⁵¹ Inclusive, se estipuló que un sistema electoral basado en el voto oral se reservara a los analfabetos y sobre todo a los indios.⁵²

⁴⁷ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 3. Año 1811. Sesión del 25 de enero. pp.86-87.

⁴⁸ HÜNEFELDT, Christine. Op. cit. p.35.

⁴⁹ DEMÉLAS-BOHY, Marie-Danielle: "Modalidades y significación de elecciones generales en los pueblos andinos, 1813-1814." Antonio Annino (coord.) *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995. pp.295-296.

⁵⁰ BERRY, Charles R. : "The elections of the Mexican Deputies to the Spanish Cortes, 1810-1822." Nettie Lee Benson (ed.) *Mexico and the Spanish Cortes, 1810-1812*. University of Texas Press. Austin y Londres, 1976. pp.18-19.

⁵¹ ANNINO, Antonio : "Ciudadanía versus Gobernabilidad Republicana en México. Los orígenes de un dilema." Hilda Sabato (coordinadora) *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones. Perspectivas Históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p.29.

⁵² GUERRA, Francois Xavier: "El Soberano y su Reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina." Hilda Sabato (coordinadora) *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones. Perspectivas Históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p.50.

5. De indios a ciudadanos: diezmos a cambio de tributos

Las Cortes de Cádiz decretaron la abolición del tributo el 13 de Marzo de 1811. Pero en México, bajo influjo de la rebelión de Hidalgo, el virrey Venegas ya había extinguido los tributos "temporalmente" en Octubre de 1810.⁵³ Una vez más se demuestra que, en ésta "primavera democrática" que vivieron los liberales, las medidas tomadas no siempre fueron impuestas verticalmente. También se pone en evidencia una cierta apertura de parte de los delegados de Cádiz, frente a las reivindicaciones conseguidas con antelación en la América española y que fueron ratificadas posteriormente en la metrópoli. Además, es posible observar que los delegados suplentes estaban muy bien enterados de los sucesos del padre Hidalgo, en México. Así, don Ramón Feliú, otro de los representantes peruanos, apoyó consistentemente, al igual que Inca Yupanqui, la extinción de los tributos a los indios "cómo se ha hecho en Nueva España, extendiéndose también la medida (abolicionista) a las castas."⁵⁴ En el caso del Perú, se calcula que anualmente la recolección de tributos arrojaba una suma de 1'258,721 pesos, de los cuales 788,036 quedaban en la Real Hacienda.⁵⁵ Un ingreso nada despreciable que se borró de un plumazo. Y es que, la propuesta de erradicación del tributo tampoco era nueva. En 1809, Miguel de Eyzaguirre, procurador y protector general de los indios del Perú, ya había redactado un detallado informe donde aconsejaba suprimirlo.⁵⁶

En América, la respuesta a éste decreto, que atacaba las bases del sistema colonial, fue diversa. Hubo, en un principio, comunidades que saludaron la supresión de los tributos. Un caso recurrentemente citado es el de las comunidades de Piura, Trujillo y Lambayeque, las cuales enviaron una carta al Rey agradeciéndole la medida dispensada. Pero en lo que los investigadores no han caído en cuenta⁵⁷ es que para las mencionadas provincias la abolición del tributo les significaba -en efecto- un gran alivio económico, sin el temor de verse gravadas con otras gabelas. Lo que ocurre es que desde 1720, todas éstas provincias ubicadas en el norte del Perú, y pertenecientes al Arzobispado de Trujillo, habían sido incorporadas al pago del diezmo.⁵⁸ Teniendo por costumbre tributar y

⁵³ ANNA, Timothy E: *España y la Independencia de América*. México: FCE, 1986. p.127.

⁵⁴ BERRUEZO LEÓN, María Teresa: "La actuación de los militares americanos en las Cortes de Cádiz, 1810-1814." *Quinto Centenario*. N°15(1989) p.223.

⁵⁵ RIEU-MILLIAN, Marie Laure. Op. cit. p.117.

⁵⁶ CHASSIN, Joëlle: "Lima, sus elites y la opinión durante los últimos tiempos de la colonia." Francois Xavier Guerra y Annick Lempériere (eds.) *Los espacios públicos en Iberoamérica*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p.263.

⁵⁷ HÜNEFELDT, Christine. Op. cit. p.37.

⁵⁸ O'PHELAN GODOY, Scarlett: *Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia, 1700-1783*. Cuzco, 1988, p.77. La referencia proviene del Archivo General de la Nación, de Lima. Superior Gobierno, Leg.16, f.413. Testimonio de la Real Provisión y actuados sobre los diezmos que deben pagar los indios de Santiago de Cao de la ciudad de Trujillo, según decreto de Julio de 1720, rigiendo aquella misma tasa que los indios del Arzobispado de Lima.

diezmar, que se les erradicaran los tributos significaba, sin duda, disponer de un excedente inesperado y bienvenido.

Con razón, la provincia de Lambayeque celebró la extinción del tributo “con misa solemne en acción de gracias, el domingo 20 del corriente mes, con iluminación de calle...”⁵⁹ Esto explica también que, en 1813, el común de indios de Lambayeque se resistiera tajantemente a la sola idea de volver a pagar “el odioso y degradante tributo,” ofreciéndose gustosamente, por el contrario, “a pagar los diezmos y primicias como los demás españoles.”⁶⁰ Es decir, pedían la erradicación del tributo que acentuaba su posición de indios, favoreciendo el pago del diezmo, que los hacía más cercanos a los españoles. No en vano se suscitaban reclamos exigiendo “que paguen los indios alcabala y diezmos *respecto a estar españolizados*.”⁶¹ El tributo tenía una carga étnica pero también, al menos de acuerdo con la interpretación del común de Lambayeque, un contenido de clase. Reintroducirlo significaba pasar de ser ciudadanos, a volver a ser simplemente indios. Quizás por ello el diputado peruano Dionisio Inca Yupanqui señalaba “La cuestión es sencilla y fácil de determinar. Los naturales están relevados del tributo y deben pagar diezmo.”⁶² No era tan cierto, entonces, el argumento que transmitía la imagen de que “El indio es de un carácter que por mucho que lo opriman para obligarle a cumplir lo que es de su obligación, como el tributo establecido, jamás se quejará, pero si lo extorsionan con otras gabelas, saltará siempre que se le presente la ocasión.”⁶³ Si se le liberaba del tributo y se le mantenía pagando diezmos, por lo tanto más próximo a los españoles, su protesta podía diluirse transformándose en agradecimiento.

Pero otra fue la reacción de los indios del sur andino – Arequipa, Cuzco y el Alto Perú – quienes ofrecieron continuar “espontánea y generosamente en el pago del tributo.”⁶⁴ Su actitud se explica en la medida que precisamente en estas provincias los indios no diezmaron, y por lo tanto, es probable que prefiriesen mantenerse inmersos en el sistema tributario cuyo funcionamiento conocían, antes que pasar a contribuir con los diezmos, que era un mecanismo de pago que les resultaba extraño. Además, habría que ver si detrás de estos ofrecimientos “espontáneos” no estuvieron involucrados los curas doctrineros, para quienes los tributos resultaban esenciales, ya que de ellos se desagregaban los sínodos. Sin embargo, para las Cortes era elemental mantener vigente la derogación de los tributos, pues a partir de este decreto se ponía de manifiesto “la

⁵⁹ DE ARMELLADA, Fray Cesáreo: *La Causa indígena Americana en las Cortes de Cádiz*. Madrid, 1959, p.45.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *El Peruano*. N° XXVII. Viernes 6 de diciembre de 1811. p.250.

⁶² *Ibid.* p.61.

⁶³ Archivo Histórico Nacional, Madrid. Estado 58-F. Doc.134. Carta fechada en el Perú, año 1809.

⁶⁴ Biblioteca Nacional, Lima (en adelante *B.N.L.*). Manuscrito D.9738. Virreinato: Lima, 20 de noviembre. Indios, mayorazgos, ingenios y minería. Lima, 15 de diciembre de 1812.

perfecta igualdad (de los indios) con los demás vasallos ciudadanos que componen la heroica nación española."⁶⁵ O, como señalaba Dionisio Inca Yupanqui, la abolición del tributo "ha derribado hasta los cimientos aquel muro fuerte que por espacio de tres siglos puso en inmensa separación a los habitantes del antiguo y nuevo mundo."⁶⁶ Pero, consciente de que la erradicación de los tributos también significaba la desaparición de los sínodos, Inca Yupanqui recalca: "es necesario subrogar inmediatamente algún arbitrio para que no estén congruos aquellos párrocos."⁶⁷

En consecuencia, si hubo un inconveniente que trajo consigo la supresión del tributo éste fue la pérdida del ingreso de donde se desagregaba la "congrúa" para los curas doctrineros. Es decir, los sínodos de donde se les cancelaba su sueldo.⁶⁸ No en vano, el primero en dar la voz de alarma sobre el problema que acarrearía la extinción de los tributos, fue el clérigo Blas Ostolaza, otro de los diputados peruanos presente en las Cortes.⁶⁹ Más de uno de los representantes sugirieron que los sínodos del tributo se trasladaran a los diezmos. Hubo también quienes aconsejaron que se adjudicaran los novenos reales al pago del sínodo.⁷⁰ No obstante, estas propuestas no llegaron a cristalizarse. Sin embargo, es interesante constatar que en Cádiz consistentemente se mezcló el tema del tributo con el asunto concerniente a los subsidios clericales.

James F. King, en su célebre artículo sobre las Cortes de Cádiz, considera que fue a partir de los esfuerzos americanos, particularmente los del peruano Inca Yupanqui, que los diputados españoles tuvieron que dejar de lado sus planes discriminatorios con relación a los indios.⁷¹ No hay que olvidar que en un principio, bajo el argumento de su "minoría de edad,"⁷² se trató de excluir a los indios tanto de las elecciones como de la adjudicación de la ciudadanía; escollos que fueron eventualmente superados. Así, de acuerdo con King, el alcance del discurso persuasivo de Inca se plasmó en los decretos del 5 de Enero de 1811 y del 9 de Noviembre de 1812, que dictaminaron la abolición del tributo, la mita y otros servicios similares, y se prometía la distribución de tierras a los indios de comunidad. De esta manera, los indios, quedaban expeditos para acogerse a la ciudadanía. Pienso que para tomar estas medidas hubo de por medio intereses

⁶⁵ B.N.L. Manuscrito D.11670. Lima, 11 de julio de 1812.

⁶⁶ B.N.L. Manuscrito D.11711. Cádiz, 16 de diciembre de 1812.

⁶⁷ B.N.L. Manuscritos D.11711. Cádiz, 4 de marzo de 1811.

⁶⁸ O'PHELAN GODOY, Scarlett. Op. cit. p.76. El sínodo consistía en un porcentaje fijo de dinero que era separado del tributo indígena. La información proviene del Archivo General de Indias, Sevilla. Audiencia de Lima, Leg.526.

⁶⁹ DE ARMELLADA, Fray Cesáreo. Op. cit. p.55.

⁷⁰ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 7, año 1811. Sesión del 20 de julio. pp.129- 130.

⁷¹ F. KING, James: "The Colored Castes and American Representation in the Cortes of Cadiz." *H.A.H.R.* XXXIII(1953) p.43, nota de pie de página 22.

⁷² *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 3, año 1811. Sesión del 23 de enero. pp.76-77.

creados, más que conmiseración por los indígenas. Es evidente que los españoles-americanos necesitaban, por el factor numérico, la participación de los indios en las Cortes. Entre tener que alinearse con las castas o con los indios, mostraron sus preferencias por éstos últimos. Los indios eran originarios de América, descendientes de los Incas y, además, contaban con una nobleza aborigen -de la cual un representante era el propio Inca Yupanqui que había recibido una educación esmerada-. Por eso es que cuando Inca se refiere, en uno de sus discursos, a los indios, admite que quiso "*dejar constancia de las virtudes del pueblo indio y de su capacidad para ocupar dignamente asientos en el congreso.*"⁷³ Pero, lo que está claro es que estas "capacidades" no estaban desarrolladas en el indio común, sino en aquellos indios ilustrados pertenecientes a la elite nobiliaria. Dentro de este contexto el delegado Pérez de Castro afirmaba "si que hay indios que tienen ilustración, propiedades y cultura, y no será mucho que haya uno en cada cincuenta mil que puede venir al Congreso."⁷⁴ Sin duda Inca Yupanqui se ajustaba a esta imagen.

No obstante su apasionado discurso abolicionista, parece no haber tomado en cuenta que al suprimirse tributos y mitas, se descabezaba a la nobleza indígena. Es decir, a los caciques. ¿Cómo era posible entonces que un miembro de esta estirpe nobiliaria abogara por la remoción de los caciques? He señalado en otro estudio que para el estado español la razón de ser de los caciques era, precisamente, su función como cobradores de tributos y como encargados de despachar la mita minera a Huancavelica y Potosí. Si mitas y tributos dejaban de existir, los caciques perdían su papel central como intermediarios.⁷⁵ Pero los caciques estaban en la mira primero de los Borbones y luego, de los liberales. Los primeros trataron de recortarles poder al comprobar el manejo político que podían alcanzar, luego de su controvertida actuación como líderes en la gran rebelión. Para los liberales, por otro lado, extinguir los señoríos era también acabar con los señores naturales. La medida estaba sincronizada: se erradicaban tributos y mitas, se abolían los señoríos y, como resultado, se anulaban a los caciques. Pienso que Inca Yupanqui no midió las implicancias de éstas derogaciones, concentrándose en argumentos de carácter humanitario más que propiamente políticos. Aunque también, de acuerdo a su propia experiencia, pudo considerar que en lo sucesivo a los caciques les correspondería actuar como representantes de los indígenas en las Cortes. No en vano el delegado de Buenos Aires, López Lisperguer, afirmaba: "los indios a quienes se ha conservado por sus riquezas, y por su autoridad la nobleza y parte, a lo menos, de aquella dignidad con que fueron hallados, *son muy capaces...*"⁷⁶ Claro que los caciques

⁷³ BERRUEGO LEÓN, María Teresa. Op. cit. p.222.

⁷⁴ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 3, año 1811. Sesión del 30 de enero. p.159.

⁷⁵ O'PHELAN GODOY, Scarlett. *La gran rebelión en los Andes. De Túpac Amaru a Túpac Catari*. Cuzco, 1995. p.200.

⁷⁶ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes de Cádiz*. Tomo 3, año 1811. Sesión del 25 de enero. pp.86, 87.

en actividad en el virreinato peruano eran cientos, y de ellos los que se adjudicarían el cargo de delegados serían, obviamente, un número mínimo. De esta manera se reducía considerablemente la presencia e influencia de la nobleza indígena dentro y fuera del Perú.

Es posible observar que en el discurso planteado en las Cortes, la mita fue presentada como un mecanismo destructivo. A través de ella, se afirmaba, los naturales eran erradicados de su casa y (de) su familia y conducidos a doscientas y trescientas leguas para trabajar en hondos subterráneos sin apremio y sin alivio.⁷⁷ Era, definitivamente, un método que al ser coactivo atentaba contra la libertad y, por lo tanto, contra la tendencia política de las Cortes. La mita, además, solo seguía en vigencia en el caso del Perú, y fue precisamente un representante peruano, Blas Ostolaza, quien trató de sugerir un canal alternativo para éste tipo de servicio personal, con el fin de retener a la mano de obra bajo un sistema similar.⁷⁸ En contraposición, el representante guayaquileño Joaquín Olmedo aludió metafóricamente a la abolición de la mita como un "remedio" muy simple, en el sentido de que las Cortes para aplicarlo no necesitaban construir, sino destruir una práctica nociva.⁷⁹ La abolición de la mita caló hondamente en las comunidades andinas. Sólo una rápida asimilación del decreto que establecía que los indios quedaban exonerados de mitar puede explicar que, en 1813, los autodenominados españoles-indios de Ocro, manifestaran ser "ciudadanos exentos por éste carácter" o que se hallaban "libres de la obligación de mitar."⁸⁰

6. Recreando un Perú distante

Dionisio Inca Yupanqui fue enviado desde el Cuzco hasta España, cuando todavía era un niño. Con el prescrito alejamiento de su tierra natal, se esperaba evitar que en torno a su persona se agrupara un partido político que propiciara el retorno de un Inca. Se educó en el Seminario de Nobles de Madrid y abrazó la carrera militar.⁸¹ Por eso, cuando Vicente Morales Duárez notaba algunos anacronismos en el discurso de Inca, lo atribuía al hecho de que había abandonado el Perú de niño "y sólo puede explicar su celo con noticias tradicionales o históricas, según lo hará con otros países extraños."⁸²

Su descripción del Perú pre-hispánico, que fue la que verbalizó en varias ocasiones en las Cortes, era totalmente idealizada. Probablemente extraída de

⁷⁷ *Colección Documental de la Independencia del Perú. (CDIP) Tomo IV. El Perú en las Cortes de Cádiz. Volumen 1.* Lima, 1974, p.188. Intervención de don Ramón Feliú.

⁷⁸ RODRÍGUEZ, Mario. Op. cit. p.121.

⁷⁹ *CDIP.* Ibid. p.537.

⁸⁰ O'PHELAN GODOY, Scarlett: *Kurakas sin sucesiones. Del cacique al alcalde de Indios.* Cusco, 1997, p.58.

⁸¹ VERRUEZO LEÓN, María Teresa. Op. cit. p.220.

⁸² DE ARMELLADA, Fray Cesáreo. Op. cit. p.57.

Gracilazo de la Vega, su imagen del Cuzco era de una riqueza extrema. Explicaba que si bien en el Perú, no existían las riquezas que había oído ponderar en México, “en otro tiempo tuvo Cuzco su templo del Sol y Lima su Pachacamac, cubiertos de estos preciosos metales, pero habiéndolos disfrutado ya Carlos V y Felipe II, no nos han quedado más que las ruinas.”⁸³ Dentro de este pasado glorioso que trataba de plasmar en la audiencia, cuando tomaba la palabra lo hacía “en nombre del Imperio de los quechuas.” Su imagen de la nobleza indígena, a la cuál pertenecía, se había hecho difusa debido a su larga estadía en la península. Desconocía lo que ocurría en el Perú, el funcionamiento de las comunidades, el papel de la élite indígena. Era un Inca, porque ése era el apellido que llevaba, pero había sido “españolizado.” Esto último concordaba con el modelo que los diputados de las Cortes proponían que fuera adoptado con relación a los pobladores indios –élite y masas- antes de que éstos asumieran un papel más gravitante a nivel político. Españolizarse a través de la educación para poder tener acceso a una representación.⁸⁴ No en vano el diputado Ramón Feliú alentaba la enseñanza de la lengua castellana “pues el saberla deberá tenerse por uno de los requisitos para ser representantes.”⁸⁵ Un tema que seguiría latente durante el siglo XIX y que cobraría más fuerza durante las contiendas electorales.

Por el contrario, Morales Duárez, quien había llegado a Cádiz el 7 de Agosto de 1810, tenía un recuerdo fresco de lo que ocurría en el Perú. Su descripción de las funciones ejercidas por los caciques en la esfera fiscal es impecable. “Cada uno de estos (partidos) reconoce un cacique cuyo primer deber es la cobranza del tributo de sus respectivos indios... Tiene por tanto su planilla integra y exacta de los indios que presenta al subdelegado con lo cobrado y quien hace ajuste cotejándole con otra recibida de la capital, de la Contaduría General de Tributos.”⁸⁶ Sus explicaciones en las Cortes por lo tanto se ajustaron más a la realidad, que aquellas que recreó en su discurso Inca Yupanqui. En todo caso, ambos articularon una serie de argumentos que consiguieron los objetivos que se habían trazado y en los que concordaban: la abolición de tributos y mitas, los dos pilares sobre los cuáles se había edificado el sistema colonial.

Lo que sin duda se hizo explícito en las Cortes de Cádiz fue que había menos reticencia de otorgar la ciudadanía a los indios, que en adjudicársela a los negros y castas de color. Para habilitar a los indios como ciudadanos se les derogó su condición de menores de edad, aboliéndose, paralelamente, el tributo y la mita. Simultáneamente, se les incorporó al pago del diezmo, “españolizándolos”

⁸³ CDIP. Ibid, p.258.

⁸⁴ RIEU-MILLÁN, Marie Laure. Op. cit. pp.121, 161.

⁸⁵ *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Tomo 3, año 1811. Sesión del 30 de enero. pp.165-166.

⁸⁶ ALAYZA Y PAZ SOLDÁN, Luis: *El Egregio Limeño Morales y Duárez. La Constitución de Cádiz, 1812*. Lima, 1946. p.57.

de esta manera. Los indios, se consideró, eran originarios de América, descendientes de una gran civilización como la de los Incas y, además, no eran pocos los que podían ser descritos como "ilustrados," estando en capacidad de representar dignamente a sus congéneres en las Cortes. En contraposición, se negó la ciudadanía a los negros y castas de color por ser originarios del África, haber llegado a Indias en condición de esclavos, y por factores de índole racial, como la mácula de su color, que los alejaba de la ponderada "pureza de sangre." En un momento se argumentó, incluso, su cercanía al Islam y, por lo tanto, su situación de infieles.

Pero, otro elemento que emergió en las Cortes fue la urgente necesidad de ensayar modelos alternativos a la mita y el tributo, para poder contar con un suministro estable de mano de obra, por un lado, y para poder mantener operativa la hacienda real, por otro. Conociendo todas éstas limitaciones que emergieron con claridad durante el breve funcionamiento de las Cortes, San Martín, en su campaña libertadora, ofreció la abolición de la esclavitud y la extinción del tributo. Ambas medidas, puestas a prueba a partir de Cádiz, habían demostrado que todavía faltaba pasar por un proceso de transición y maduración para que su aplicación fuera efectiva. En el caso del Perú, los hechos demostraron que recién a mediados del siglo XIX estas medidas podrían ponerse en práctica en términos permanentes.

Bibliografía

- ALAYZA Y PAZ SOLDÁN, Luis: *El Egregio Limeño Morales y Duárez. La Constitución de Cádiz, 1812*. Lima: 1946.
- AMICH, José: *Historia de las Misiones del convento de Santa Rosa de Ocopa*. Lima: 1975.
- ANNA, Timothy E: *España y la Independencia de América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- ANNINO, Antonio : "Ciudadanía versus Gobernabilidad Republicana en México. Los orígenes de un dilema." Hilda Sabato (coordinadora) *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones. Perspectivas Históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- BERRUEZO LEÓN, María Teresa: "La actuación de los militares americanos en las Cortes de Cádiz, 1810-1814." *Quinto Centenario*. N°15, 1989.
- BERRY, Charles R. : "The elections of the Mexican Deputies to the Spanish Cortes, 1810-1822." Nettie Lee Benson (ed.) *Mexico and the Spanish Cortes, 1810-1812*. . Austin y Londres: University of Texas Press, 1976.
- Biblioteca Nacional, Lima: Manuscrito D.9738. Virreinato: Lima, 20 de noviembre. Indios, mayorazgos, ingenios y minería. Lima, 15 de diciembre de 1812.
- _____: Manuscritos D.11711. Cádiz, 4 de marzo de 1811.
- _____: Manuscrito D.11670. Lima, 11 de julio de 1812.
- _____: Manuscrito D.11711. Cádiz, 16 de diciembre de 1812.
- BONNETT, Diana: *El Protector de Naturales en la Audiencia de Quito. Siglos XVII y XVIII*. Quito: 1992.
- BOYER, Richard: "Honor among Plebeians. *Mala sangre* and social reputation." Lyman L. Johnson y Sonya Lipsett-Rivera. *The Faces of Honor in colonial Latin America*. University of New Mexico Press, 1998.
- CAMPBELL, Leon: *The Military and Society Colonial Peru, 1750-1810*. Philadelphia: 1978.
- CHASSIN, Joëlle: "Lima, sus elites y la opinión durante los últimos tiempos de la colonia." Francois Xavier Guerra y Annick Lempériere (eds.) *Los espacios públicos en Iberoamérica*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- CHUST, Manuel: *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*. Valencia: 1999.
- *Colección Documental de la Independencia del Perú. (CDIP) Tomo IV. El Perú en las Cortes de Cádiz. Volumen 1*. Lima: 1974.

- COPE, R. Douglas: *The Limits of Racial domination Plebeian Society in Colonial Mexico City, 1660-1720*. The University of Wisconsin Press, 1994.
- DE ARMELLADA, Fray Cesáreo: *La Causa indígena Americana en las Cortes de Cádiz*. Madrid: 1959
- DEMÉLAS-BOHY, Marie-Danielle: "Modalidades y significación de elecciones generales en los pueblos andinos, 1813-1814." Antonio Annino (coord.) *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. Imprenta Real, Cádiz 1811. Tomos 2, 3 y 7.
- *El Investigador del Perú*.. Nº 16. Sábado, 16 de julio de 1814.
- _____: Nº 23. Sábado, 23 de julio de 1814
- _____: Nº 30. Sábado 30 de julio de 1814.
- _____: Nº 57. Viernes, 26 de agosto de 1814.
- _____: Nº 61. Martes, 30 de Agosto de 1814.
- _____: Nº 137. Martes, 15 de noviembre 1814
- _____: Nº 156. Domingo, 4 de diciembre de 1814 F.
- KING, James: "The Colored Castes and American Representation in the Cortes of Cadiz." *H.A.H.R.* XXXIII(1953).
- FISHER, John: *Government and Society in Colonial Peru. The Intendent System, 1784-1814*. Londres: 1970.
- FONTANA, Joseph: *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833*. Barcelona: 1979.
- GUERRA, Francois Xavier: "El Soberano y su Reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina." Hilda Sabato (coordinadora) *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones. Perspectivas Históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- HARTH-TERRÉ, Emilio: *Negros e Indios. Un estamento social ignorado del Perú colonial*. Lima: 1973.
- HÜNEFELDT, Christine: "Los indios y la constitución de 1812." *Allpanchis Phuturinga*, Nº 11/12 (1978).
- LOAYZA, Francisco A: *Juan Santos El Invencible*. Lima: 1942.
- O'PHELAN GODOY, Scarlett: *Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia, 1700-1783*. Cuzco: 1988.
- O'PHELAN GODOY, Scarlett. *La gran rebelión en los Andes. De Túpac Amaru a Túpac Catari*. Cuzco: 1995.

- O'PHELAN GODOY, Scarlett: *Kurakas sin sucesiones. Del cacique al alcalde de Indios*. Cusco: 1997.
- RIEU-MILLAN, Marie Laure: *Los Diputados Americanos en la Cortes de Cádiz*. CSIC. Madrid: 1990.
- RODRÍGUEZ, Mario: *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*. FCE. México: 1984.
- RUIGÓMEZ GÓMEZ, Carmen: *Una política indigenista de los Habsburgo: el protector de indios en el Perú*. Madrid: 1988.
- STOLKE, Verena: *Racismo y Sexualidad en la Cuba colonial*. Madrid: 1992.
- VILA VILAR, Enriqueta: "La evangelización del esclavo negro y su integración al mundo americano" En: Berta Ares Queija y Alessandro Stella (coords.) *Negros, mulatos y Zambaigos. Derroteros africanos en los mundos ibéricos*. Sevilla: 2000.
- VINSON III, Ben: "Los milicianos pardos y la construcción de la raza en el México colonial." *Signos Históricos*. N° 24 (diciembre 2000).

Textos para el debate

El proceso de amparo en materia electoral: Un instrumento para la tutela de los derechos fundamentales

Samuel Abad Yupanqui¹

En la actualidad, la democracia representativa, basada en la designación de representantes por medio de unas elecciones libres y en el respeto de los derechos humanos, constituye el principio básico que identifica a un Estado constitucional de Derecho.

Precisamente, corresponde al Derecho Electoral, entendido como una disciplina con perfiles propios, establecer las normas que regulen la elección de los representantes y, en general, de las personas que ejercerán cargos de elección popular².

Uno de los temas fundamentales de esta disciplina es el control de la validez de las elecciones con el fin de garantizar que éstas sean libres y competitivas. Con tal objetivo, a lo largo de los años, han surgido diversos modelos; ya sea de origen parlamentario, judicial o a través de organismos autónomos y/o especializados³.

Sin embargo, la aparición, y el notable desarrollo, de la Jurisdicción Constitucional, especialmente de los procesos destinados a la tutela de los derechos fundamentales, como el amparo, ha llevado a algunos autores a reconocer que en determinados ordenamientos se viene produciendo una "superposición de jurisdicciones" entre la "justicia electoral" y la "justicia constitucional"⁴.

En efecto, la introducción del proceso de amparo en los ordenamientos jurídicos, y su acercamiento a las materias electorales, ha motivado, tanto en Europa como en América Latina, relevantes controversias respecto de sus alcances y sus eventuales conflictos con los órganos electorales. Su aporte a la tutela de los derechos fundamentales durante los procesos electorales, en circunstancias en las cuales se requiere una urgente intervención judicial para permitir,

¹ Defensor Adjunto en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

por ejemplo, la realización de un mitin de cierre de campaña, garantizar el respeto del principio de neutralidad, o cuestionar resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, genera indudables debates que es menester evaluar.

Es por ello, que en el presente artículo pretendemos examinar las posibilidades de actuación del amparo en cuestiones electorales -al que un sector de la doctrina denomina "amparo electoral"-, tanto en la experiencia comparada como, particularmente, en el caso peruano. En definitiva, trataremos de explorar en qué circunstancias puede ser utilizado y qué aspectos habría que reformar con el fin de garantizar una tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales en sede electoral.

1. El amparo electoral en el derecho comparado

El amparo, cuando se introduce en los ordenamientos jurídicos, plantea algunas interrogantes respecto de su posible empleo en determinadas materias que tradicionalmente han estado exentas de control jurisdiccional o que cuentan con él pero a través de un proceso distinto. Esto ocurre con la materia electoral en la cual -vista la experiencia comparada- no le ha resultado tan fácil constituirse en un efectivo y pacífico instrumento protector.

El análisis del derecho comparado evidencia la presencia de dos posiciones fundamentales en torno a la viabilidad del amparo en cuestiones electorales. Por un lado, el derecho mexicano acoge una tesis que rechaza esta pretensión, y, por otro, la experiencia española, argentina y colombiana -con claras variantes- adopta una tesis permisiva. Sin embargo, antes de ingresar en este debate resulta indispensable contar con una visión general de los sistemas de control de la validez de las decisiones electorales en el derecho comparado, con el fin de determinar cómo el amparo se ubica en dicho contexto.

1.1 El control de la validez de los procesos electorales

Al contencioso electoral, también conocido como justicia electoral, le corresponde garantizar la validez de un proceso electoral. Suele afirmarse que comprende "los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccio-

² Utilizamos el concepto de derecho electoral en sentido amplio, distinto al concepto estricto del mismo -es decir, aquel que "contiene únicamente aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a influir en la designación de los órganos"- a los cuales se refiere Dieter Nohlen, en *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: CEC, 1981. p.54.

³ DE CARRERAS, Francesc y VALLÉS, Josep M: "Las elecciones", Barcelona: Ed. Blume, 1977. p.96.

⁴ BIGLINO CAMPOS, Paloma: "La validez del procedimiento electoral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*. Año 10, N° 29, 1990. p.298.

nal o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, corrigiendo casuales errores o infracciones a la normativa electoral”⁵.

Existen diversos sistemas de contencioso electoral. Algunos autores, tomando en cuenta al órgano encargado de ejercerlo, distinguen el modelo parlamentario, judicial y mixto⁶. Otros agregan un cuarto modelo que ha arraigado en América Latina⁷.

1.1.1 Sistema parlamentario o político

Este sistema, vigente en la mayor parte de Constituciones de los siglos XVIII y XIX, otorgaba competencia exclusiva a las Asambleas parlamentarias para la “verificación de los poderes” de sus miembros⁸.

La “verificación de poderes” apareció en los parlamentos medievales y era un modo de control de los documentos que acreditaban al representante como tal, pues se entendía que estaban sujetos a mandato imperativo. Posteriormente, cuando se asume que se trata de un mandato representativo dicha verificación cambia de significado y comprende el examen de la legalidad de las elecciones y de la proclamación del parlamentario⁹. Para justificar este modelo se han tomado en cuenta las siguientes consideraciones¹⁰:

- la necesidad de garantizar la independencia del Parlamento frente al Rey,
- una determinada interpretación de la teoría de la división de poderes que excluye la influencia del Poder Judicial en la composición del Parlamento,
- concebir a la verificación de poderes como un acto soberano de apreciación que permite una real autonomía de las Cámaras,
- la desconfianza hacia el Poder Judicial como consecuencia de un enfrentamiento histórico de legitimidades entre el Parlamento y la Corona.

⁵ OROZCO HENRIQUEZ Jesús: “El contencioso electoral. La calificación electoral”. En: NOHLEN Dieter, PICADO Sonia, ZOVATTO Daniel: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: IIDH, Universidad de Heidelberg, Fondo de Cultura Económica, 1998. p.709.

⁶ SATRUSTEGUI GIL-DELGADO Miguel: “Las garantías del derecho electoral”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 20, 1990, p.96.

⁷ OROZCO HENRIQUEZ Jesús: “Justicia Electoral”. En: *Diccionario Electoral*. Costa Rica: IIDH, CAPEL, Tomo II, 2000. p.756.

⁸ BIGLINO CAMPOS, Paloma. Op.cit. p.294.

⁹ FERNANDEZ-MIRANDA y CAMPOAMOR Alfonso: “Comentario al artículo 70 de la Constitución Española, “Causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de las Actas Electorales”. En: *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigido por Oscar Alzaga, Madrid: Ed. Rev. de Derecho Privado, Tomo IV, 1980, p.286.

¹⁰ Cfr. FERNANDEZ-MIRANDA y CAMPOAMOR Alfonso. Op. cit., pp.286-287 y BIGLINO CAMPOS Paloma, Op. cit., p.294.

Este sistema ha sido muy criticado y ha perdido la posición hegemónica que lo caracterizó durante los siglos XVIII y XIX. Actualmente, casi no existe, pues, en los pocos países que lo contemplan coexiste con un control jurisdiccional previo o posterior, convirtiéndose así en un modelo mixto.¹¹

1.1.2. Sistema judicial o jurisdiccional

El sistema judicial se origina en Gran Bretaña con la Parliamentary Election Act de 1868, reformada en 1879. A través de ella se trasladó la competencia para resolver los contenciosos electorales de la Cámara de los Comunes al Poder Judicial, en concreto a la Queen's Bench Division de la High Court of Justice, pudiendo apelarse a la Court of Appeal¹². Este modelo surgió debido a la crisis del sistema parlamentario¹³ y, en términos generales, existe en Gran Bretaña y Canadá.

Posteriormente, en algunos países se opta por otorgar competencia a los Tribunales Constitucionales para efectuar este tipo de control electoral. Así por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán conoce en apelación las decisiones tomadas por el Bundestag relativas a la validez de una elección. Igualmente, el Tribunal Constitucional austriaco interviene como una especie de Tribunal Supremo electoral pues conoce del contencioso de todas las elecciones políticas, administrativas y profesionales. Asimismo, el Consejo Constitucional francés cuenta con la atribución de controlar las elecciones legislativas, presidenciales y los referendums¹⁴.

1.1.3. Sistema mixto

Tal como señala Miguel Satrustegui el único rasgo que define a este modelo es que la composición del órgano encargado de efectuar el control electoral no es exclusivamente judicial¹⁵. Así, dentro de este sistema puede comprenderse, por ejemplo, a una Comisión especial elegida por el Parlamento y presidida por un magistrado tal como lo dispuso la Constitución sueca de 1974. Es decir, quedarían comprendidos dentro de este modelo aquellos sistemas que combinan parte de los anteriores pero que no se identifican con ninguno de ellos.

¹¹ OROZCO HENRIQUEZ Jesús: Op. cit. p.719.

¹² SATRUSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel. Op. cit. p.96.

¹³ BIGLINO CAMPOS Paloma: Op. cit. p.294 y SOLAZABAL Juan José, *Sobre la jurisprudencia constitucional en materia electoral*. REDC, Año 10, N° 30,1990. pp.136-137.

¹⁴ FAVOREU Luis y otros: *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid: CEC, 1984, pp.31-37.

¹⁵ SATRUSTEGUI GIL-DELGADO Miguel. Op.cit. p.96.

1.1.4. Sistema latinoamericano

Durante el siglo XIX la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 condujo al arraigo en América Latina de un modelo político de control de la validez de las elecciones. Esta situación se mantuvo hasta las dos primeras décadas del siglo XX. Posteriormente, se empezaron a crear organismos especializados – tribunales, cortes, jurados, juntas o concejos- encargados de resolver las controversias electorales “cuya naturaleza es jurisdiccional y/o administrativa y, en ocasiones, se combina con otro tipo de medios de impugnación previos o posteriores”¹⁶. Un estudio bastante completo, que analizó dieciocho países de América Latina, concluyó que en todos ellos existen órganos electorales especializados:

“Nueve prevén órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa, de los cuales dos países contemplan exclusivamente órganos electorales administrativos (Nicaragua y República Dominicana), en tanto que los otros siete lo hacen en combinación con algún órgano jurisdiccional (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela), (...); por su parte, dieciseis países prevén órganos jurisdiccionales como parte de su contencioso electoral, diez de ellos son tribunales electorales autónomos (Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay), otros cuatro son tribunales electorales especializados que forman parte del Poder Judicial (Argentina, Brasil, México y Paraguay) y los dos restantes son órganos de la correspondiente jurisdicción contencioso administrativa u ordinaria que conocen en última instancia de impugnaciones contra resoluciones de órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa (Colombia y Venezuela)”¹⁷

En la actualidad, si bien se rechaza el modelo político, quedan otras alternativas de control electoral cuyas características dependerán del modo en el que se inserte en un determinado ordenamiento jurídico. Es en dicho contexto donde se debe apreciar cómo se ubica el proceso de amparo, con la finalidad de determinar sus posibilidades de actuación.

1. 2. Amparo y elecciones: la tesis negativa asumida por la experiencia mexicana

Pese a la amplitud del “juicio de amparo” mexicano, la Ley vigente (1936), que ha sido objeto de varias reformas, dispone en su artículo 73 (fracción VII) que:

¹⁶ OROZCO HENRIQUEZ Jesús. Op. cit. p.756.

¹⁷ OROZCO HENRIQUEZ, Jesús. Op. cit. p.763.

“VII. El juicio de amparo es improcedente: contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”.

Esta ausencia de control constitucional no es reciente pues, como recuerda Flavio Galván, fue objeto de debate desde el siglo XIX, particularmente en la década de los setenta. En tal ocasión, la Corte Suprema de Justicia de la Nación asumió la tesis de José María Iglesias que consideraba “procedente el juicio de amparo, para impugnar la legalidad de la elección o nombramiento de un representante popular o de un funcionario público, por violaciones a las leyes electorales”¹⁸.

Dicha tesis fue muy cuestionada por el magistrado de la Corte Suprema Ignacio Vallarta. Así, en agosto de 1878, resolvió el amparo promovido por León Guzmán contra la Legislatura del Estado de Puebla. En tal ocasión, el destacado jurista mexicano sostuvo que hacer intervenir a la Corte “para juzgar respecto de derechos políticos era desnaturalizar las funciones augustas de este tribunal”¹⁹:

“(…) si el amparo juzgara la ilegitimidad de las autoridades, México, en lugar de haber creado una institución que le envidiaran los pueblos más cultos, no podría más que reclamar el triste privilegio de haber inventado, sin precedentes, un sistema que conduce derechamente a la anarquía”²⁰

Como puede apreciarse, la opinión de Vallarta fue la que finalmente prevaleció. Para justificar esta posición se han esgrimido las siguientes razones²¹:

- el amparo no procede en defensa de derechos políticos pues la Constitución sólo admite su empleo para la tutela de las llamadas “garantías individuales”, es decir, de los derechos individuales. Este criterio, asumido por la Corte Suprema, entiende que “los derechos políticos no constituyen garantías individuales”²²,

- lo dispuesto por el artículo 60 de la Constitución que señala que las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación serán “definitivas e inatacables”, lo cual impide el empleo del amparo.

¹⁸ GALVAN RIVERA, Flavio: “Apuntamientos sobre la evolución de la justicia electoral en México”, ponencia presentada en *Perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana: Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales*, 27–29 marzo 2000. San José, Costa Rica: IFES, IFE, TEPJF, IIDH/CAPEL, TSE, p.251.

¹⁹ NORIEGA, Alfonso: *Lecciones de amparo*, 3º ed. Tomo I. México: Porrúa, p.510.

²⁰ VALLARTA, Ignacio: “Cuestiones Constitucionales. Votos”, cit. por GALVAN RIVERA Flavio, Op. cit. p.252

²¹ Cfr. ELIAS MUSSI, Edmundo: “Improcedencia del juicio de amparo en materia electoral en el derecho mexicano”, *Justicia* 89, N° II, Barcelona: Librería Bosch, 1989. pp.455-465.

²² FERRER MAC-GREGOR, Eduardo: *La acción constitucional de amparo en México y España*, 2º ed. México: Porrúa, 2000. p.381.

Sin embargo, existen opiniones discrepantes. Así por ejemplo, Ignacio Burgoa²³, entiende que “la idea tradicional de que el amparo no procede en materia política no tiene ninguna sustentación jurídica seria”.

De esta manera, el amparo mexicano, pese a constituir un instrumento de singular amplitud en otros aspectos, cuando aborda la materia electoral evidencia un discutible criterio restrictivo que torna improcedente su empleo.

1.3. Tesis permisiva

1.3.1. La experiencia argentina

En Argentina existen modalidades de amparo que han sido legisladas en normas especiales. Esto ocurre con el denominado “amparo electoral” incorporado por la Ley 19945, modificado por la Ley 22864 y el Código Electoral Nacional según su t.o. aprobado por decreto 2135/83 que cuenta con algunas modificaciones²⁴. El citado Código regula dos modalidades distintas de “amparo electoral”²⁵:

- el artículo 10 dispone que puede utilizarlo el elector afectado en sus inmunidades, libertad o seguridad, o privado del ejercicio del derecho de sufragio, ya sea directamente o a través de cualquier persona. Se interpone, verbalmente o por escrito, ante el juez electoral o ante el magistrado más próximo o ante cualquier funcionario nacional o provincial, quienes deberán adoptar urgentemente las medidas necesarias para hacer cesar el impedimento,

- el artículo 11 habilita al elector a acudir en amparo con el fin de que le sea entregado su documento cívico retenido indebidamente por un tercero, debiendo el juez electoral, que es el único órgano competente, disponer urgentemente las medidas necesarias.

En ambos supuestos el amparo puede ser empleado tanto contra autoridades o funcionarios públicos como contra particulares. El procedimiento previsto por el artículo 147 del Código Electoral²⁶ se caracteriza por su celeridad, simplici-

²³ BURGOA, Ignacio: *El juicio de amparo*, 27^o ed. México: Porrúa, 1990, p.454.

²⁴ SALGADO, Alí Joaquín y VERDAGUER, Alejandro César: *Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad*, 2^o ed. Buenos Aires: Astrea, 2000. pp.322-323.

²⁵ SAGUES, Néstor: *Derecho Procesal Constitucional. Acción de amparo*, 3^o ed. Buenos Aires: Astrea, 1991, pp 635 y ss.

²⁶ Indica la citada norma que “Al efecto de sustanciar las acciones de amparo a que se refieren los artículos 10 y 11 de esta ley, los funcionarios y magistrados mencionados en los mismos resolverán inmediatamente en forma verbal. Sus decisiones se cumplirán sin más trámite por intermedio de la fuerza pública, si fuere necesario, y en su caso serán comunicadas de inmediato al juez electoral que corresponda”.

dad y oralidad; de tal manera que se pueda contar con un remedio urgente y rápido que tutele el derecho de participación política.

Cabe anotar que en Argentina la justicia electoral a nivel federal corresponde a la Cámara Nacional Electoral -contra cuyas resoluciones sólo cabe el recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia- y a veinticuatro juzgados federales.

Un caso de particular relevancia se presentó con motivo del cuestionamiento a través de diversos procesos de la cláusula transitoria novena de la Constitución según la cual "el mandato del Presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma deberá ser considerado como primer periodo" El demandante afirmaba que dicha cláusula -fruto de la reforma constitucional de 1994- discriminaba al entonces Presidente de la República Carlos Saúl Menem y afectaba sus derechos políticos. Se pretendía con ello abrir la puerta a una nueva reelección. Ello motivó la expedición de la sentencia recaída en el caso "Ortiz Almonacid, Juan Carlos s/ acción de amparo". En tal oportunidad, la Cámara Nacional Electoral consideró que la cláusula transitoria novena de la Constitución no era inconstitucional ni contradecía los tratados sobre derechos humanos, ni tampoco afectaba derecho adquirido alguno²⁷.

1.3.2. La experiencia española

Tanto la Constitución de 1978 como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional del 3 de octubre de 1979 regulan los alcances del "recurso de amparo". Asimismo, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) -modificada por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo- incluye algunos dispositivos que desarrollan al denominado "amparo electoral". Al respecto, se ha previsto dos supuestos específicos:

- el amparo que se interpone contra las resoluciones dictadas por los Juzgados contencioso administrativos recaídas en los recursos contra la proclamación de candidaturas por las Juntas Electorales, que deberá solicitarse en el plazo de dos días y será resuelto por el Tribunal Constitucional en los tres días siguientes (artículo 49, apartados 3 y 4 de la LOREG), y

- el amparo interpuesto contra la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo) recaída en el recurso contencioso-electoral sobre proclamación de electos realizadas por las Juntas Electorales, que deberá

²⁷ OTAÑO PIÑERO, Jorge Horacio: "Resolución de conflictos electorales en la República Argentina". En: *Perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana: Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales*, 27-29 marzo 2000. San José, Costa Rica: IFES, IFE, TEPJF, IIDH/ CAPEL, TSE. pp.93-94.

solicitarse en el plazo de tres días y será resuelto por el Tribunal Constitucional en los quince días siguientes (artículo 114, apartado 2 de la LOREG, reformado por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo)²⁸.

En ambos casos la labor del Tribunal Constitucional para perfilar su naturaleza, e incluso su trámite, ha sido decisiva. En efecto, no sólo ha cumplido un destacado papel con su jurisprudencia, que ha inspirado la reforma de la LOREG, sino que, además, ha aprobado las normas reguladoras del trámite del amparo a que se refiere el artículo 49 de dicha ley (Acuerdo del Pleno de 23 de mayo de 1986).

El Tribunal ha utilizado la denominación "amparo electoral", sin que ello comporte un cambio en la naturaleza esencial del amparo prevista en la Constitución y en la LOTG²⁹:

"el recurso de amparo electoral, como ha sido reiteradamente expuesto por el Tribunal Constitucional, no ha alterado la naturaleza del recurso de amparo constitucionalmente previsto: constituye un recurso de amparo en el que sólo podrán hacerse valer las presuntas violaciones de los derechos fundamentales alegadamente violados"³⁰

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha perfilado los caracteres de este amparo, que pueden resumirse de la siguiente manera³¹:

- se trata de un remedio subsidiario, característica que es propia del amparo en general pues antes de acudir al Tribunal Constitucional debe haberse agotado la vía judicial,
- la legitimación activa del amparo previsto en el artículo 49 de la LOREG corresponde a los candidatos excluidos o a sus representantes legales, pero no a los partidos políticos,
- la especialidad del amparo electoral descansa en su aspecto procesal, es decir, en la perentoriedad de los plazos previstos para su interposición y resolu-

²⁸ Con anterioridad a la reforma de la LOREG, esta segunda modalidad de amparo no había sido regulada en forma expresa. Sin embargo, ello no impedía que se utilizara el camino procesal previsto por el artículo 44 de la LOTC, es decir, la posibilidad de acudir en amparo contra las sentencias judiciales dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia -en la actualidad el órgano competente es el Tribunal Supremo- para resolver los recursos contencioso-electorales sobre proclamación de electos realizadas por las Juntas Electorales.

²⁹ El Tribunal Constitucional español ha utilizado esta denominación en las sentencias 74/86, de 03 de junio; 71/86, de 31 de mayo; y 61/87, de 20 de mayo. Cfr. al respecto FIGUERUELO BURRIEZA Angela. *Notas acerca del recurso de amparo electoral*. REDC, Año N° 09, N° 25, 1989. p.137.

³⁰ RALLO LOMBARTE, Artemi: *Garantías electorales y Constitución*, Madrid: CEPC, 1997, p.120

³¹ Cfr. BASTIDA FREIJEDO, Francisco: "Ley electoral y garantías judiciales". *Revista de las Cortes Generales*, N° 7, 1986, pp.48-49; RODRIGUEZ ZAPATA PEREZ Jorge. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El amparo electoral*. Revista de Derecho Político, N° 25, 1987, pp.199-208; SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José. Op. cit. pp.135-136.

ción cuyo cómputo se efectúa por días naturales, pues el proceso electoral, dada su naturaleza, es un procedimiento muy rápido,

- a través del amparo no se efectúa un control de la validez del proceso electoral, sino que se tutelan los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 23 (derecho de participación política) y 24 (derecho a la tutela judicial efectiva) de la Constitución,

- cuando el Tribunal Constitucional examina un recurso en el cual se alega la vulneración del artículo 23, debe revisar si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo "secundum constitutionem" y, en especial, si, dados los hechos apreciados por el órgano judicial, la aplicación de la legalidad ha podido afectar a la integridad del derecho comprometido.

En estos casos, el Tribunal Constitucional no sólo ha cumplido una importante labor al restablecer los derechos en conflicto, sino que, a la vez, ha tenido un destacado rol político al actuar como eficaz garante de la limpieza del proceso electoral³². No obstante, algún sector de la doctrina ha propuesto que se elimine del conocimiento del Tribunal este tipo de asuntos pues considera que ello no es su función y porque entiende que su intervención no surtiría los efectos deseados³³.

Suele afirmarse que, en la experiencia española, el conocimiento por el Tribunal de la materia electoral es consecuencia de que en dicho sistema procede el amparo contra resoluciones judiciales³⁴. Sin embargo, algunos autores cuestionan la referencia que hace el artículo 49.3 de la LOREG al artículo 44.1 de la LOTC que establece los casos en los que procede el amparo contra actos judiciales, pues "el origen de la violación debe, por lo general, buscarse en el acuerdo de proclamación de las candidaturas adoptado por las Juntas Electorales, órganos de naturaleza inequívocamente administrativa"³⁵. De ahí que se considere que lo más razonable hubiera sido referirse al artículo 43.1 de la LOTC.

1.3.3. La experiencia colombiana

En Colombia el máximo órgano electoral es el Consejo Nacional Electoral, que tiene a su cargo la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral³⁶. En dicho país, no se ha regulado una modalidad de tutela en materia

³² SOLAZABAL ECHAVARRIA, Juan José. Op. cit. p.138.

³³ BASTIDA FREIJEDO, Francisco. Op. cit. pp.48-49.

³⁴ BIGLINO CAMPOS, Paloma. Op. cit. p.299.

³⁵ FERNANDEZ SEGADO, Francisco: "Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en el ordenamiento electoral español", en *Estudios de Derecho Electoral*. Lima: Ediciones Jurídicas, 1997. pp.423-424.

³⁶ GARCIA, Juan Ignacio: "La organización electoral", ponencia presentada en *Simposio sobre reforma electoral*. Lima: IF, ES, USAID, 1996, p.115

electoral; sin embargo, en diversas ocasiones se ha acudido a este proceso para defender derechos fundamentales con motivo de un proceso electoral o respecto de derechos políticos en general. Ha correspondido a la jurisprudencia ir precisando sus alcances.

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia N° T-469/92, de 17 de 1992, ha sostenido que “las resoluciones del Consejo Nacional Electoral son de orden nacional y por tanto pueden ser objeto de acción de tutela en todos los municipios del país”. En tal ocasión, 128 personas presentaron acción de tutela ante el Juez Promiscuo Municipal del Municipio de Castilla la Nueva (Meta), contra la Resolución N° 006 de febrero 8 de 1992 dictada por el Consejo Nacional Electoral.

La tutela ha sido empleada en diversas ocasiones para garantizar la vigencia del derecho de participación política. Una breve mención de algunos casos resueltos por la Corte Constitucional da cuenta de ello. Así por ejemplo, se acudió a este proceso para tratar de garantizar que una persona con deficiencia visual pudiera contar con las facilidades necesarias para ejercer su derecho al voto. Ello sucedió en la sentencia N° T-446/94, de 12 de octubre de 1994, que admitió la tutela presentada por Leonor María Berrío de Gómez contra el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Sin embargo, luego de evaluar en detalle el caso se entendió que no se había violado derechos fundamentales “ya que la deficiencia visual de la peticionaria no creó, en la situación concreta, óbices insalvables para la práctica del derecho a su voto”.

En otra oportunidad se acudió a la tutela para garantizar el derecho al voto. Esto ocurrió cuando el Juzgado Penal Municipal de Girardota dispuso que el Consejo Nacional Electoral y el Registrador Nacional del Estado Civil de Girardota (Antioquia) debían adoptar las medidas necesarias para que los demandantes pudieran participar en la elección de las autoridades locales del Municipio de Girardota y para que pudieran votar en el puesto de dicho Municipio donde inscribieron sus cédulas de ciudadanía. Esta decisión fue confirmada por la Corte Constitucional a través de su sentencia N° T-182/95, de 26 de abril de 1995.

Finalmente, la Corte, en las acciones de tutela instauradas contra los Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil en el Departamento de Antioquia y contra los Registradores Municipales de Puerto Nare y Arboledas (Sentencia T-040/98 de 23 de febrero de 1998), consideró que se había vulnerado los derechos fundamentales del demandante al impedirse que en las cédulas electorales apareciera la imagen del candidato tal como normalmente se identificaba.

“Es razonable (...) que se permita a ciertas personas (...), que se presenten en el tarjetón electoral con sombrero o cachucha, si se puede establecer que ésa es la manera como desarrollan una expresión característica de su individua-

lidad y ella contribuye a distinguirlas del resto de las personas de su entorno. Pero, además, es claro que dicho tratamiento resulta necesario para proteger sus intereses, porque de otra manera se menguaría su identificación ante el electorado, es decir, la forma como se les reconoce por los posibles electores, y que en los ajetreos políticos tiene una especial relevancia, al punto que en buena parte esa identificación física constituye un factor determinante del favor de las gentes.”

El breve examen del derecho comparado evidencia, por un lado, la presencia de un importante debate en torno a la posibilidad de habilitar el amparo en materia electoral, aspecto rechazado en México y admitido en Argentina, Colombia y España –con modalidades distintas-, y, por otro lado, la importante labor que viene desarrollando la jurisprudencia para garantizar, a través del amparo, la limpieza del proceso electoral. Finalmente, nos parece relevante resaltar que el llamado “amparo electoral” no constituye en realidad una verdadera modalidad u otro tipo de amparo distinto al ordinario, sino que en todo caso su peculiaridad estriba en una mayor preocupación por el principio de celeridad procesal y la necesidad de garantizar una tutela judicial efectiva del derecho de participación política y de los derechos fundamentales a él vinculados.

2. El amparo en materia electoral en la experiencia peruana

2.1. Antecedentes

El Perú, como diversos países de América Latina bajo el influjo de la Constitución de Cádiz de 1812, consagró desde el inicio de la República (1821) un sistema político o parlamentario de control de validez de las elecciones. Correspondería, años después, a la Ley Orgánica de Elecciones Populares de 1896 suprimir estas “calificaciones” a cargo del Congreso y crear la Junta Electoral Nacional. Posteriormente, en 1931 se introdujo el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), concebido como la suprema autoridad en materia electoral, tal como lo señaló el Estatuto Electoral aprobado por el D.L. 7177³⁷.

En 1933, el JNE adquirió –de modo indirecto- rango constitucional pues la Carta de ese año (artículo 88) se refirió al Poder Electoral. Luego, a nivel legal, sería desarrollado con mayor detalle por el Decreto Ley 14250, de 5 de diciembre de 1962. Precisamente, el artículo 13 de dicho decreto dispuso que “El Jurado Nacional de Elecciones es la autoridad suprema en materia electoral, y contra sus decisiones no procede recurso alguno. No podrá el mismo Jurado reconsiderar, revisar o modificar sus fallos”.

³⁷ PANIAGUA CORAZAO, Valentin: “Sistema electoral”. En: *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima: CAJ, 1994. pp.223-225.

La Carta de 1979 mantuvo al JNE; sin embargo, durante el debate constitucional se plantearon algunas propuestas que trataron de permitir la revisión de sus decisiones. Esto, por ejemplo, ocurrió en la sesión de 6 de marzo de 1979 de la Comisión Principal de Constitución, pues en ella se aprobó una norma que permitía al Tribunal de Garantías Constitucionales conocer en apelación determinadas resoluciones de la Corte Nacional de Elecciones. De esta manera se establecía que:

“Artículo 310.-El Tribunal de Garantías (...) es competente para:

5) Resolver en vía de apelación en el plazo máximo de siete días naturales, la resolución de la Corte Nacional de Elecciones que anule el proceso electoral nacional”³⁸.

Durante el debate en la Comisión Principal surgieron dos posiciones opuestas. Por un lado, Javier Ortiz de Zevallos y Ernesto Alayza Grundy cuestionaban esta propuesta pues entendía, el primero, que el JNE salía disminuido con una apelación ante el TGC y, el segundo, que el actuar con criterio de conciencia para la precisión de los hechos traía como consecuencia que tales apreciaciones sean irrevisables. En cambio, otros, como Héctor Cornejo Chávez y Javier Valle Riestra, estaban de acuerdo con dicha propuesta³⁹.

Ante esta situación, la Comisión Principal (sesión de 06 de junio de 1979) optó por suprimir el dispositivo que facultaba al TGC a conocer en apelación las resoluciones del JNE que anularan un proceso electoral. La posibilidad de acudir al proceso de amparo si es que el JNE lesionaba algún derecho fundamental no fue objeto de debate.

De esta manera, el JNE quedó consagrado como un órgano constitucional autónomo, precisándose en su artículo 289 que “El Jurado y sus órganos aprecian los hechos con criterio de conciencia. Resuelven conforme a derecho”. La regulación efectuada por la Constitución de 1979 se inspiró en lo dispuesto por el D.L. 14250.

Asimismo, con la finalidad de evitar las dudas sobre el posible cuestionamiento de sus decisiones, la Ley 24069, de 11 de enero de 1985, estableció en su artículo 2 que “No procede ninguna acción judicial respecto de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones”.

³⁸ COMISION PRINCIPAL DE CONSTITUCION DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979, Diario de los Debates, Tomo IV. p.328.

³⁹ COMISION PRINCIPAL DE CONSTITUCION DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979, Diario de los Debates, Tomo IV. p.307.

2.2 El “sistema electoral” de la Carta de 1993 y su desarrollo legal

La Carta de 1993 introdujo un cambio sustantivo en materia electoral pues no sólo mantuvo al JNE, sino que incorporó a otras dos instituciones –la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)- diseñando de esta manera el denominado “sistema electoral” que agrupaba a estos tres órganos.

La reforma tuvo una intencionalidad política, se plasmó en un texto constitucional destinado a permitir la permanencia de Fujimori en el poder. Además, como ha señalado Paniagua: “el constituyente de 1993, al apartarse de la tradición en materia electoral (...) ha creado un régimen que ha complicado la administración electoral”⁴⁰.

Este complejo régimen legal condujo a una regulación diversa y dispersa que –entre otros aspectos- reiteró que frente a las resoluciones del JNE no procedía recurso alguno. Precisamente, dicho tema se planteó durante el debate que dio origen a la Carta de 1993.

En efecto, en la 29ª U Sesión del Pleno, realizada el 26 de julio de 1993, el Congreso Constituyente Democrático examinó el posible cuestionamiento judicial –incluso a través del amparo-, de las resoluciones del JNE. La propuesta inicial presentada por la Comisión de Constitución y Reglamento al Pleno señalaba:

“Artículo 161º.- No son revisables en sede judicial, las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura y además las de arbitraje, cuando las partes así lo acuerden”

Algunos congresistas se opusieron a esta redacción y expresaron la necesidad de revisar sus alcances. Así por ejemplo, Róger Cáceres (FNTC) consideró:

“creo que liberar al JNE de la posibilidad de que sus acciones sean revisables ante el Poder Judicial es algo sumamente grave. (...) debería haber la posibilidad de acudir en vía de casación, ante la Corte Suprema en los casos que al JNE corresponden. Me parece que esto es todavía alguna garantía para evitar las extremas arbitrariedades que se están viviendo en este campo”⁴¹

Una crítica similar fue formulada por el congresista Xavier Barrón (PPC) al indicar:

⁴⁰ PANIAGUA CORAZAO, Valentin: “Un tríptico institucional: los organismos electorales”. En: *Los enigmas del poder, Fujimori 1990 – 1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2º ed., 1997, p.126.

⁴¹ CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO, “Debate Constitucional Pleno - 1993”, Tomo II, p.1307.

"(...) quizás debamos reflexionar sobre si darle tal fuerza al JNE. No me estoy refiriendo a que sea otra instancia, como otra sede para que lo que ellos revisaron pueda ser contradicho en el Poder Judicial; (...) Me estoy refiriendo a que la necesaria acción de amparo (...) es fundamental para garantizar la independencia y la justicia"⁴²

Ante tal intervención, reaccionó el congresista Carlos Ferrero (NM-C90) criticando el posible cuestionamiento de las decisiones del JNE a través del amparo.

"Hemos dicho siempre que queremos un JNE autónomo, libre, independiente, que sus resoluciones no puedan ser entorpecidas ni por los ciudadanos ni tampoco por el Poder Judicial. Y ahora resulta que el congresista Barrón propone que se puedan interponer amparos contra el JNE, ¿Qué JNE vamos a tener, si todos pueden protestar contra las resoluciones del JNE y llevarlas a la vía judicial"⁴³

Sin embargo, al interior de la agrupación oficialista había opiniones discrepantes, tal como lo manifestó Róger Amurúz (NM-C90) para quien:

"(...) el JNE ha cometido algunas arbitrariedades. (...) Por eso, es necesario que sus fallos sean vistos ya sea como un recurso de casación o de amparo ante la Corte Suprema. (...) Si ellos van a ser un poder independiente, no revisable, prácticamente van a ser un superpoder (...)"⁴⁴

Por su parte, la congresista Martha Chávez (NM-C90) propuso que se precise que la prohibición de revisar las resoluciones del JNE se refería exclusivamente a la materia electoral y, tratándose del Consejo Nacional de la Magistratura, a la selección, sanciones, nombramiento y ascensos de jueces.

"Esto porque tanto el JNE como el Consejo Nacional de la Magistratura tienen atribuciones para resolver administrativamente otros asuntos adicionales a los que son materia electoral o designación o sanción de jueces, resoluciones que no tendrían por qué verse beneficiadas con esta no revisión por parte del Poder Judicial"

La citada congresista reconocía que el JNE podía cometer abusos en el ejercicio de sus potestades:

⁴² CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO, "Debate Constitucional Pleno - 1993", Tomo II, p.1314.

⁴³ CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO, "Debate Constitucional Pleno - 1993", Tomo II, pp.1314-1315.

⁴⁴ CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO, "Debate Constitucional Pleno - 1993", Tomo II, p.1319.

⁴⁵ CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO, "Debate Constitucional Pleno - 1993", Tomo II, p.1318.

“Sin embargo, esta preocupación (...), no me lleva a pensar que pueda el Poder Judicial revisar tales resoluciones; en todo caso, ese problema tan evidente de indebida aplicación de la ley tendría que resolverse, quizás, por la vía de la indemnización por errores judiciales, o quizás por la acusación constitucional contra estos miembros del JNE”⁴⁵

Finalmente, el texto del entonces artículo 161 –hoy artículo 142 de la Constitución- con la redacción sugerida por la congresista Chávez fue aprobado el 26 de julio por sesenta votos a favor y uno en contra. De esta manera, se estableció que “no son revisables en sede judicial las resoluciones del JNE en materia electoral”. A ello se une lo dispuesto por el párrafo final del artículo 181 según el cual “En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno”.

Siguiendo esta tendencia, el artículo 23 de la Ley Orgánica del JNE (Ley N° 26486, de 17 de junio de 1995) señaló que “en materias electorales, de referéndum o de otras consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva y no son susceptibles de revisión. Contra ellas no procede recurso ni acción de garantía alguna”. Posteriormente, el párrafo final del artículo 4 de la Ley 26533, de 2 de octubre de 1995, reiteró que “contra las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, en materia electoral, no procede recurso alguno ni acción de garantía”.

Ratificó esta tendencia normativa, la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N° 26859, de 29 de setiembre de 1997) al establecer en su artículo 36 que:

“Contra las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, en materia electoral, no procede recurso alguno ni acción de garantía ni acción ante el Tribunal Constitucional.

Contra las resoluciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en materia electoral, no procede recurso alguno ni acción de garantía. Sólo procede recurso ante el Jurado Nacional de Elecciones, el cual resuelve en instancia final y de acuerdo con el procedimiento estipulado en la presente ley”.

De esta manera, en el ámbito normativo, quedó consagrado un sistema que ha tratado de impedir el cuestionamiento jurisdiccional de las resoluciones del JNE, incluso a través del proceso de amparo.

2.3. ¿Procede el amparo contra resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones?

De acuerdo al artículo 178 de la Carta de 1993 el JNE es un órgano constitucional autónomo encargado de:

⁴⁶ Para Ignacio de Otto “lo que caracteriza a la decisión política es que se argumenta y es argumentable racionalmente a partir de los fines que persigue y, en consecuencia, la opción por una u otra alternativa se

- “1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipo de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
6. Las demás que la ley señale. (...)”

Agrega la Constitución que las resoluciones del JNE se ajustarán a la ley y a los principios generales del derecho (artículo 181). De esta manera, se desecha cualquier posible consideración esencialmente política de su función⁴⁶, en la medida que la actuación del JNE se encuentra sometida al derecho.

Un aspecto que es indispensable determinar es la naturaleza de la función que ejerce el JNE con el fin de evaluar las posibilidades y la intensidad del control constitucional de sus decisiones. En este sentido, es evidente que cuando el artículo 142 de la Constitución señala que no son revisables en sede judicial las resoluciones del JNE en “materia electoral” está excluyendo aquellas actuaciones que no guardan relación con ella. Nos referimos a las resoluciones administrativas que, por ejemplo, sancionan a los servidores públicos que laboran en el JNE. En tales casos, sin duda, pueden cuestionarse dichas decisiones judicialmente si afectan sus derechos o intereses jurídicos.

El problema se plantea cuando se cuestionan actuaciones del JNE en materia electoral, las cuales pueden ser de naturaleza administrativa –v.g. la inscripción de una agrupación política-, normativa –v.g. un reglamento sobre franjas electorales- o jurisdiccional –v.g. la solución de una controversia⁴⁷. A ellas aluden los artículos 142 y 181 de la Constitución y las normas electorales (Leyes 26486, 26533 y 26859) que han reiterado lo dispuesto por las mismas.

basa en las consecuencias que previsiblemente van a tener los actos: se hace esto y no lo otro para producir unas consecuencias y evitar otras y alcanzar así el fin que se invoca como fundamento del acto” (OTTO PARDO Ignacio de. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel Derecho, 1989. pp.288-289). Las resoluciones del JNE no guardan tales características.

⁴⁷ Como señala Santamaría Pastor, no es tarea sencilla definir de manera inequívoca la función administrativa, “se ha intentado caracterizar como la actividad de ejecución de la ley en posición de dependencia, frente a la posición independiente de los jueces (tesis propugnada por los miembros de la escuela vienesa, principalmente Hans Kelsen y Adolf Merkl), como actividad para la consecución de los fines del Estado (tesis de la escuela clásica italiana: V.E.Orlando y F.Cammeo) o de los intereses públicos o colectivos (también de gran predicamento en la doctrina italiana de la primera mitad del siglo; O. Ranalletti, S.Romano, G.Zanobini); como actividad de gestión de los servicios públicos (tesis dominante en Francia hasta los años 50 y cuyos mejores representantes fueron G.Jeze, R.Bonnard y L.Rolland). Y así prácticamente hasta el infinito, en una labor de resultados siempre insatisfactorios -o sólo medianamente satisfactorios- que llevaron a una buena parte de la doctrina alemana (desde G.Jellinek y O.Mayer) a una tesis tan pragmática como desalentadora, conocida como teoría

¿Tales normas excluyen de modo absoluto la posible interposición de una demanda de amparo contra las resoluciones del JNE en “materia electoral” que en forma manifiesta violen derechos fundamentales?; ¿estaremos en presencia de una causal de improcedencia similar a la prevista por el artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo mexicana?

Un primer aspecto consiste en determinar qué se entiende por “materia electoral”. A nuestro juicio, dicha materia es aquella que es objeto de estudio por el Derecho Electoral, al cual -de manera descriptiva- se puede definir como el:

“conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la confiabilidad de sus resultados”⁴⁸

Como puede apreciarse, se trata de un ámbito bastante amplio que está a cargo del JNE y que por las citadas normas constitucionales estaría exento de control. A partir de tal constatación sólo serían susceptibles de control judicial – como ya se ha indicado- aquellas decisiones u omisiones ajenas a temas electorales.

Sin embargo, consideramos que los referidos dispositivos no pueden ser interpretados privilegiando la intención del constituyente o un criterio literal que impida al justiciable acudir al proceso de amparo en ciertas circunstancias excepcionales. Entendemos que una interpretación respetuosa del principio de unidad de la Constitución y que efectúe una “concordancia práctica” entre las normas constitucionales, debería tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Actualmente no puede concebirse un sistema constitucional al que no le sea inherente la búsqueda de limitar y controlar el poder. Y es “que el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución”, por tanto no es concebible “la Constitución como norma, y menos la Constitución del Estado social y democrático de Derecho, si no descansa en la existencia y efectividad de los

negativa o residual: después de definir positivamente la legislación (como creación de normas jurídicas de carácter general) y la jurisdicción (como resolución de conflictos intersubjetivos de intereses) se concluye que la función administrativa es todo aquello que queda de la actividad estatal una vez que se han separado aquellas funciones”. (SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, “Fundamentos de Derecho Administrativo”, Madrid: Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, p.38).

⁴⁸ ARAGON REYES, Manuel: “Derecho Electoral: sufragio activo y pasivo”. En: NOHLEN Dieter, PICADO Sonia, ZOVATTO, Daniel. Op. cit. p.104.

⁴⁹ ARAGON REYES Manuel: *El control como elemento inseparable del concepto de Constitución*. REDC, Año

controles. De ahí que éstos se hayan ampliado y enriquecido en la teoría y en la práctica constitucional de nuestro tiempo⁴⁹.

Por ello, no cabe entender que el carácter de órgano constitucional atribuido al JNE automáticamente cierre la posibilidad de controlar sus actos, pues -como expresaba García Pelayo- la unidad de acción y decisión del Estado exige una adecuada interacción de los órganos entre sí⁵⁰, y eso -entendemos- supone, también, la necesidad de controlar la actuación del JNE a través de los órganos que ejercen la jurisdicción constitucional para evitar la presencia de decisiones contrarias al texto constitucional.

b) Una de las características de los órganos constitucionales -como apunta el mismo autor⁵¹-, es su paridad de rango y el hecho que "cada uno de ellos es supremo in suo ordine". Por ello, cuando se atribuye autoridad suprema en materia electoral al JNE sólo se está ratificando su carácter de órgano constitucional y su independencia dentro de su marco competencial. Por supuesto, ello no significa la exclusión de un órgano constitucional -y en concreto del JNE- del respeto de los derechos fundamentales.

c) El debate se plantea cuando se trata de determinar el tipo de control a emplear pues ¿podrá acudir al amparo para revisar las decisiones del órgano de control de la validez de las elecciones? ¿ello desnaturalizaría el sistema de justicia electoral adoptado?

Si tomamos en cuenta que nuestro ordenamiento jurídico ha desechado tanto el sistema judicial, el parlamentario y el mixto, otorgando el control de la validez de las elecciones al JNE, se evidencia que a dicho órgano le corresponde garantizar las posibles vulneraciones al derecho de sufragio. Ello, a nuestro juicio, no debe cerrar la puerta al proceso de amparo sino que exige encontrar una vía de control excepcional que, por un lado, evite el eterno cuestionamiento de las decisiones electorales que impida la culminación de las elecciones y que, por el otro, salvaguarde aspectos básicos que garanticen un proceso electoral legítimo y evite la impunidad.

En este sentido, aceptamos que cualquier posible control judicial distinto al amparo -por ejemplo, un proceso contencioso administrativo- no podría prosperar pues nuestro ordenamiento constitucional otorga dicha competencia al JNE. Sin embargo, no nos parece razonable negar de modo absoluto el empleo

07, N° 19, 1987, pp.17 y 36.

⁵⁰ GARCIA PELAYO, Manuel: "El status del Tribunal Constitucional". En: *Obras Completas*, Tomo III, Madrid: CEC, 1991. p.2910.

⁵¹ GARCIA PELAYO, Manuel. Op.cit. p.2910.

del amparo en circunstancias excepcionales. Y es que la inclusión de la jurisdicción constitucional exige que todos los órganos constitucionales adecúen su actuación a lo dispuesto por la Constitución, pues de lo contrario ella -a través del proceso de amparo- podría corregir tal situación.

Precisamente, para evitar una posible interferencia debe buscarse un punto de equilibrio que permita que la cuestión electoral –materialmente administrativa o jurisdiccional- sea resuelta por el JNE y sólo pueda acudir al amparo cuando se haya vulnerado el debido proceso. Esta es precisamente la posición intermedia que postulamos y que surge de una interpretación constitucional que se sustenta en los argumentos antes señalados⁵². Un tema vinculado, aunque con matices distintos, se presenta cuando se pretende cuestionar resoluciones del JNE que tienen carácter normativo y que afectan derechos fundamentales, por ejemplo, un reglamento sobre franjas electorales o que establece la cuota de participación de las mujeres en cada circunscripción electoral. En este supuesto, la tutela no se puede circunscribir al debido proceso –pues para dictar una norma no hay que previamente defenderse-, sino que el control debe efectuarse en su integridad y, por tanto, procedería una acción popular ante el Poder Judicial por tratarse de una norma de rango inferior a la ley. En todo caso, en vía de reforma, podría evaluarse la pertinencia que sea el Tribunal Constitucional quien resuelva los procesos contra reglamentos dictados por el JNE.

d) Por lo demás, la realidad que ha vivido el país justifica la necesidad de encontrar un mecanismo excepcional de control constitucional de las decisiones del JNE que de modo manifiesto violen el debido proceso. La experiencia de las fraudulentas elecciones del año 2000 en las que la actuación del JNE favoreció claramente la candidatura del Alberto Fujimori así lo indica. En efecto, ha quedado demostrado que el ex-asesor de inteligencia se reunía con miembros del JNE para decidir temas electorales. No existía, pues, un juez independiente e imparcial en materia electoral. Diversas conversaciones grabadas -que han sido debidamente publicadas- así lo indican, como por ejemplo aquella en que se sostuvo:

“El señor Valle Riestra: Pero, entonces, hay que hacer las cosas necesarias para que pueda reelegirse.

El señor Montesinos Torres: Claro.

⁵² Algunos autores como Luis HUERTA GUERRO consideran que el artículo 142 de la Constitución establece una prohibición “que de ninguna manera puede ser considerada como absoluta, y que por el contrario, admite excepciones” (“Los procesos constitucionales en la Constitución de 1993”. En: *Garantías constitucionales. Legislación vigente de los procesos constitucionales en el Perú*. Lima: CAJ, 1998. p.20). Otros, en cambio, plantean la conveniencia de una reforma constitucional que garantice la tutela del debido proceso en esta materia (ESPINOZA-SALDAÑA, Eloy: “Organos constitucionalmente autónomos y la pertinencia de una revisión de sus fallos en sede jurisdiccional peruana: algunos apuntes sobre el particular”. En: *Derecho Procesal, II Congreso Internacional*. Lima: Universidad de Lima, 2002. p.405).

El señor Valle Riestra: Pero dentro de mi óptica son otros los métodos más sutiles.

El señor Montesinos Torres: A ver, ¿cuáles?

El señor Valle Riestra: Tenemos un Jurado títere y el Jurado podemos hacer que haga lo que tiene que hacer.⁵³

"Videos 910 y 911. Javier Valle Riestra y Vladimiro Montesinos Torres, 15 de junio de 1998".

Estas irregularidades han hecho que no siempre se haya cumplido aquella afirmación según la cual las resoluciones del JNE no pueden ser revisadas por él mismo. Algunos casos dan cuenta de ello.

Así por ejemplo, la Resolución N° 477-1999-JNE, publicada el 9 de abril de 1999, dejó sin efecto las Resoluciones N° 1113-98-JNE, de 24 de noviembre de 1998, y N° 1266-98-JNE, de 10 de diciembre del mismo año, declarando como lista ganadora de la alcaldía provincial de Padre Abad y de los distritos Curimaná e Irazola al "Movimiento Independiente Vamos Vecino", agrupación vinculada al régimen de Fujimori. Esta resolución se obtuvo debido al voto dirimente -o doble voto- del Sr. Carlos Bringas Villar, quien se encontraba encargado de la Presidencia del JNE ante la ausencia de su titular, pues dos miembros votaron a favor (él mismo y Muñoz Arce) y dos en contra (Hernández Canelo y De Valdivia Cano). La citada resolución consideró que la nulidad inicialmente declarada ante las graves irregularidades detectadas no se ajustaba a ley. El argumento utilizado por el JNE fue:

"Que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 176 y 178 de la Constitución Política del Estado, es fin supremo de este tribunal electoral garantizar que la votación ciudadana sea plenamente respetada, velando porque el proceso electoral traduzca la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y que el escrutinio sea reflejo exacto y oportuno de la voluntad del electorado expresada en las urnas por votación directa; y, al no existir causal de nulidad de la votación realizada en las mesas de sufragio precitadas, los votos contenidos en ellas deben ser computados, (...)".

Otra ocasión en la cual se dictaron tres resoluciones del JNE en el mismo expediente se pudo apreciar con motivo de la Resolución N° 1330-2000-JNE, publicada en el diario oficial el 1 de diciembre del 2000, relativa a la vacancia del cargo de un Alcalde Distrital. El Jurado, si bien reconoció que el artículo 181 de la Constitución prohíbe la revisión de sus resoluciones, precisó:

"Que, no obstante el imperio del antes citado precepto constitucional, se expidió la Resolución N° 1306-2000-JNE de fecha 2 de noviembre del 2000, publica-

⁵³ "Videos 910 y 911. Javier Valle Riestra y Vladimiro Montesinos Torres, 15 de junio de 1998", JOCHAMOWITZ, Luis (compilador): *Vladimiro. Conversando con el Doctor, Expediente II*. Lima: El Comercio, 2002. pp.34-35.

da el 7 del mismo mes y año, la que, por supuesta mayoría, dejó sin efecto la Resolución N° 850-2000-JNE y repuso a José Rogelio Neira Simbala en el cargo de alcalde del Concejo Distrital de Las Lomas;

Que, la mayoría aducida en la Resolución N° 1306-2000-JNE no es tal, toda vez que, la misma fue expedida con la participación de sólo cuatro de los miembros titulares, habiéndose producido, como está oficialmente publicado, un empate entre dos posiciones discrepantes, empate que mal podría ser dirimido por uno de los miembros sin tener calidad de presidente de este colegiado, como irregularmente ocurrió; sin que existiese sustento constitucional ni legal”.

Debido a ello, el Jurado a través de la Resolución N° 1330-2000-JNE declaró nula y sin efecto la Resolución N° 1306-2000-JNE y ratificó la vigencia de la Resolución N° 850-2000-JNE⁵⁴.

A nuestro juicio, todo esto que ha ocurrido en la realidad ratifica la necesidad de encontrar una vía de control excepcional que permita en algunas circunstancias acudir al proceso de amparo, por ejemplo, cuando se viola en forma manifiesta el debido proceso.

2.4. ¿Existe un amparo electoral?

Si se admite la posibilidad –excepcional- de utilizar el amparo contra las resoluciones del JNE, o cuando se afecten los derechos de participación política durante un proceso electoral, es preciso determinar si la peculiaridad de abordar la materia electoral trae consigo la necesidad de regular una modalidad de amparo con especiales características al que podría denominarse “amparo electoral”. Y es que en realidad este “tipo” de amparo no se circunscribe a cuestionar las decisiones del JNE sino que, además, tutela los derechos de participación afectados, por ejemplo, por la decisión de un prefecto de prohibir la realización de un mitin, la arbitraria retención del documento de identidad, el uso indebido de fondos públicos que afecta el principio de igualdad en materia electoral y, en general, todas aquellas irregularidades que se presenten durante un pro-

⁵⁴ En la actualidad el JNE considera que no puede revisar sus resoluciones. Así lo sostuvo en la Resolución N° 213-2002-JNE, publicada el 22 de junio del 2002, al declarar improcedente el pedido atípico de nulidad interpuesto contra una resolución que declaró la vacancia del cargo de regidor pues “las resoluciones expedidas por este Supremo Organo Electoral son de obligatorio cumplimiento, dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables”. Sin embargo, en el ítem N° 40 de su Texto Único de Procedimientos Administrativos, aprobado por Resolución N° 044-2002-JNE, establece el denominado “pedido atípico de nulidad de resoluciones expedidas por el Pleno del JNE u otro recurso con distinta denominación con la finalidad que el JNE revise sus resoluciones”, exigiendo el pago de una tasa equivalente al 10% de la UIT más el costo de la publicidad de la resolución. Ante la solicitud de información formulada por la Defensoría del Pueblo, el Secretario General del JNE manifestó que la finalidad de dicho pedido es “que el Pleno proceda a revisar los expedientes ya resueltos en consideración a nuevos hechos o documentos no aportados antes de la vista”, agregando que “los pedidos de nulidad que no aporten nueva prueba sobre hechos no conocidos por el Pleno son declarados improcedentes” (Oficio N° 2023-2002-SG/JNE de 21 de junio). De tal modo, parecería que la declaración de irrevisibilidad no sería tan absoluta.

ceso electoral y que requieren de un proceso urgente que tutele los derechos ciudadanos.

En primer lugar, debemos precisar que el conocimiento del amparo contra resoluciones del JNE violatorias de derechos fundamentales no comporta una revisión plena y total del proceso electoral, sino tan sólo debe limitarse a evaluar si existe una lesión manifiesta al debido proceso. En efecto, para establecer una adecuada coordinación entre los mencionados órganos constitucionales se hace necesario restringir la actuación de tales órganos jurisdiccionales -Poder Judicial y Tribunal Constitucional- a la estricta tutela del debido proceso sin ingresar a evaluar los hechos que hayan sido apreciados por el JNE.

Esta afirmación encuentra su base de apoyo en lo dispuesto por el artículo 181 de la Constitución en donde se dispone que "El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales del derecho". La necesaria limitación impuesta cuando se trata del examen de los hechos, obviamente, no está presente en el análisis del debido proceso, en estos casos la exigencia de resolver conforme a derecho impone el ejercicio del control correspondiente si sus resoluciones se apartan de los márgenes constitucionales.

En segundo lugar, no creemos que pueda hablarse de un "amparo electoral" con características totalmente distintas al que se encuentra regulado en la Ley 23506. A diferencia del derecho argentino y español, nuestros textos legales no han previsto un procedimiento especial en estos casos. Tampoco creemos que pueda regularse un "amparo electoral" esencialmente diferente al instrumento tradicional, pues siempre su naturaleza será la misma: la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

A nuestro juicio, la especialidad del amparo enfrentado a cuestiones electorales es su mayor preocupación por el principio de celeridad procesal -plazos breves y perentorios para su interposición y resolución- debido a la propia y necesaria rapidez del procedimiento electoral. Y ante ello, la regulación de nuestro proceso de amparo muestra severos inconvenientes que merecen su revisión.

Así, por un lado, el artículo 39 de la Ley 23506 otorga un plazo de sesenta días hábiles al afectado para interponer el amparo, término que -tratándose de la materia electoral- resulta excesivamente amplio, y, por otro, el procedimiento mismo que se inicia en primera instancia ante un Juzgado Civil continúa en apelación en la Corte Superior, pudiendo culminar cuando la resolución es denegatoria en el Tribunal Constitucional, evidencia de un trámite muy extenso para la específica materia electoral.

Ello explica que el artículo 360 de la LOE haya establecido que para tutelar el derecho de reunión procede el hábeas corpus –y no el amparo-, el cual se resolverá dentro de las veinticuatro horas de presentado. A nuestro juicio, la alternativa no consistía en desnaturalizar al hábeas corpus para que proteja derechos distintos a la libertad individual⁵⁵, sino más bien en diseñar un procedimiento de amparo más ágil para enfrentar idóneamente estos casos.

Estos inconvenientes, explicables porque el legislador en su momento no pensó en esta posibilidad, a la fecha requieren de una adecuada reforma legislativa que muestre un mayor respeto al principio de celeridad procesal cuando se trata del amparo en materia electoral. Así por ejemplo, el artículo 15 de la Ley Orgánica de Elecciones establece que los conflictos de competencia que surjan durante el desarrollo de un proceso electoral serán resueltos en un plazo no mayor de cinco días. Por lo demás, pensamos que una reforma constitucional permitiría que el proceso de amparo sea resuelto en instancia única por el Tribunal Constitucional, tal como lo ha propuesto la Defensoría del Pueblo⁵⁶.

Sin duda, la celeridad no sólo dependerá de las normas que así lo señalen, sino también de la conducta del órgano encargado de resolver estos procesos. Un caso en el que se apreció una inusual celeridad se presentó cuando el Tribunal Constitucional resolvió, en menos de un mes, una acción de inconstitucionalidad presentada el 7 de marzo del 2001 por la Defensoría del Pueblo contra el segundo párrafo del artículo 191 de la LOE. Dicha norma impedía difundir resultados no oficiales desde las cuatro de la tarde del día de la elección hasta un máximo de seis horas, limitando las libertades de expresión e información. El 4 de abril del 2001, el Tribunal Constitucional con la celeridad que exigía la cercanía de las elecciones llevadas a cabo el 8 de abril, declaró inconstitucional la norma cuestionada.

2.5. La jurisprudencia constitucional

2.5.1. La jurisprudencia durante la Constitución de 1979

No han sido muchos los procesos de amparo en materia electoral presentados durante la vigencia de la Carta de 1979. No obstante, algunos casos merecen ser destacados.

a) “Juan Correa Guillén c/ Jurado Nacional de Elecciones”, resuelto por el Tribunal de Garantías Constitucionales el 20 de mayo de 1986 (El Peruano - Suplemento Despacho Judicial-, 22 de junio de 1986, pp.2822-2824). El deman-

⁵⁵ Si resulta razonable acudir al hábeas corpus ante detenciones arbitrarias de electores o de miembros de mesa tal como lo dispone el artículo 344 de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE).

⁵⁶ DEFENSORIA DEL PUEBLO: *Hacia una reforma del sistema electoral*. Lima, 2001, pp.12-13.

dante, personero del partido Unión Nacional Odrista, interpuso demanda de amparo contra el JNE con el fin de dejar sin efecto la Resolución N° 1642-84-P que rechazaba la solicitud presentada para obtener la renovación de la inscripción de su partido en el Registro de Partidos Políticos del JNE. Luego de agotada la vía judicial llegó el caso al TGC el cual declaró infundado el recurso de casación pues entendió que:

“...las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral son irreversibles a tenor de lo dispuesto en las Leyes catorce mil doscientos cincuenta, veintitrés mil novecientos tres y veinticuatro mil sesentinueve”.

En esta ocasión, el TGC se pronunció por primera vez sobre la posible revisión de las decisiones expedidas por el JNE. Con anterioridad, en la demanda presentada por “Carlos Zuzunaga Flores c/ JNE” (resuelto el 31 de mayo de 1983 y publicado el 08 de junio del mismo año, p.6) ya había llegado a su conocimiento un caso referido a la materia electoral en el que no se estableció criterio alguno sobre la justiciabilidad de las resoluciones de dicho órgano.

b) “Víctor Guerrero Andía c/ Jurado Nacional de Elecciones”, resuelto por el Tribunal de Garantías Constitucionales el 17 de julio de 1986, (El Peruano - Suplemento Despacho Judicial- 22 de agosto de 1986, pp.3454-3455). En este caso, el quejoso interpuso demanda de amparo contra el JNE pues consideraba que la Resolución N° 820-85-P, de 7 de junio de 1985, que anulaba su proclamación como Diputado y otorgaba la credencial a otro candidato de su propia lista, no se encontraba arreglada a ley. La demanda fue declarada improcedente en todas las instancias del Poder Judicial y llegó en casación al TGC, el cual declaró no haber lugar al recurso interpuesto, por las siguientes consideraciones:

“3. Que asimismo, estando a lo preceptuado por el artículo 13 de la Ley Electoral 14250, el Jurado Nacional de Elecciones es la autoridad suprema en materia electoral y contra sus decisiones no procede recurso alguno. No podrá el mismo Jurado reconsiderar, revisar o modificar sus fallos y las resoluciones que pronuncie en ejercicio de sus atribuciones, serán cumplidas por “las autoridades a quienes se dirija, bajo responsabilidad de éstas”.

4. Que conforme al artículo tercero de la Ley 24079, no procede acción judicial que pueda entorpecer las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones;

5. Que de conformidad con el inciso sexto del artículo vigésimo de la Ley Electoral 14250, es el Jurado Nacional de Elecciones quien tiene, entre otras atribuciones, la de resolver las apelaciones, revisiones y quejas que se interpongan contra las resoluciones de los Jurados Departamentales de Elecciones;

6. Que estando a lo prescrito por el artículo 182 de la misma ley electoral, el Jurado Nacional de Elecciones podrá declarar en última instancia la nulidad de las elecciones realizadas en una determinada circunscripción electoral entre otras causas “por graves irregularidades en el proceso electoral que sean sufi-

cientes para modificar los resultados de la elección”,

Si pues, dentro de ese presupuesto jurídico constitucional el Jurado Nacional de Elecciones, constitucional y legalmente, es un órgano del Estado, autónomo y sus decisiones gozan de autoridad suprema en materia electoral -razón por la que incluso no procede discutir las judicialmente-, el caso objeto de la casación ha sido resuelto conforme a ley y derecho. Pues de suceder lo contrario se tendría la puerta de la arbitrariedad abierta para frustrar cualquier proceso electoral. Su impugnación y debate, fuera del ámbito y de la autoridad única encargada de su conocimiento específico, no habría la definición y el ordenamiento jurídico -constitucional indispensables, para la existencia y estabilidad de un Estado de derecho real y auténtico”.

De esta manera el TGC, expuso una doctrina jurisprudencial reacia a controlar las decisiones del JNE no sólo sobre la base de determinadas consideraciones jurídicas, sino también debido a las consecuencias negativas que su ejercicio implicaría.

c) “William Zabarburú Goñaz c/ Jurado Nacional de Elecciones”, resuelto por el Tribunal de Garantías Constitucionales, el 20 de enero de 1988 (El Peruano - Suplemento Despacho Judicial- 24 de febrero de 1988). El afectado interpuso demanda de amparo contra el JNE solicitando se deje sin efecto la Resolución 058-85-P-JNE, de 22 de enero de 1985, que declaró improcedente su pedido de reinscripción en el Registro Electoral y de inscripción como candidato a Diputado, pues el referido registro se encontraba cerrado y porque el recurrente no reunía los requisitos exigidos por la Constitución para ser Diputado. Alegaba no haber podido reinscribirse oportunamente pues se encontraba cumpliendo orden de detención definitiva por delito de terrorismo. El Poder Judicial en todas sus instancias declaró improcedente la demanda, llegando el caso a conocimiento del TGC, el cual declaró sin lugar la pretensión del recurrente pues:

“Del examen de autos se infiere que, el Jurado Nacional de Elecciones, al expedir la resolución N° 058-85-P-JNE, el 22 de enero de 1985, declarando improcedente lo solicitado por el accionante, no ha incurrido en la infracción de ninguna norma legal ni constitucional, sino, por el contrario, en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 52 de a Ley 16152 e inciso a) y b) del artículo 81 de la Ley 14250.

Que, además, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo segundo de la Ley 24079 “no procede ninguna acción judicial respecto de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones”, salvo que éstas hubiesen vulnerado o amenazado los derechos constitucionales del accionante, pero, en el caso sub-materia, no existe ninguna infracción ni amenaza de infracción de los derechos del actor”.

En este caso el TGC, pese a rechazar la casación solicitada, fijó un criterio que aparentemente abría la posibilidad de acudir al proceso de amparo contra aquellas resoluciones del JNE que vulneren o amenacen derechos fundamentales.

d) "Antonio Arbildo Escobar representante de la Alianza Electoral FREDEMO c/ Luis Huerto Milla", resuelto por la Corte Superior de Justicia de Huánuco, Primera Sala Civil, el 11 de abril de 1990 (El Peruano, 1 de mayo de 1990). La demanda fue interpuesta contra la proclamación del señor Huerto Milla como representante de la Asamblea Regional de Ucayali, sin que mayores consideraciones se desprendan del fallo, salvo la particular situación que el Juez de Primera Instancia concedió una medida cautelar y declaró fundada la pretensión. Posteriormente, la Corte Superior dejó sin efecto la medida cautelar otorgada y revocó la sentencia declarando improcedente la demanda pues consideró:

"Que como lo establecen los artículos 286 y 289 de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 13 y 20 de la Ley 14250 y su modificatoria 22652 y capítulos uno y dos del Decreto Supremo 060-89-PCM que reglamenta la Ley 25077, las elecciones de los representantes a las Asambleas Regionales compete única y exclusivamente al Jurado Departamental de Elecciones y en última instancia al Jurado Nacional de Elecciones, en consecuencia, cualquier reclamo, tacha o impugnación contra un candidato tiene que presentarse ante los organismos electorales mencionados, los mismos que son autónomos y la última instancia en tales reclamos.

Por lo tanto, el Poder Judicial, no puede intervenir para solucionar tales situaciones y menos por la vía de amparo, porque de lo contrario sería interferir las funciones del JNE, cuya autonomía está reconocida constitucionalmente".

Este fallo reitera la doctrina acogida por el TGC que veda al Poder Judicial el conocimiento del amparo cuando se discuten cuestiones electorales pues entiende que se trata de una materia que es atribución exclusiva del JNE y que, en consecuencia, no puede judicializarse.

2.5.2. La jurisprudencia durante la Carta de 1993 y el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

a) Un caso de singular relevancia, resuelto durante la vigencia de la Carta de 1993, fue la demanda de amparo interpuesta por Marco Antonio de Souza-Peixoto Dávila contra el JNE (Exp. N° 033-95-AA/TC), con el fin que se deje sin efecto las Resoluciones 778 y 780-93-JNE que declararon la nulidad de su elección y proclamación como Alcalde del Concejo Distrital de Pueblo Libre. Afirmaba el demandante que había sido elegido Alcalde del referido Concejo el 29 de enero de 1993, tal como fue reconocido por el Jurado Provincial de Elecciones mediante Resolución 497-93-JELP y por el JNE, y que había asumido la alcaldía el 1 de marzo de 1993.

Sostenía, además, que el 9 de marzo de 1993 tomó conocimiento de una impugnación a su elección formulada por una agrupación política debido a una supuesta doble postulación como Alcalde para el Concejo Distrital de Pueblo

Libre en la lista del Movimiento "Obras" y por la lista independiente "Movimiento Bajopontino" para el Concejo Distrital del Rímac. El Jurado Provincial de Elecciones elevó el expediente al JNE el cual confirmó su proclamación como Alcalde mediante Resolución N° 495-93-JNE. Contra dicha resolución se interpuso un recurso de revisión, sobre el que recayó la Resolución 778-93-JNE que declaró nula su postulación, elección, proclamación y entrega de credenciales como Alcalde.

El demandante consideraba ilegal dicha resolución, ya que de conformidad con el artículo 13 del D.L. 14250 la resolución que confirmó su proclamación tenía la autoridad de cosa juzgada pues el JNE no puede reconsiderar, revisar o modificar sus fallos.

El 8 de octubre de 1993, el 20° Juzgado Civil de Lima, que conoció en primera instancia el proceso de amparo, declaró fundada la demanda. Entendió que el JNE no podía revisar ni modificar sus fallos y que, al haberlo hecho, estaba vulnerando los derechos constitucionales del demandante; en consecuencia, declaró inaplicable la referida resolución. La Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Lima, el 24 de enero de 1994, confirmó la sentencia apelada. Sin embargo, la Corte Suprema, el 23 de mayo de 1994, declaró improcedente la demanda por considerar que, de acuerdo con los artículos 286 y 289 de la Constitución de 1979 y el artículo 13 del D.L. N° 14250, contra las resoluciones del JNE no procede recurso alguno. El Tribunal Constitucional el 19 de junio 1997 declaró improcedente la demanda interpuesta pues:

"Que, a tenor de lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley N° 23506 (...), el objeto de las acciones de garantía es el de reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional;

Que, en las Elecciones Municipales Generales llevadas a cabo el veintinueve de enero de mil novecientos noventitrés se eligieron Alcaldes Provinciales y Distritales a nivel nacional para el período 1993-1995; siendo para tal período que se eligió a don Marco Antonio de Souza-Peixoto Dávila Alcalde del Concejo Distrital de Pueblo Libre;

Que, las resoluciones impugnadas en la presente acción de garantía hacían referencia a la conformación del Concejo Distrital de Pueblo Libre durante el aludido período.

Que, se han elegido nuevas autoridades municipales a nivel nacional el doce de noviembre de mil novecientos noventa y cinco."

Como se aprecia, el tema motivó decisiones judiciales contradictorias pues en las dos instancias iniciales las sentencias resultaron favorables al demandante. Además, la decisión de la Corte Suprema, que declaró improcedente la demanda, no tuvo mayor efecto práctico, pues quedó en suspenso al haber sido impugnada ante el Tribunal Constitucional que en ese momento aún no se había

instalado. De esta manera, en el presente caso sí se admitió el empleo del amparo contra una decisión del JNE, pues la medida cautelar dictada a su favor le permitió al Alcalde continuar en su puesto. Ciertamente, preocupa constatar la lentitud del proceso de amparo –casi cuatro años- en una materia que requería de una especial celeridad. Ello explica que la decisión del Tribunal Constitucional de junio de 1997 careciera de sentido pues el mandato del Alcalde (1993-1995) ya había culminado.

b) Otro caso que motivó especial interés se presentó ante la decisión del JNE de rechazar la inscripción de la Agrupación Independiente “Armonía Frempol” al Congreso Constituyente Democrático cuya lidereza era la Sra. Susana Higuchi; esposa del entonces Presidente de la República, Alberto Fujimori.

Ante esta situación, el 2 de febrero de 1995, la señora Susana Higuchi acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos denunciando que el Estado peruano -a través del JNE- había violado el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al impedirle, en forma arbitraria e ilegal, postular como candidata de la citada Agrupación Independiente. La reclamante alegaba que los hechos denunciados cercenaban, además, el derecho de cientos de miles de ciudadanos peruanos que habrían votado por ella. Afirmó que tanto la Constitución, la ley como la jurisprudencia constitucional establecen que a nivel interno no pueden cuestionarse las resoluciones del JNE, razón por la cual no existían recursos susceptibles de ser agotados.

Cuatro años después, la Comisión Interamericana en el Informe No 119/99, Caso 11.428, Susana Higuchi Miyagawa (Perú), del 6 de octubre de 1999, evaluó críticamente el régimen normativo que impedía el cuestionamiento de las decisiones del JNE. La Comisión consideró que:

“54. Con referencia a las normas que prohíben la revisión de lo resuelto por el JNE “respecto a los derechos políticos de los ciudadanos verbigracia, elegir o ser elegidos”, la Comisión considera que un aspecto esencial derivado del debido proceso es el derecho a que examine, o se reexamine, la legalidad de toda decisión que le imponga a una persona un gravamen irreparable o cuando ese gravamen afecte los derechos o libertades fundamentales como es, en este caso, el derecho contemplado en el artículo 23 de la Convención.

55. En el presente caso, las disposiciones del ordenamiento jurídico peruano (artículos 181 constitucional y 13 de la Ley Orgánica Electoral) tal y como han sido interpretadas por el JNE en su decisión del 18 de enero de 1995 (Oficio N° 188-95-SG/JNE), implican que cualquier decisión adoptada por el JNE y que pueda afectar los derechos políticos consagrados en la Convención, no son revisables y por tanto no protegibles en el Derecho Interno.

56. Independientemente de la modalidad de administración electoral que decida adoptar un Estado, debe garantizar que las decisiones que aquélla adopte y

que puedan violar los derechos políticos consagrados en la Convención, sean objeto de un recurso efectivo ante jueces o tribunales (artículo 25 de la Convención), o al menos, de un recurso efectivo ante la propia autoridad electoral.

57. En el presente caso, en virtud de que decisiones del JNE conforme a la normativa peruano, no son objeto de revisión ni control alguno, y dada la naturaleza no judicial de dicho órgano, la Comisión determina que no está garantizada la protección de los derechos políticos. En efecto, la existencia de un recurso ante jueces electorales especializados o integrantes del Poder Judicial, o en definitiva, cualquier otros recurso efectivo, es indispensable para la protección de los derechos consagrados en la Convención, incluidos los derechos de participación política”.

Adicionalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó al Estado peruano:

“1. Adoptar las medidas tendientes a modificar las disposiciones de los artículos 181 de la Constitución de 1993, y 13 de la Ley Orgánica Electoral, posibilitando un recurso efectivo y sencillo, en los términos del artículo 25 (1) de la Convención, contra las decisiones del JNE que vulneren la garantía a la participación política por parte de los ciudadanos”.

Dicha recomendación hasta el momento no ha sido cumplida. Sin embargo, el citado informe, nos permite evaluar la escasa compatibilidad de las normas internas que impiden el cuestionamiento de las decisiones del JNE en materia electoral con lo dispuesto por los tratados sobre derechos humanos.

c) En la actualidad, existe una denuncia presentada por la Defensoría del Pueblo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debido a que el JNE, a través de la Resolución N° 068-2001-JNE, de 24 de enero del 2001, no respetó en tres distritos electorales (Ica, La Libertad y Callao) el porcentaje mínimo de mujeres (30%) que debían integrar las listas de candidatos al Congreso de la República⁵⁷, porcentaje exigido por el artículo 16 de la LOE.

Pese al pedido formulado por la Defensoría del Pueblo, el JNE se negó a corregir su manifiesto error⁵⁸, vulnerando así el derecho de participación política en condiciones de igualdad de las mujeres. En esta oportunidad, tampoco se acudió previamente al proceso de amparo pues se optó por presentar la denuncia directamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Se es-

⁵⁷ El JNE estableció que en Ica y el Callao, donde existían cuatro plazas para el Congreso, la cuota era de una mujer, es decir, el 25%; asimismo, en la Libertad fijó la cuota en dos mujeres (28.5%), cuando había siete plazas para el Congreso de la República.

⁵⁸ DEFENSORIA DEL PUEBLO: *Elecciones 2001. Informe de Supervisión Electoral de la Defensoría del Pueblo*. Lima, 2001, pp.92-93.

pera que en esta ocasión, la Comisión avance aún más respecto a lo expuesto en el caso Higuchi y a la incompatibilidad de las normas internas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3. Reflexiones finales

1. El sistema de democracia representativa imperante en nuestro ordenamiento constitucional cuenta con un órgano autónomo, el Jurado Nacional de Elecciones, encargado del control de la validez de los procesos electorales. De esta manera, en nuestra experiencia constitucional se ha desechado los sistemas de control parlamentario, judicial y mixto.

2. En el derecho comparado se discute si debe o no habilitarse el amparo en materia electoral. Así, mientras en México impera una tesis negativa, países como Argentina, Colombia y España adoptan, con distintas variantes, una opción permisiva. En el Perú, la Constitución permite acudir en amparo contra todo acto de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnere o amenace vulnerar derechos fundamentales. El problema se plantea cuando se cuestionan actuaciones del JNE en materia electoral, las cuales pueden ser de naturaleza administrativa –v.g. la inscripción de una agrupación política-, normativa –v.g. un reglamento sobre franjas electorales- o jurisdiccional –v.g. la solución de una controversia-. A ellas aluden los artículos 142 y 181 de la Constitución que impiden su revisión judicial, así como las Leyes 26486, 26533 y 26859.

3. Consideramos que los referidos dispositivos no pueden ser interpretados privilegiando la intención del constituyente o un criterio literal que impida al justiciable acudir al proceso de amparo en ciertas circunstancias excepcionales. Entendemos que debe acudirse a una interpretación respetuosa del principio de unidad de la Constitución y que efectúe una “concordancia práctica” entre las citadas normas constitucionales. Sobre la base de ello, concluimos que cualquier posible control judicial distinto al amparo –por ejemplo, un proceso contencioso administrativo- no podría prosperar pues nuestro ordenamiento constitucional otorga dicha competencia al JNE. Sin embargo, no nos parece razonable negar de modo absoluto el empleo del amparo en circunstancias excepcionales. Y es que la inclusión de la jurisdicción constitucional exige que todos los órganos constitucionales adecúen su actuación a lo dispuesto por la Constitución.

4. Para evitar una posible interferencia debe buscarse un punto de equilibrio que permita que la cuestión electoral –materialmente administrativa o jurisdiccional- sea resuelta por el JNE y sólo pueda acudirse al amparo cuando se haya vulnerado el debido proceso. Esta es precisamente la posición intermedia que postulamos. Un tema vinculado, aunque con matices distintos, se presenta cuando se pretende cuestionar resoluciones del JNE que tienen carácter normativo y

que afectan derechos fundamentales. En estos casos, la tutela no se puede circunscribir al debido proceso –pues para dictar una norma no hay que previamente defenderse-, sino que el control se debe efectuar en su integridad y, a nuestro juicio, debería corresponder al Tribunal Constitucional en tanto intérprete supremo de la Constitución. Para esto último sí se requiere una reforma constitucional.

5. No creemos que, en estricto, pueda hablarse de un amparo electoral que goce de una esencia distinta, pues siempre tendrá como objetivo la tutela de derechos fundamentales. Sin perjuicio de ello, debemos anotar que en estos casos conviene mostrar una mayor preocupación por el principio de celeridad procesal -con breves plazos de caducidad y posiblemente menos instancias de decisión- que en adelante debería informar a nuestra legislación. Sin duda la celeridad no sólo dependerá de las normas que así lo señalen, sino también de la conducta del órgano encargado de resolver estos procesos.

6. Finalmente, en estos temas, la labor del juez de amparo y de la jurisprudencia adquiere particular relevancia, pues de su madura actuación dependerá una adecuada tutela de los derechos fundamentales o, de lo contrario, un serio trastocamiento del sistema democrático. A ello se agrega el rol impulsor que corresponde a los organismos internacionales sobre derechos humanos. Así por ejemplo, la Comisión Interamericana en el Informe del 6 de octubre de 1999, sobre el caso de la Sra. Susana Higuchi, evaluó críticamente el régimen normativo que impedía el cuestionamiento de las decisiones del JNE. Recomendó al respecto modificar las disposiciones de la Constitución y de la LOE, posibilitando un recurso efectivo y sencillo contra las decisiones del JNE que afecten el derecho de participación política. En la actualidad, existe una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debido a que el JNE no respetó en tres distritos electorales el porcentaje mínimo de mujeres, 30%, exigido por la LOE, que debía integrar las listas de candidatos al Congreso de la República. Se espera que en el presente caso, se avance aún más respecto de lo expuesto en el caso Higuchi. Todo ello en la mira de hacer compatible la "justicia electoral" con la "justicia constitucional" y, en definitiva, garantizar los derechos humanos.

Bibliografía

- ARAGON REYES, Manuel: "Derecho Electoral: sufragio activo y pasivo". En: NOHLEN Dieter, PICADO Sonia, ZOVATTO, Daniel: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: IIDH, Universidad de Heidelberg, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- ARAGON REYES Manuel: *El control como elemento inseparable del concepto de Constitución*. REDC, Año 07, N° 19, 1987.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco: "Ley electoral y garantías judiciales". *Revista de las Cortes Generales*, N° 7, 1986.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: "La validez del procedimiento electoral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*. Año 10, N° 29, 1990.
- BURGOA, Ignacio: *El juicio de amparo*, México: Porrúa, 1990.
- COMISION PRINCIPAL DE CONSTITUCION DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979: *Diario de los Debates*, Tomo IV.
- CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO: "Debate Constitucional Pleno - 1993", Tomo II.
- DE CARRERAS, Francesc y VALLÉS, Josep M: *Las elecciones*, Barcelona: Ed. Blume, 1977.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO: *Hacia una reforma del sistema electoral*. Lima: 2001.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO: *Elecciones 2001. Informe de Supervisión Electoral de la Defensoría del Pueblo*. Lima: 2001.
- ELIAS MUSSI, Edmundo: "Improcedencia del juicio de amparo en materia electoral en el derecho mexicano", *Justicia*, 89, N° II, Barcelona: Librería Bosch, 1989.
- ESPINOZA-SALDAÑA, Eloy: "Organos constitucionalmente autónomos y la pertinencia de una revisión de sus fallos en sede jurisdiccional peruana: algunos apuntes sobre el particular". En: *Derecho Procesal, II Congreso Internacional*. Lima: Universidad de Lima: 2002.
- FAVOREU Luis y otros: *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid: CEC, 1984.
- FERNANDEZ-MIRANDA y CAMPOAMOR Alfonso: "Comentario al artículo 70 de la Constitución Española, "Causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de las Actas Electorales". En: *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigido por Oscar Alzaga, Madrid: Ed. Rev. de *Derecho Privado*, Tomo IV, 1980.
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco: "Los recursos contra la proclamación de

candidaturas y candidatos en el ordenamiento electoral español". En: *Estudios de Derecho Electoral*. Lima: Ediciones Jurídicas, 1997.

- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo: *La acción constitucional de amparo en México y España*, 2º ed. México: Porrúa, 2000.

- FIGUERUELO BURRIEZA Angela: "Notas acerca del recurso de amparo electoral". REDC, Año N° 09, N° 25, 1989.

- GALVAN RIVERA, Flavio: "Apuntamientos sobre la evolución de la justicia electoral en México", ponencia presentada en Perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana: Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales, 27-29 marzo 2000. San José, Costa Rica: IFES, IFE, TEPJF, IIDH/CAPEL, TSE.

- GARCIA, Juan Ignacio: "La organización electoral", ponencia presentada en Simposio sobre reforma electoral. Lima: IF, ES, USAID, 1996.

- GARCIA PELAYO, Manuel: "El status del Tribunal Constitucional". En: *Obras Completas*, Tomo III, Madrid: CEC, 1991.

- HUERTA GUERRO, Luis: "Los procesos constitucionales en la Constitución de 1993". En: *Garantías constitucionales. Legislación vigente de los procesos constitucionales en el Perú*. Lima: CAJ, 1998.

- JOCHAMOWITZ, Luis (compilador): Vladimiro. *Conversando con el Doctor*, Expediente II. Lima: El Comercio, 2002.

- NOHLEN, Dieter: *sistemas electorales del mundo*. Madrid: CEC, 1981.

- NORIEGA, Alfonso: *Lecciones de amparo*, México: Porrúa, Tomo I.

- OROZCO HENRIQUEZ Jesús: "Justicia Electoral". En: *Diccionario Electoral*, Costa Rica: IIDH, CAPEL, Tomo II, 2000.

- OROZCO HENRIQUEZ Jesús: "El contencioso electoral. La calificación electoral". En: NOHLEN Dieter, PICADO Sonia, ZOVATTO Daniel: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: IIDH, Universidad de Heidelberg, Fondo de Cultura Económica, 1998.

- OTAÑO PIÑERO, Jorge Horacio: "Resolución de conflictos electorales en la República Argentina". En: *Perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana: Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales*. Marzo 2000. San José de Costa Rica: IFES, IFE, TEPJF, IIDH/CAPEL, TSE, 2000.

- OTTO PARDO Ignacio de: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel Derecho, 1989.

- PANIAGUA CORAZAO, Valentin: *Sistema electoral La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima: CAJ, 1994.

- PANIAGUA CORAZAO, Valentin: "Un tríptico institucional: los organismos electorales". En: *Los enigmas del poder, Fujimori 1990 – 1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- SAGUES, Néstor: *Derecho Procesal Constitucional. Acción de amparo*, Buenos Aires: Astrea, 1991.
- SALGADO, Alí Joaquín y VERDAGUER, Alejandro César: *Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad*. Buenos Aires: Astrea, 2000.
- SATRUSTEGUI GIL-DELGADO Miguel: "Las garantías del derecho electoral", *Revista de las Cortes Generales*, N° 20, 1990.
- RALLO LOMBARTE, Artemi: *Garantías electorales y Constitución*, Madrid: CEPC, 1997.
- RODRIGUEZ ZAPATA PEREZ Jorge: "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El amparo electoral". *Revista de Derecho Político*, N° 25, 1987.
- SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid: Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.

Conflictos de competencia en la función de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones

Ana María Villarreal Díaz¹

En el momento histórico que atravesaba el Perú, a raíz de la crisis política del año 2000, se dio prioridad a la necesidad de reconstruir la confianza de la población en sus instituciones electorales con el fin de asegurar un gobierno legítimo, proveniente de un proceso electoral verdaderamente democrático. Ello dio lugar a que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) pusiera énfasis en la actividad de fiscalización y a que se asignara una suma presupuestal importante para esta actividad.

De conformidad con la ley electoral vigente, la organización y ejecución del proceso estuvo a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que renovó el 78 por ciento de su personal en todos los niveles, mientras que la labor de supervisión, la condujo el Jurado Nacional de Elecciones y la de actualización del padrón electoral, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Con una organización impecable, basada en la reorganización administrativa y funcional, y contando con el apoyo técnico de especialistas nacionales e internacionales, los nuevos funcionarios de los órganos electorales emprendieron la difícil tarea de organizar y llevar a cabo los comicios en un plazo menor a cuatro meses.

De esta forma se cumplió con el propósito del gobierno presidido por el Dr. Valentín Paniagua Corazao, quien estableció como una de las prioridades de su gestión realizar las elecciones generales de abril de 2001 con las garantías debidas de confiabilidad y transparencia, siendo consecuente con las necesidades del momento.

¹Abogado, consultora legal de la Organización de Estados Americanos (OEA), Consultora legal del Gobierno del Estado de Chihuahua, México, Oficial Jurídico en las misiones de observación electoral en las elecciones generales de Perú 2001, elecciones generales de Honduras 2001, elecciones generales de Bolivia 2002, elecciones congresales y municipales de República Dominicana 2002. Las opiniones aquí expresadas, corresponden únicamente a la autora por lo que no son atribuibles a la OEA o a cualquier institución de carácter público o privado.

Es por este motivo que las elecciones del 2001 contaron tanto con la fiscalización institucional del JNE como con la supervisión ejercida por la sociedad civil y otras instancias de observación, nacionales e internacionales.

En ese marco, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, encabezada por el ex Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala, Dr. Eduardo Stein, presencié las cuestionadas elecciones del año 2000 y las del año 2001 y pudo comparar ambos procesos y constatar los cambios operados en la organización electoral. Lo anterior, le permitió a la Misión concluir que, a diferencia de los comicios del año 2000 que se vieron matizados por la existencia de un gran número de irregularidades, las elecciones del 2001 se caracterizaron por el desempeño transparente y profesional de los funcionarios electorales y por la neutralidad del Gobierno, calificándolas como transparentes, libres y justas².

Este reconocimiento también fue compartido por otros organismos internacionales y nacionales de observación y de asistencia técnica electoral tales como la Organización de las Naciones Unidas, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), la Asociación Civil Transparencia, el Consejo por la Paz, el Instituto Nacional Demócrata (NDI)/Centro Carter y la Unión Europea. La labor desempeñada por los organismos electorales fue especialmente valorada por la ciudadanía al otorgarles el más alto porcentaje histórico de aprobación a su gestión en las encuestas de opinión. Con ello, el Perú demostró haber recuperado el rumbo hacia la democracia, convirtiéndose así en un referente hemisférico en materia de elecciones.

Los logros mencionados se han visto, sin embargo, empañados en épocas recientes por la aparición de conflictos entre los organismos electorales. Estos conflictos encuentran su origen, principalmente, en una reglamentación insuficiente y confusa, en cuanto al rol que deben cumplir los órganos electorales, y en una inadecuada interpretación de las relaciones que deben sostener entre sí. De prevalecer esta situación de conflicto, se pondría en riesgo la confianza ciudadana que con tanto esfuerzo ha costado reconstruir así como el equilibrio del sistema electoral en su conjunto.

1. El sistema electoral peruano

La Constitución de 1993, que por primera vez en la historia del Perú se aprobó mediante un proceso de referéndum, incluye entre sus mandatos el de “asegurar que las votaciones se traduzcan en expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y que los escrutinios sean el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa”³.

² OEA: *Informe preliminar del Jefe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. Elecciones Generales. Perú 2001*. OEA, 2001.

³ Artículo 176° de la Constitución Peruana de 1993.

Para lograr estos ideales, la Asamblea Constituyente de 1993 practicó reformas substanciales en materia electoral, tanto a nivel conceptual como estructural, de manera que, de un sistema monolítico y multifuncional, que mantuvo su vigencia durante los 60 años anteriores, se pasó a un sistema tripartito, compuesto por entes autónomos y de igual jerarquía. Según el modelo diseñado en la Carta Magna, las funciones administrativas y organizacionales del proceso las realiza la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y las jurisdiccionales y de fiscalización corresponden el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Por su parte, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) cumple con funciones complementarias que, dentro del ámbito electoral, consisten esencialmente en mantener y actualizar la información sobre el registro único de las personas, y coordinar con la ONPE la preparación y actualización del padrón nacional de electores. Para el cumplimiento de sus funciones, los tres entes deben sostener relaciones de coordinación entre sí de acuerdo con sus atribuciones⁴.

La composición y atribuciones de los tres organismos están reguladas tanto en la Constitución, como en otros cuatro principales cuerpos de Ley: La Ley Orgánica de Elecciones (LOE), la Ley Orgánica del Tribunal Nacional de Elecciones (Ley 26486), la Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Ley 26487) y la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Ley 26497).

Las innovaciones introducidas, aún y cuando son comparables con algunos de los sistemas más modernos del Hemisferio, han presentado algunas dificultades que se deben, principalmente, a la inadecuada delimitación de las funciones y atribuciones de los entes electorales, lo que ha ocasionado fricciones y conflictos de competencia según se explicará más adelante.

2. La fiscalización electoral

2.1 La función fiscalizadora del Jurado Nacional de Elecciones

La Constitución peruana de 1993 atribuye al JNE, entre otras, la labor de fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares y la de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a la materia electoral⁵.

La tarea de fiscalización electoral se regula también en la Ley Orgánica de Elecciones y en la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. Para el

⁴ Artículo 177° de la Constitución Peruana de 1993.

⁵ Artículo 178°, incisos 1 y 3, de la Constitución peruana de 1993.

cumplimiento de sus atribuciones, el JNE, en uso de las facultades que la Ley le confiere, dicta las resoluciones y reglamentación necesarias para su funcionamiento. Para cumplir su función fiscalizadora, el JNE ha creado la Gerencia de Fiscalización Electoral y ha elaborado un Plan General de Fiscalización que sienta las bases para el cumplimiento de esa tarea, procurando, además, que la fiscalización abarque todos los actos y actores que intervienen en el proceso, dentro de las atribuciones que le competen⁶ en temas tales como la verificación del padrón electoral, capacitación, logística, propaganda, informática y el cumplimiento de las garantías del proceso.

Para cumplir su mandato fiscalizador, el JNE contó en el proceso electoral del 2001 con la asesoría técnica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, por intermedio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), para la puesta en práctica del Plan General de Fiscalización en las áreas de capacitación, informática y logística, y abarcó, por primera vez en la historia, la fiscalización integral de todo el proceso, desplegando en el territorio nacional a más de 4.000 fiscalizadores, tanto en la primera como en la segunda vuelta electorales y utilizando un avanzado sistema de informática a través de la infraestructura obtenida con apoyo del IFES⁷. El trabajo realizado permitió que, al concluir el proceso, el JNE presentara una valoración del proceso en su conjunto que, en términos generales, fue positiva.

De forma similar, el JNE implementó un Plan General de Fiscalización para el proceso de Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Municipales para el año 2001⁸. De acuerdo con este plan, el JNE desplegó a 22 fiscalizadores electorales, 23 fiscalizadores técnicos y 194 fiscalizadores locales a partir de los 22 Jurados Electorales Especiales y en forma concordante con el número de distritos que participaron en el proceso y los locales y mesas de cada lugar.

2.2 Los manuales de fiscalización

Para facilitar la labor de los fiscalizadores y lograr la unificación de sus criterios en la materia, la actual Gerencia de Fiscalización Electoral del JNE ha preparado tres manuales de fiscalización electoral: el Manual de Procedimientos de Fiscalización, el Manual de Procedimientos de Fiscalización para la Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales 2001 y el Ma-

⁶ El Plan General de Fiscalización electoral fue aprobado mediante Resolución 210-2001 JNE, de 27 de febrero de 2001.

⁷ JNE: Elecciones Generales 2001. Primera y Segunda Vuelta Electoral. Informe de Fiscalización Electoral. Lima: JNE, 2001. Págs. 3 – 6 y 15.

⁸ El Plan de Fiscalización fue aprobado mediante Resolución 687-2001-JNE de fecha 27 de septiembre de 2001. El proceso de Revocatoria contó con la participación de más de 215000 electores quienes decidieron sobre la continuidad en sus cargos de 166 alcaldes y 462 regidores. JNE: Informe de Fiscalización Electoral Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Municipales 2001. Lima: JNE, 2001. p.9.

nual de Procedimientos de Fiscalización Electoral de las Elecciones Regionales y Municipales 2002.

Estos documentos, además de contener una descripción detallada sobre las etapas del procedimiento, establecen las fórmulas para la evaluación de los distintos aspectos de los comicios. Los fiscalizadores consignan la información obtenida en los formularios diseñados por el JNE, la cual sirve de sustento para la elaboración del informe final que ofrece un balance general del proceso al concluir la jornada electoral.

De acuerdo con los lineamientos planteados en los manuales, los fiscalizadores electorales valoran el proceso aplicando tanto criterios objetivos (legalidad de los procedimientos) como subjetivos, al emitir un análisis sobre aspectos tales como la eficacia, confiabilidad y seguridad de los distintos actos electorales.

Esta valoración cualitativa presenta, sin embargo, el riesgo de que se emitan opiniones infundadas sobre el proceso y de que se formulen juicios anticipados sobre la legalidad del mismo. Como un ejemplo de lo dicho, se menciona el caso en que, de conformidad con el manual, el fiscalizador debe evaluar "si existió o no manipulación de la información por parte de las autoridades o candidatos" al realizarse las encuestas electorales⁹. Este análisis, esencialmente apreciativo, califica en forma unilateral el comportamiento de los actores del proceso sin brindarles oportunidad alguna de controvertir la opinión del funcionario fiscalizador.

Es por ello que resulta conveniente distinguir aquellos criterios que forman parte de la función fiscalizadora, de los que no se comprenden dentro de este supuesto. De esta manera, la información cualitativa y las apreciaciones subjetivas que proporcionan los funcionarios fiscalizadores no pueden considerarse una verdadera valoración sobre la legalidad del proceso, de acuerdo con el marco constitucional, por lo que en todo caso, dicha información debe ser cuidadosamente compartida sólo con las otras autoridades electorales en la búsqueda de soluciones conjuntas para el mejoramiento del sistema.

2.3 La necesidad de reglamentación complementaria en materia de fiscalización electoral

La concepción de un sistema electoral integrado por entes que realizan funciones específicas en forma autónoma requiere, como se señaló anteriormente, de una reglamentación que delimite sus respectivas competencias y que establezca la forma en que deben ser llevadas a cabo las relaciones de coordinación

⁹ JNE. *Gerencia de Fiscalización Electoral: Manual de Procedimientos de Fiscalización Electoral. Elecciones Regionales y Municipales 2002*. Lima: JNE, 2002. p.74.

entre sí. Con esto, se podría prevenir la duplicidad de funciones y la aparición de conflictos de competencia y de atribuciones.

En el caso peruano, la reglamentación de este sistema se ha realizado en forma parcial, de manera que, aunque la Ley enumera las atribuciones de cada uno de los órganos electorales, existen cuestiones de fondo y de forma que no han sido abordadas con la suficiente profundidad. Tal es el caso de la facultad de fiscalización que se atribuye al Jurado Nacional de Elecciones, respecto de la cual, la legislación ha sido omisa en dos temas de importancia según se indica a continuación:

2.3.1 Normas para precisar la función de fiscalización y determinar sus alcances

El marco jurídico existente en la materia no incluye normas específicas que regulen la actividad de fiscalización que se le atribuye al JNE. Esta falta de reglamentación ha dado lugar a que la fiscalización del proceso se haya interpretado por parte del JNE, principalmente, como una facultad de fiscalización de las actividades propias de la ONPE, determinando como objeto de fiscalización:

- Toda actividad relacionada con el desarrollo del proceso electoral, velando para que éstas se ajusten a las disposiciones vigentes en materia electoral y sobre;
- La conducta de los actores del proceso electoral¹⁰.

Por otro lado, entre las facultades que competen a la ONPE, está la de emitir reglamentos para la organización y ejecución del proceso electoral dentro del marco legal. Tal es el caso, por ejemplo, de la determinación de las particularidades de los procedimientos para el despliegue y repliegue de materiales electorales, el acopio rápido de actas, y los demás actos relacionados con su principal cometido.

A falta de normas claras que definan en qué consiste la fiscalización electoral, el JNE ha determinado qué actividades comprende esta función, de manera que ha incluido entre ellas la de revisar de oficio aquellas normas y procedimientos que la ONPE desarrolla para el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior, ha sido entendido por la ONPE como una intromisión en el ejercicio de las facultades que le corresponden en forma exclusiva.

2.3.2 Procedimientos que rijan las relaciones de coordinación para el ejercicio de la función fiscalizadora

La ausencia en la Ley Electoral de un procedimiento para la fiscalización del JNE y para la conducción de las relaciones de coordinación, que por norma

¹⁰ JNE: *Proceso Electoral 2001*. AECI 2001.

general deben sostener los entes electorales, ha determinado que el JNE diseñe un mecanismo para cubrir esas actividades.

Como se menciona en párrafos anteriores, el JNE ha dispuesto que las resoluciones dictadas por la ONPE para el cumplimiento de sus funciones también abarquen el ámbito de su competencia. Es así que, a falta de normas que rijan la coordinación interinstitucional, el Jurado ha procedido a dictar resoluciones mediante las cuales, de oficio y unilateralmente, decreta la nulidad de otras resoluciones de la ONPE relativas a asuntos propios de su incumbencia. Es decir, sobre la administración y organización del proceso. Lo anterior impide, pues, arribar a soluciones conjuntas sobre los problemas o imprecisiones que el JNE haya detectado y, por ende, también impide el ejercicio constructivo de la función fiscalizadora.

Al no existir en la Ley un procedimiento para el ejercicio de la fiscalización ni sobre la regulación de las relaciones de coordinación entre los entes electorales, resulta aplicable la fórmula general de respeto a los principios de legalidad y debido procedimiento¹¹. Es por ello que, dada la imposibilidad de prever por anticipado toda la gama de conflictos de competencia que se pudieren presentar en el ejercicio de las funciones interinstitucionales, de acuerdo con estos principios, la autoridad que estima que se ha transgredido una disposición legal, debería comunicarlo de inmediato a su contraparte para que ésta exprese sus argumentos en defensa de sus acciones. En caso de no alcanzar un consenso, el debate debe entonces someterse, en última instancia, a la decisión de un órgano independiente de jerarquía superior.

Estos principios son los mismos que rigen los casos de conflictos de competencia y atribuciones entre los entes electorales. De acuerdo con el artículo 15 de la Ley Orgánica de Elecciones, en concordancia con el inciso 3) del artículo 202° Constitucional y el artículo 46° de la Ley 26435, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es precisamente el Tribunal Constitucional quien resuelve en última instancia las controversias de esta naturaleza.

En el caso que nos ocupa, el procedimiento empleado por el JNE, al interpretar las actividades concernientes a su función fiscalizadora, se ha limitado a emitir resoluciones y posteriormente a publicarlas en el medio de comunicación oficial, lo que ha negado la posibilidad a los otros entes de presentar sus opiniones o argumentos que sustenten la acción implementada. Estas acciones se apartan, por ende, de los principios de legalidad y debido procedimiento, así como de la normativa en vigor aplicable a los casos de conflictos de competencia y de atribuciones entre los organismos electorales.

¹¹ Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444), Artículo IV, incisos 1.1, 1.2 y 1.16. Lima: *El Peruano*, 11 de abril de 2001.

2.4 Los conflictos en el ejercicio de la función electoral

Como ya hemos dicho, la deficiente delimitación de las atribuciones de los entes electorales y la falta de reglamentación de las relaciones que deben sostener entre sí, ha dado lugar a la aparición de diversos conflictos que se podrían clasificar como sigue:

2.4.1 Conflictos de supremacía

Los órganos electorales sostienen distintos criterios de interpretación en cuanto a la función electoral y la estructura del sistema. Por un lado, el JNE sostiene una visión tradicionalista bajo la propuesta de que todas las funciones del quehacer electoral vuelvan a ejercerse por un solo organismo y, por el otro, la ONPE apoya la permanencia del sistema actual que separa las funciones administrativas de las jurisdiccionales.

A partir de la creación del JNE en 1931, cuya existencia fue posteriormente reconocida en la Constitución de 1933, el organismo había ejercido la función electoral en forma única y exclusiva hasta la promulgación de la constitución de 1993, en la que la función electoral fue reconfigurada mediante la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales. Para tal efecto, se integraron al sistema electoral dos entes más, que quedaron encargados de la organización y administración de los procesos y la compilación de la información relativa al individuo para la conformación del padrón electoral.

Los motivos que llevaron a la asamblea constituyente a crear ese nuevo esquema incluyen el de lograr la especialización y profesionalización de funciones y el del ejercicio independiente de la administración del proceso con respecto al juzgamiento y fiscalización del mismo.

El modelo actual ha representado, según algunas opiniones, el despojo de atribuciones que anteriormente correspondían al JNE, y constituye así una ruptura con un sistema que había probado tener éxito en el pasado. Bajo esta línea de pensamiento, algunos juristas han apoyado la reunificación de la función electoral proponiendo al JNE como un organismo único, que cumpla con las funciones de administración del proceso y resolución de controversias en materia electoral. Dentro de este esquema, se propone la subsistencia de la ONPE y el RENIEC como gerencias técnicas jerárquicamente dependientes del JNE. De acuerdo con estas opiniones, se lograría la unificación de criterios y el ahorro de costos, evitando asimismo la duplicidad innecesaria de funciones¹².

¹² García Toma, Víctor; Santiestevan de Noriega Jorge, García Belaúnde; Domingo; Ferrero Costa, Raúl y; Chávez Molina, Juan: *Razones para una unificación. Opiniones y análisis de Juristas*.JNE.

Uno de los argumentos utilizados como sustento de esta propuesta es que fue precisamente bajo el modelo actual que la administración del ex Presidente Fujimori manipuló tanto al sistema como a sus funcionarios para las elecciones del año 2000. Estas opiniones, sin embargo, no exponen cómo se pudo prevenir esa manipulación en el supuesto de la existencia de un único ente electoral.

Otros autores han manifestado su oposición a la concentración de todas las funciones electorales en un solo órgano colectivo, ya que propiciaría la falta de especialización funcional y operativa en la administración de grandes procesos, lo que se traduciría en una organización deficiente de los mismos¹³.

La unificación de las funciones administrativas y las jurisdiccionales presenta, además, el problema de la falta de independencia e imparcialidad en la emisión de las resoluciones. Dentro de este supuesto, la autoridad se convertiría así en juez y parte, al conocer sobre casos de impugnación referentes a sus propias funciones. Ello restaría por ende, validez y credibilidad a sus determinaciones.

2.4.2 Conflictos de competencia

Los vacíos en la ley, según se ha explicado anteriormente, han dado lugar a la aparición de situaciones de conflicto de competencia entre los tres órganos que integran el sistema electoral.

Entre los casos de conflicto presentados a raíz de las deficiencias antes señaladas se destacan los siguientes:

a) Resolución 486-2001-JNE, relativa al llenado y entrega de actas electorales

Esta resolución, emitida por el Jurado Nacional de Elecciones a tan sólo dos días de la fecha de la elección presidencial del año 2001 en su segunda vuelta electoral, dictaba disposiciones relativas al llenado y entrega de actas electorales que afectaban al Sistema de Acopio Rápido de Actas (ACRA), el cual fue implementado por la ONPE durante la primera ronda de elecciones.

El ACRA tiene como finalidad dar a conocer a la ciudadanía, de manera confiable y rápida, los resultados de la votación, para evitar así las especulaciones que pudieren tener lugar con motivo de la difusión de las encuestas a boca de urna. Este sistema prescribe que la segunda de las seis actas que llenan los miembros de mesa sale con destino a la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE), previamente al llenado de las restantes cuatro actas. En la Reso-

¹³ Rubio Correa, Marcial: *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo V. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial, 1999. p.381.

lución comentada, el JNE, invocando los artículos 288° y 291° de la Ley Orgánica de Elecciones, determinó que una vez concluido el escrutinio los miembros de mesa deberían efectuar, en un solo acto, el llenado y firma de los seis ejemplares del acta electoral por lo que la distribución a sus respectivos destinatarios (incluyendo el ejemplar del sistema ACRA) se haría en acto posterior.

Estos cambios, en caso de haber sido implementados, hubieren retrasado considerablemente la posibilidad de la difusión pública de los resultados preliminares, afectando la credibilidad de la ONPE ante la ciudadanía ya que, en fechas previas a las elecciones, había anunciado que la primera proclamación de los resultados oficiales se realizaría a pocas horas de finalizada la votación, el mismo día de la elección. La resolución del JNE, no fue implementada en atención, principalmente, a la imposibilidad de la difusión de esos cambios hacia todas las ODPEs del país, por lo que el sistema ACRA fue realizado durante esa elección de acuerdo con su concepción inicial. El sistema aludido probó su éxito el día de la elección, ya que permitió a la ONPE dar a conocer al público los primeros resultados oficiales a las 7 de la tarde del día de la votación, sobre el 40% del total de actas; con esto, superaba el récord histórico para el país en la entrega de datos electorales oficiales rápidos y confiables.

b) Resolución número 094-2002-JNE, que declara la nulidad de la resolución de la ONPE que aprobaba el manual para la verificación de firmas de las listas de adherentes de las organizaciones políticas

Con fecha 26 de diciembre de 2001, la ONPE publicó una resolución que aprobaba el manual del procedimiento de verificación de firmas de los adherentes que conforman las listas de ciudadanos que persiguen el ejercicio del derecho de participación ciudadana en asuntos públicos o de inscripción en organizaciones políticas¹⁴.

El JNE, por su parte, luego de estimar que la ONPE se había atribuido funciones que no le correspondían, emitió una Resolución mediante la cual declaró nula la aprobación del reglamento en cuestión, invocando que la anterior Ley 26859, había sido modificada por la Ley No 27369 atribuyendo al RENIEC esa función.¹⁵

Como respuesta a lo anterior, la ONPE emitió una nueva resolución mediante la cual determinó que continuaría con el ejercicio de su función constitucional de efectuar la verificación de firmas, en virtud del carácter transitorio de la Ley 26859, se refería únicamente al proceso electoral inmediato posterior a su publicación, es decir, el correspondiente al 2001¹⁶.

¹⁴ Resolución número 637-2001—J/ONPE.

¹⁵ Resolución 094-2002-JNE, dictada el día 19 de marzo de 2002.

¹⁶ Resolución 093-2002-J/ONPE de fecha 21 de marzo de 2002.

A su vez, el JNE emitió una nueva resolución, en la cual desconocía la anterior de la ONPE¹⁷ y, posteriormente, solicitaba la destitución del Jefe de la ONPE ante el Consejo Nacional de la Magistratura por considerar que sus acciones constituían faltas graves que ameritaban su remoción. Paralelamente, el JNE presentó una denuncia en contra del Jefe de la ONPE ante la Corte Superior de Justicia de Lima por usurpación de funciones y desobediencia de un mandato de autoridad. Este último procedimiento culminó con la declaración judicial de que no había lugar a la apertura de la instrucción contra el funcionario denunciado, destacándose, entre los considerandos de esta resolución, que el Jefe de la ONPE no tenía obligación alguna de acatar las resoluciones del JNE por ser ambos entes de igual jerarquía.

El conflicto de competencia fue resuelto en última instancia mediante la intervención del Congreso de la República el cual expidió, a modo de aclaración, la Ley 27706 determinando que la función de verificación de firmas correspondería en lo sucesivo, al RENIEC¹⁸.

c) Resolución número 148-2002-JNE que establece disposiciones para la fiscalización electoral del cómputo de resultados de las elecciones regionales y municipales de 2002

Últimamente, el JNE ha dictado una resolución relativa a la fiscalización electoral del cómputo de resultados de las elecciones regionales y municipales que se llevarán a cabo en el año 2002. Mediante esta resolución, el JNE dispuso que el sistema de cómputo de votos debe considerar una serie de medidas que incluyan la conectividad y acceso del JNE al sistema de cómputo de resultados, a las bases de datos desde las centrales de cómputo de la ONPE hacia el JNE y los Jurados Especiales Electorales, así como los respectivos códigos de acceso y software aplicable. En este caso, como en los anteriores, el JNE emitió y publicó una resolución sin mediar un proceso de consulta previa con la ONPE sobre la factibilidad y, en su caso, implementación de este procedimiento.

De esta manera, se ha observado que la emisión de resoluciones por parte del Jurado, resoluciones que abarcan temas que son competencia de la ONPE, ha originado un clima adverso que afecta el desempeño de las instituciones. El JNE al procurar el cambio de los procedimientos relativos a la organización y ejecución del proceso, asume atribuciones que son competencia de la ONPE. Por ese motivo, la labor de fiscalización debería limitarse a realizar los señalamientos pertinentes sobre los procedimientos que se estimen apartados de la Ley para que, en todo caso, sea el propio autor de los mismos quien se

¹⁷ Resolución No 104-2002-JNE de fecha 25 de marzo de 2002, publicada en *El Peruano*, 26 de marzo de 2002.

¹⁸ Ley que Precisa la Competencia de Verificación de Firmas Para el Ejercicio de los Derechos Políticos. Emitida por el Congreso de la República el 12 de abril de 2002 y publicada en *El Peruano*, 25 de abril de 2002.

encargue de dar una solución al tema y en su defecto, apelar a la autoridad superior, respetando siempre el principio del debido proceso.

Otras opiniones que refrendan esta aseveración señalan que “la administración pública enmarca su actividad dentro del respeto al principio de legalidad. En otras palabras, ésta debe actuar siempre en el marco de las competencias y atribuciones que le han sido asignadas por la ley. Ninguna de sus actividades, por lo tanto, puede justificarse en su propia autoridad, pues sólo la ley puede otorgar a los entes administrativos sus facultades de actuación”¹⁹. Aplicando el anterior criterio a la administración de los procesos electorales, y por constituir la función de fiscalización un acto administrativo, no jurisdiccional, ha de guiarse por los principios de legalidad y debido proceso que debe observar todo acto de la administración pública. Mediante la aplicación de estos principios, se lograría un ejercicio constructivo de la función de fiscalización equiparable a una auditoría electoral que permita encontrar y corregir las fallas en los procedimientos para lograr su perfeccionamiento.

2.4.3 Duplicidad de funciones

La crisis de confianza ciudadana proveniente de los sucesos del año 2000 creó la necesidad de invertir recursos extraordinarios que garantizaran la transparencia del proceso electoral del 2001. Para tal efecto, se tomaron una serie de medidas tales como el despliegue de un gran número de personas encargadas de vigilar y supervisar el proceso en todas sus etapas. Según se observó en las elecciones generales pasadas, los entes electorales se enfrascaron en una competencia para la contratación del personal que ejerció como funcionarios de los Jurados Especiales Electorales y las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales.²⁰ A estos esfuerzos se sumaron, además, los de otras instancias, nacionales e internacionales, tales como la Asociación Civil Transparencia (que desplegó a más de 20.000 observadores voluntarios), la Defensoría del Pueblo y los organismos internacionales que acudieron a observar el proceso. El proceso también fue supervisado por los partidos políticos en contienda mediante la representación de sus personeros y por la opinión pública, que ejerce su vigilancia a través de los medios de comunicación.

En esa oportunidad, los esfuerzos extraordinarios desplegados resultaron necesarios dada la situación que se vivía en el País, lo cual justificó, en su momento, la inversión masiva de recursos para lograr la reconstrucción de la democracia. Esta vigilancia multilateral, no obstante haber contribuido efectivamente a

¹⁹ García Sayán, Diego: Defensoría del Pueblo. Responsable de la publicación en Internet: Centro de Asesoría y Promoción Electoral. <http://www.iidh.ed.cr/capele.html>.

²⁰ Santiestevan de Noriega, Jorge: “El Jurado Nacional de Elecciones y la Necesaria Unidad del Sistema Electoral”. *Razones para una unificación. Opiniones y análisis de Juristas*. JNE. Pág. 38.

lograr la confiabilidad de los resultados comiciales y a la reconstitución de la confianza ciudadana en sus instituciones electorales, ocasionó que los actores involucrados realizaran en muchas ocasiones prácticamente la misma labor.

Para prevenir esta duplicidad, sería oportuno considerar en el futuro otras alternativas que permitan cumplir con la tarea de fiscalización en una forma más eficiente y a un costo menor. El ejercicio coordinado de la función fiscalizadora entre las instancias que ya realizan una auditoría electoral (separándose este concepto de la auditoría administrativa que ejercen las contralorías), como es el caso de la Defensoría del Pueblo, las organizaciones civiles como Transparencia y los partidos políticos, permitiría enfocar más efectivamente la vigilancia que se ejerce sobre los aspectos que comprende la función electoral, tales como gestión, capacitación electoral, educación cívica, informática y elaboración y actualización del padrón electoral, y optimizaría sus funciones reduciendo los costos aplicables a esta función.

2.4.4 Consideraciones presupuestarias

El tema presupuestario también ha contribuido a acrecentar, en gran medida, los conflictos entre los entes electorales. A raíz de la crisis económica por la que atraviesa el País, el gobierno se ha visto en la necesidad de aplicar una reducción presupuestaria a la actividad electoral. A lo anterior, cabe agregar que estas reducciones han sido desiguales en cuanto a los montos solicitados tanto por la ONPE y el JNE, situación que ha contribuido a agudizar el clima adverso que prevalece entre ambas instituciones. De esta manera, mientras que la asignación presupuestaria de la ONPE para las próximas elecciones Regionales y Municipales ascendió a 110 millones de soles de los 135 millones que había solicitado, al JNE sólo le autorizaron 28 millones de soles de los 66 millones que había presupuestado para el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior llevó al JNE a declarar públicamente que, bajo esas circunstancias, solo estaría posibilitado a fiscalizar los aspectos de la informática electoral y la parte final del proceso.

Bajo la premisa de evitar que el mismo organismo electoral sea juez y parte de sus actuaciones, se ha considerado que el actual sistema electoral que separa las funciones administrativas de las jurisdiccionales es bueno en su concepción. Adicionalmente, la fórmula para el nombramiento de los integrantes de los organismos electorales busca garantizar la integridad profesional de sus funcionarios y su completa independencia respecto de presiones políticas. No obstante lo anterior, resulta indispensable encontrar los mecanismos que permitan lograr una mejor colaboración entre los órganos que intervienen en la función electoral con el fin de optimizar los recursos asignados a esta actividad al tiempo de garantizar la seguridad en la realización de los comicios.

3. Análisis comparativo de la función de fiscalización en los sistemas electorales de México, Colombia y Chile

Existen otros modelos electorales en el Hemisferio en los que, como en el caso del Perú, las actividades electorales de organización y ejecución del proceso se separan de la función jurisdiccional. Tal es el caso de los sistemas mexicano, chileno y colombiano. No obstante las similitudes en cuanto a la separación de funciones, en estos sistemas la fiscalización electoral se practica en forma muy distinta al modelo peruano debido, en gran parte, a su distinta conformación, estructura y a la asignación de responsabilidades específicas de vigilancia a los distintos entes que integran el sistema. A manera de ejercicio comparativo y de reflexión tenemos:

3.1 El sistema electoral de México

El derecho electoral mexicano adopta la figura de separación de las funciones administrativa y jurisdiccional. El Instituto Federal Electoral (IFE) se encarga de la organización y ejecución de los comicios y la administración de justicia en esta materia se ejerce directamente por el Tribunal Electoral.²¹

A raíz de las últimas reformas constitucionales introducidas en el año de 1996, el órgano jurisdiccional en materia de elecciones deja de existir en forma autónoma y se incorpora al Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado.

El Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y resuelve, en única instancia y en forma definitiva, sobre los casos de impugnación electoral. Los magistrados que integran la sala superior y las regionales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la comisión permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tanto la composición del IFE como sus funciones y atribuciones están reguladas, en principio, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en forma derivada, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²¹ El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo público autónomo de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento que tiene a su cargo la responsabilidad de organizar las elecciones federales. Por la naturaleza del régimen jurídico-político mexicano y dentro del marco de autonomía del que disfrutan respecto a su régimen interior, los 31 estados y el Distrito Federal asumen las atribuciones relacionadas con la preparación, organización y conducción de sus propios procesos electorales, es decir, los relativos a la renovación de sus autoridades locales. Consecuentemente, cuentan con sus propias normas constitucionales (excepto el D.F.), ordenamientos legales y organismos en materia electoral. Fuente: IFE. (www.ife.org.mx)

El IFE está compuesto por cuatro órganos centrales: El Consejo General, la Presidencia del Consejo General, La Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva. De ellos, el Consejo General es el órgano máximo de vigilancia del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y el encargado de velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia y objetividad guíen todas las actividades del Instituto²².

El nombramiento de los miembros del Consejo recae en los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, quienes proponen a los candidatos a ocupar los puestos de consejero presidente y los ocho consejeros electorales. Estos funcionarios resultan electos por la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de diputados. También integran el Consejo, con derecho a voz pero no a voto, un número de consejeros del Poder Legislativo de entre las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios con afiliación partidaria. Adicionalmente, cada partido político nacional tiene el derecho a designar a un representante propietario y a un suplente, quienes tendrán derecho a voz pero no a voto. Una fórmula similar se aplica a los nombramientos y actividades de los integrantes de los consejos locales y distritales del IFE.

El Consejo realiza sus actividades a través de comisiones especializadas que funcionan en forma permanente y atienden las áreas de: Fiscalización de los Recursos y Actividades de los Partidos y Agrupaciones Políticas; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral; Capacitación Electoral y Educación Cívica. Las atribuciones de cada una de estas comisiones se regulan en forma específica de acuerdo con sus áreas de especialidad. Adicionalmente a las antes señaladas, el Consejo también queda facultado para nombrar las comisiones temporales que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones²³.

Las funciones de supervisión y vigilancia del proceso se ejercen por el mismo IFE en todas las áreas de gestión y en los tres niveles de competencia: nacional, regional (por circunscripción plurinominal) y distrital, las cuales operan dentro del ámbito de sus respectivas competencias. A cada una de estas instancias corresponden distintas actividades de supervisión y vigilancia, las mismas que se especifican en el cuerpo de Ley. De esta manera, por ejemplo, los consejeros locales vigilan la observancia de las normas legales y de las resoluciones de las autoridades electorales y supervisan las actividades de las Juntas Locales Ejecutivas durante el proceso electoral en la circunscripción de su competencia²⁴.

²² Artículo 72 y 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²³ Artículo 80 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁴ Artículo 105, incisos a) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo anterior, se puede deducir que, dentro del mismo organismo ejecutivo, el control y vigilancia de la actividad electoral se ejerce indirectamente por las agrupaciones políticas al otorgárseles la facultad, por conducto de sus respectivas representaciones parlamentarias, de nombrar a los integrantes de los órganos que ejercen esa función, además de la continua supervisión que se ejerce con la presencia de los representantes partidarios.

Paralelamente, la Ley contempla la existencia de una instancia llamada Comisión Nacional de Vigilancia, presidida por el Director del Registro Federal de Electores, que cuenta con la presencia de los partidos políticos para coadyuvar en los trabajos relativos al padrón electoral²⁵.

En 1994, se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, una instancia dependiente de la Procuraduría General de la República de México, dotada de autonomía técnica, que conoce de los casos de denuncias sobre delitos electorales con facultades de integrar las averiguaciones previas correspondientes, ejercitar la acción penal en su caso, intervenir en los procesos respectivos hasta su conclusión, y en los juicios de amparo y cualesquiera otros procedimientos conexos.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, el diseño del sistema mexicano incluye un sistema de auto-vigilancia del proceso eleccionario que se ejerce mediante la participación indirecta y la supervisión directa de las representaciones políticas del país en todos los niveles de gestión y de competencia. Con ello, el IFE busca asegurar el desarrollo efectivo y transparente de los comicios.

3.2 El sistema electoral de Colombia

La organización electoral colombiana está compuesta por dos organismos independientes entre sí, que se encargan de realizar separadamente las funciones administrativas y jurisdiccionales del proceso.

El Consejo Nacional Electoral (CNE) es la máxima autoridad electoral y se compone de no menos de siete miembros. Éstos elegidos por el Consejo de Estado de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos y reflejan la composición política del Congreso.

De acuerdo con la Ley, el Consejo ejerce la administración de justicia en materia electoral atribuyéndosele, asimismo, la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral velando por el cumplimiento de las normas electorales²⁶.

²⁵ Artículo 92, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁶ Artículo 265 de la Constitución de Colombia de 1991.

Una de las peculiaridades del sistema electoral colombiano es la politización de los organismos que lo integran. En la actualidad, el CNE está compuesto por nueve magistrados, de los cuales cinco provienen del Partido Liberal, dos del Partido Conservador y dos están reservados para los partidos políticos que no participan en el gobierno y que constituyen minorías políticas o grupos independientes.

Este esquema se repite en forma similar en la Registraduría, donde el Registrador Nacional del Estado Civil es elegido por el Consejo Nacional Electoral. Ello determina que, no obstante existe una separación de funciones, la independencia de los funcionarios no se garantiza plenamente, al provenir del Consejo la designación del más alto cargo del órgano administrativo.

El régimen electoral, según ha sido concebido, permite que la vigilancia del proceso la ejerzan los mismos partidos desde el interior. Este sistema, que había sido considerado exitoso en el pasado, en la actualidad ha sido criticado por la opinión pública, mencionándose entre sus principales fallas, precisamente, la composición politizada de sus organismos, donde se favorece a los dos partidos políticos que encabezan la votación, con la consiguiente falta de representatividad de los partidos minoritarios. Según algunas opiniones, este sistema promueve el clientelismo y la manipulación, por lo que se ha sugerido la implementación de la carrera electoral destacando el carácter técnico que debe poseer la Registraduría.

3.3 El sistema electoral de Chile

De conformidad con el sistema chileno, las funciones jurisdiccionales se separan de las administrativas, que a su vez se realizan por cinco distintos entes electorales.

La administración de justicia, en materia electoral, se ejerce, a nivel nacional, por un tribunal especial, denominado Tribunal Calificador de Elecciones que se integra por:

- a. Tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas, por la mayoría absoluta de sus miembros,
- b. un abogado elegido por la Corte Suprema en la misma forma que el anterior y
- c. un ex presidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, elegido por sorteo.

A nivel local, la función jurisdiccional electoral se ejerce por tribunales electorales regionales que funcionan dentro de sus respectivos ámbitos territoriales. Estos tribunales se integran por un ministro de la Corte de Apelaciones respec-

tiva, elegido por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones, de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años. Entre otras funciones, los tribunales electorales regionales conocen sobre el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende y resuelven las reclamaciones a que dieren lugar. Sus resoluciones son apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones²⁷.

Las funciones de administración y ejecución del proceso electoral recaen en cinco organismos cuyas funciones están reguladas en dos principales cuerpos de Ley: La Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (Ley número 18.556 de 1986) y la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios (Ley número 18.700 de 1988).

De acuerdo con el derecho electoral chileno, los organismos más importantes del sistema electoral, son: El Servicio Electoral, Las Juntas Electorales, las Juntas Inscriptoras, las Mesas Receptoras de Sufragios y los Colegios de Escrutadores.

El Servicio Electoral es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, entre cuyas funciones está la de "Supervigilar y fiscalizar a los organismos electorales establecidos en esta ley y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que las infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuere procedente"²⁸.

El Director del Servicio Electoral es nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado por votación mayoritaria.

Las juntas electorales se integran de la siguiente forma:

1. En las provincias cuya capital sea el asiento de la Corte de Apelaciones: Por el fiscal de la Corte de Apelación, el defensor público de la capital de provincia y el conservador de bienes raíces de la misma.
2. En las demás capitales de provincia: Por el Defensor Público, un notario y el conservador de bienes raíces competentes en todo o parte del territorio jurisdiccional que se les asigne²⁹.

²⁷ Artículo 84 y 85 de la Constitución Política de la República de Chile.

²⁸ Artículo 90, inciso a) de la Ley Orgánica Constitucional N° 18556, sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral de 1986 actualizada a mayo de 2000.

²⁹ Artículo 6° de la Ley Orgánica Constitucional N° 18556, sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral de 1986 actualizada a mayo de 2000.

La atribución principal de las Juntas Electorales, que funcionan en las capitales de provincias, consiste en proponer al Director del Servicio Electoral la nómina de postulantes para ser designados miembros de las Juntas Inscriptoras.

Las Juntas Inscriptoras, integradas por tres miembros que designa al Director del Servicio Electoral (dos de ellos a propuesta en cuaterna de la Junta Electoral), realizan como principales funciones la de inscribir a los ciudadanos y a los extranjeros con derecho a sufragio en los Registros Electorales de sus respectivos ámbitos territoriales de competencia y la de verificar el padrón electoral. Las Juntas Inscriptoras obran en forma independiente de cualquier autoridad, sin embargo, están sujetas a la fiscalización del Servicio Electoral.

Las Mesas Receptoras de Sufragios tienen por finalidad recibir la votación y realizar los escrutinios y los Colegios Escrutadores realizan el escrutinio público y envían los resultados al Servicio Electoral.

A diferencia de los sistemas mexicano y colombiano, el sistema chileno busca la apoliticidad de los organismos que lo integran. Este principio se hace patente al establecer que las designaciones de sus miembros no podrán recaer en personas que sean parlamentario, candidato a cargos de elección popular, ministro de Estado, ni dirigente o afiliado de partido político. Adicionalmente, en el caso del Servicio Electoral, la Ley prohíbe la designación de funcionarios que participen en actos de carácter político-partidistas o que apoyen a candidatos a cargos de elección popular o con ocasión de actos plebiscitarios.

En contraste con el modelo peruano, la vigilancia del proceso, según la ha concebido el sistema electoral de Chile, se realiza desde el interior de su propia división administrativa. Asimismo, el método para el nombramiento de los funcionarios que integran los órganos administrativos y su desvinculación con los partidos políticos busca determinar su independencia de presiones político-institucionales en el cumplimiento de esta función.

(ver cuadro en página siguiente)

CUADRO I. COMPARACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE PERÚ, MÉXICO, COLOMBIA Y CHILE EN FUNCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL Y VIGILANCIA DEL PROCESO COMICIAL

País	Órgano Jurisdiccional Supremo		Órgano Administrativo Supremo		Control y Vigilancia Institucional	
	Nombre/ Siglas	Nombramiento Integrantes	Nombre/ siglas	Nombramiento Integrantes	Electoral ¹	Administrativo ²
Perú	JNE (organismo autónomo y descentralizado)	Corte Suprema de la República Junta de Fiscales Supremos Comunidad académica, Colegio de abogados	ONPE RENIEC	Consejo Nacional de la Magistratura	JNE Defensoría del Pueblo	Contraloría General de la República JNE
México	Tribunal Electoral (Dependiente del Poder Judicial)	Cámara de Senadores	IFE	Grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados	IFE Comisión Nacional de Vigilancia	Contraloría General de la República
Colombia	CNE (Organismo independiente)	Ternas propuestas por la representación política del Congreso	Registraduría Nacional del Estado Civil	CNE	CNE	Contraloría General de la República
Chile	TCE	Corte Suprema	Servicio Electoral	Presidente de la República, de acuerdo con el Senado	Servicio Electoral	Contraloría General de la República
			Juntas Electorales	Funcionarios Judiciales o auxiliares del Poder Judicial		
			Juntas Inscriptoras	Dirección del Servicio Electoral sobre las propuestas de las Juntas Electorales		
			Mesas Receptoras de Sufragios	Junta Electoral, por sorteo entre integrantes del Registro Electoral		
			Colegios Escrutadores	Presidentes de las Mesas Receptoras de Sufragios electos por sorteo		

¹Control electoral: Actividades de las áreas de informática, capacitación y logística.

²Control administrativo: Compras y contrataciones, administración del presupuesto.

Conclusiones

La fiscalización de la legalidad de los procesos electorales es una actividad necesaria en democracias que, como en el caso de muchos países del Hemisferio, han demostrado su fragilidad.

A partir de las reformas constitucionales de 1993, el sistema electoral peruano ofrece una mayor eficiencia en la organización y ejecución de los comicios, un mejor control sobre la actuación de los actores involucrados en el proceso, y la independencia del organismo encargado de juzgar las elecciones. El diseño del sistema presenta, sin embargo, algunas debilidades que han propiciado la aparición de conflictos entre los organismos que lo integran. Estos conflictos tienen su origen en la pugna por ejercer la supremacía en el quehacer electoral, situación que, aunada a la falta de normas claras que reglamenten la función de fiscalización a cargo del JNE, ha contribuido a acrecentar esta problemática.

Lo anterior se ha reflejado en el accionar descoordinado y conflictivo entre las instituciones, que ha causado fricciones, principalmente, entre los funcionarios que encabezan el JNE y la ONPE, actitudes que han trascendido necesariamente en una proyección negativa hacia el electorado.

Estas situaciones de conflicto entre los organismos han impedido, asimismo, una verdadera complementariedad en el ejercicio de sus funciones y han restado utilidad práctica a la función de fiscalización. De persistir esta situación, ello llevaría a un retroceso en los avances hasta ahora logrados y a un resquebrajamiento del sistema electoral.

Con el fin de prevenir la generación de desconfianza entre la población, es imperativo que la información que el JNE recaba, a partir de la evaluación de los procesos electorales, sea utilizada en forma responsable y constructiva. Por lo anterior, es recomendable que, en el ejercicio de la labor de fiscalización, el JNE aplique exclusivamente criterios objetivos de valoración ajustándose a los parámetros de legalidad y a los procedimientos aprobados por cada organismo para el cumplimiento de sus funciones en sus respectivas esferas de competencia.

En ese entendido, la fiscalización nunca deberá perseguir como finalidad desacreditar el trabajo que realizan los organismos electorales, sino más bien su utilización como herramienta que permita identificar oportunidades de mejoramiento para futuros procesos y así contribuir al perfeccionamiento del sistema electoral.

Para lograr los anteriores objetivos, sería recomendable que, dentro de un marco comparativo con otras experiencias en el Hemisferio, se considerara la

introducción de normativa clara y puntual que reglamente el ejercicio de la función de fiscalización. En ese caso, resultaría indispensable que dicha reglamentación especificara tanto el objeto de la fiscalización como su concordancia con la legislación vigente, y con los procedimientos establecidos por los propios organismos electorales para el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior desincentivaría interpretaciones arbitrarias que pudieran trascender en la invasión de competencias entre los órganos que componen el sistema electoral.

La atención que reclaman otros temas de urgencia para el país hace imperativo que, en la medida que se vaya logrando la consolidación democrática en el Perú, en la misma proporción se reduzcan también los costos de los procesos electorales. Para lograr ese objetivo, sería recomendable aprovechar los esfuerzos que coordinadamente desempeñen otras instancias de fiscalización tales como la Defensoría del Pueblo y los partidos políticos, lo que contribuiría a evitar la duplicidad innecesaria de funciones y a reducir los costos de esa labor, al tiempo de consolidar la transparencia y seguridad de las elecciones.

Estas experiencias, sobre el desempeño de los organismos electorales en los últimos tiempos, permitirán al legislador obtener la información necesaria para identificar las fortalezas y debilidades del sistema en el curso de las reformas constitucionales que actualmente adelanta el Congreso de la República.

Bibliografía

- GARCÍA TOMA, Víctor; Santiestevan de Noriega Jorge, García Belaúnde; Domingo; Ferrero Costa, Raúl y; Chávez Molina, Juan: *Razones para una unificación. Opiniones y análisis de Juristas*. Lima: JNE, 2002.
- JNE: *Elecciones Generales 2001. Primera y Segunda Vuelta Electoral. Informe de Fiscalización Electoral*. Lima: JNE, 2001.
- JNE: *Informe de Fiscalización Electoral Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Municipales 2001*. Lima: JNE, 2001.
- JNE: *Gerencia de Fiscalización Electoral: Manual de Procedimientos de Fiscalización Electoral. Elecciones Regionales y Municipales 2002*. Lima: JNE, 2002.
- JNE: *Proceso Electoral 2001*. Lima: AECI, 2001.
- OEA: *Informe preliminar del Jefe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. Elecciones Generales. Perú 2001*. Lima: OEA, 2001.
- RUBIO CORREA, Marcial: *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo V. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999.